PARECER JURÍDICO INICIAL

PARECER JURÍDICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA LOCAÇÃO DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. ANÁLISE DE LEGALIDADE DA FASE PREPARATÓRIA. LEI Nº 14.133/2021.

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado para a contratação de empresa especializada para a confecção, personalização e fornecimento de uniformes escolares em tecido PV, adequado à personalização por processo de sublimação, destinados aos estudantes atendidos pela Rede Municipal de Ensino de Vicentina/MS.

A justificativa da contratação decorre da necessidade de fornecer uniformes escolares aos estudantes atendidos pela Rede Municipal de Ensino do município, assegurando a identificação dos alunos e a padronização da vestimenta utilizada nas atividades escolares.

A contratação será realizada mediante procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, adotando-se o critério de julgamento de menor preço, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Para fins de análise jurídica, constam dos autos, entre outros, os seguintes documentos relevantes:

1. Documento de Formalização da Demanda;
2. Estudo Técnico Preliminar;
3. Termo de Referência;
4. Pesquisa de preços;

5. Pedido e declaração de disponibilidade orçamentária;

6. Minuta do edital;

7. Minuta do contrato;

8. Demais documentos integrantes da fase preparatória da contratação.

É o relatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

A Constituição da República, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece que as obras, os serviços, as compras e as alienações da Administração Pública devem, como regra, ser precedidos de procedimento licitatório, asseguradas a observância dos princípios da legalidade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A licitação constitui, portanto, instrumento destinado a garantir a correta aplicação dos recursos públicos, assegurando igualdade de condições entre os licitantes e promovendo a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse contexto, as contratações públicas devem observar os princípios expressamente previstos no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, dentre os quais se destacam os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, planejamento, transparência, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável.

No caso em análise, a contratação de empresa especializada para a confecção, personalização e fornecimento dos uniformes permitirá atender à demanda da rede municipal com peças confeccionadas em tecido PV e adequadas à personalização por sublimação, conforme as especificações estabelecidas no processo administrativo.

A medida visa proporcionar aos estudantes condições adequadas de apresentação e identificação no ambiente escolar, contribuindo para a organização das unidades de ensino e para o atendimento do interesse público.

III – FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem por finalidade subsidiar a autoridade assessorada no exercício do controle prévio de legalidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 53, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente quanto à conformidade dos atos praticados com o ordenamento jurídico vigente, conforme se extrai do dispositivo legal a seguir transcrito:

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
>
> § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
>
> I - Apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
>
> II - Redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se depreende, o Controle Prévio De Legalidade exercido por meio do presente parecer decorre da competência atribuída ao órgão de assessoramento jurídico para a análise da juridicidade da futura contratação, não abrangendo, portanto, outros aspectos inerentes ao procedimento, tais como aqueles de natureza técnica, mercadológica, econômica ou relacionados ao juízo de conveniência e oportunidade administrativa.

Esclarece-se, ainda, que não compete ao órgão de assessoramento jurídico exercer função de auditoria, tampouco verificar a competência individual de cada agente público

para a prática dos atos administrativos, nem reapreciar atos já regularmente praticados, incumbindo a cada agente a observância dos limites de suas atribuições legais.

Presume-se, ademais, que as especificações técnicas constantes dos autos — compreendendo o detalhamento do objeto, suas características, requisitos técnicos e critérios de formação e avaliação de preços — foram devidamente elaboradas pelo setor técnico competente, com a observância dos parâmetros normativos e técnicos aplicáveis, visando à adequada satisfação do interesse público.

Por fim, cumpre ressaltar que eventuais observações e recomendações consignadas neste parecer possuem caráter não vinculante, destinando-se a reforçar a segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem compete, no exercício da discricionariedade legalmente conferida, avaliar sua pertinência e decidir quanto à sua adoção. O eventual prosseguimento do feito sem a observância das recomendações apresentadas dar-se-á sob responsabilidade exclusiva da Administração.

IV – PESQUISA DE PREÇO

Inicialmente, cumpre reiterar que não compete ao órgão de assessoramento jurídico exercer atividade de auditoria ou fiscalização quanto à atuação ou à competência individual dos agentes públicos responsáveis pela prática dos atos administrativos, limitando-se sua atuação à análise da conformidade jurídica do procedimento.

No caso em exame, verifica-se que o setor competente procedeu à pesquisa de preços mediante a realização de cotações junto a fornecedores do ramo, bem como por meio de consultas ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, observando os critérios, as diretrizes e a metodologia estabelecidos no art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Consta dos autos a documentação pertinente à formação do preço estimado da contratação, evidenciando-se, sob o aspecto formal, o atendimento aos requisitos legais exigidos pela legislação vigente, de modo a resguardar a legalidade, a transparência e a economicidade do procedimento licitatório.

Ressalte-se, por oportuno, que a responsabilidade pela adequada realização da pesquisa de preços, pela correção da metodologia adotada, bem como pela fidedignidade das informações coletadas e pela formação do valor estimado da contratação, recai sobre o(s) servidor(es) ou setor(es) tecnicamente responsável(is) pela sua elaboração, a quem compete a estrita observância dos parâmetros legais e dos princípios da eficiência e da economicidade.

Eventual inconsistência, falha metodológica ou ocorrência de sobrepreço decorrente da pesquisa realizada constitui matéria afeta à esfera de responsabilidade do agente responsável, passível de apuração pelos órgãos competentes de controle, não se inserindo no âmbito de atribuições do órgão de assessoramento jurídico, cuja atuação se limita à análise da regularidade formal e jurídica do procedimento.

Os padrões legais para a realização da pesquisa de preço foram atendidos, não havendo nenhuma observação adicional quanto a este aspecto.

V – DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO – ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E TERMO DE REFERÊNCIA

A fase de planejamento da contratação constitui etapa essencial do procedimento licitatório, destinando-se à adequada definição da necessidade administrativa, à delimitação do objeto e à mitigação de riscos, nos termos do que dispõe o art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, o qual elenca as providências e os documentos mínimos que devem instruir essa fase, conforme se extrai do dispositivo legal a seguir transcrito:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma devidamente fundamentada, a caracterização da necessidade administrativa que se pretende atender, com especial ênfase na demonstração do interesse público envolvido, bem como a análise de aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão capazes de influenciar a solução a ser adotada.

No caso em exame, constata-se que o ETP foi elaborado pelos profissionais da área técnica e pelo setor requisitante competentes. Por se tratar de documento de natureza eminentemente técnica, sua avaliação de mérito não se insere no âmbito de atuação do órgão de assessoramento jurídico, ao qual compete, tão somente, verificar a presença das previsões mínimas exigidas pelo art. 18, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

O Estudo Técnico Preliminar, enquanto instrumento integrante da fase de planejamento das contratações públicas, tem por finalidade demonstrar a efetiva necessidade da contratação, analisar sua viabilidade técnica e econômica, bem como fornece os subsídios essenciais para a adequada elaboração do Termo de Referência.

Da análise dos autos, verifica-se que o referido instrumento foi devidamente elaborado pelo setor competente, contendo os elementos e requisitos previstos no art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, atendendo, assim, às exigências legais aplicáveis.

No que se refere ao Termo de Referência, seus requisitos mínimos encontram-se previstos no art. 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme se passa a expor:

> (...)
>
> XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
>
> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
>
> b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
>
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

Da análise do Termo de Referência elaborado pelo setor competente, verifica-se que o referido instrumento, a exemplo do Estudo Técnico Preliminar, contempla os requisitos legais exigidos pela legislação vigente, encontrando-se devidamente preenchido e não apresentando, sob o aspecto formal e jurídico, apontamentos ou ressalvas.

VI – MINUTA CONTRATUAL

No que se refere à minuta do contrato, e à sua conformidade com as disposições do art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021, cumpre verificar se o instrumento contempla, de forma clara e suficiente, as cláusulas essenciais de observância obrigatória para as contratações administrativas. Referido dispositivo legal estabelece que a minuta contratual deve, necessariamente, prever as seguintes cláusulas:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

A minuta contratual submetida à análise contempla as cláusulas essenciais exigidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, encontrando-se, sob o aspecto formal e jurídico, em consonância com o regramento legal aplicável.

Ademais, a minuta do edital do procedimento licitatório define a modalidade de contratação como pregão, em sua forma eletrônica, o que se mostra juridicamente adequado, uma vez que o objeto da contratação enquadra-se na categoria de bem comum, caracterizado por padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente disponíveis no mercado, atendendo ao disposto no art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Da análise conjunta da minuta do contrato e de sua vinculação ao instrumento convocatório, verifica-se o atendimento aos requisitos mínimos previstos no art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como a observância das disposições necessárias à adequada execução do objeto, em conformidade com as especificações estabelecidas no edital e com as necessidades da Administração Pública.

Diante do atendimento aos parâmetros legais analisados, infere-se que o procedimento licitatório, até o presente momento, encontra-se em conformidade com a legislação vigente, não se vislumbrando óbices jurídicos à deflagração do certame.

VII – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e nos limites da análise jurídica que compete a este órgão de assessoramento, afastadas as apreciações de natureza técnica, bem como o juízo administrativo de conveniência e oportunidade, opina-se pela viabilidade jurídica do prosseguimento do presente processo licitatório, com seu regular encaminhamento às fases subsequentes do certame.

É o parecer, ressalvada à superior decisão do gestor.

Vicentina-MS, 24 de setembro de 2026.

MARIANA NUNES DE ARAUJO NASCIMENTO:06450313137

Assinado de forma digital por MARIANA NUNES DE ARAUJO NASCIMENTO:06450313137
Dados: 2026.09.24 10:25:36 -04'00'

MARIANA NUNES DE ARAÚJO NASCIMENTO
PROCURADORA GERAL
OAB/MS 26.670