

Parecer jurídico n.º 117/2025

Requerente: Setor de Licitações

Referência: Processo nº 151/2025

Assunto: Solicitação de análise e emissão de parecer jurídico

I – RELATÓRIO

Trata-se de Ofício nº 103/2025 encaminhado pelo Setor de Licitações para emissão de parecer jurídico referente ao Processo Administrativo nº 150/2025.

O referido processo tem por objeto *“contratação de serviços de aerolevanteamento, mapeamento, recadastramento imobiliário, planta genérica de valores, tecnologia da informação, treinamento e suporte técnico.”*. Conforme descrito no documento de formalização da demanda.

O presente processo foi instruído com a seguinte documentação: documento de formalização da demanda, projetos, documento de formalização de demanda, parecer contábil, estudo técnico preliminar, termo de referência, mapa de risco e minuta do edital.

É o relatório, passa-se ao parecer opinativo.

2. ANÁLISE

2.1. Da obrigatoriedade do parecer jurídico no processo licitatório

O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 determina que, ao final da fase



preparatória, o processo licitatório seguirá para análise jurídica do órgão de assessoramento jurídico. Consta-se, pela redação do dispositivo, que não se trata de mera opção do gestor, mas de um dever. Assim, está-se diante de parecer obrigatório.

Essa é também a posição da esmerada doutrina, conforme se observa na obra de Felipe Dalenogare Alves:

“Embora o Presidente da República tenha vetado o § 2º do art. 53, o parecer jurídico continua sendo obrigatório e não vinculante, uma vez que, desaprovando a continuidade da contratação, no todo ou em parte, poderá ser motivadamente rejeitado pela autoridade máxima do órgão ou entidade.” (Livro Manual de Direito Administrativo, fls. 225)

Cabe frisar que o controle prévio de legalidade não abrange os demais aspectos envolvidos no expediente, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De fato, rememora-se que a manifestação parecerista é restrita aos aspectos jurídicos dos expedientes e dos documentos submetidos à análise, não alcançando questões relacionadas ao objeto, às condições de fornecimento e ao valor das contratações.

2.2. Da documentação instruindo o processo na fase preparatória.

Inicialmente, cabe mencionar que a documentação será analisada à luz da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações). Nesse primeiro momento, teremos como parâmetro o art. 18, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, em que traz o rol de requisitos necessários aos procedimentos.



O artigo acima citado, prevê a necessidade do estudos técnico preliminar, conforme se observa:

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;

No que se refere ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), nota-se que foi elaborado por servidor vinculado à área da entidade requisitante, bem como o engenheiro civil Tiago Guizoni Neto, com o respectivo documento devidamente inserido nos autos.

Ainda, é possível identificar que a Secretaria Municipal de Administração foi responsável por identificar e justificar a necessidade da contratação, considerando-a pertinente e indispensável à consecução do interesse público.

Em relação às justificativas apresentadas e descritas nos documentos, é importante destacar que não compete ao órgão jurídico adentrar no mérito administrativo notadamente quanto aos aspectos de conveniência e oportunidade das razões invocadas pelo gestor especialmente em se tratando de matéria de natureza eminentemente técnica.

Caso se identifique, no curso desta análise, algum ponto que apresente inconsistências ou lacunas fora do escopo jurídico, a questão será objeto de recomendação ao setor competente, a quem caberá aprofundar o exame, adotar as providências necessárias e corrigir eventuais falhas de planejamento. Por sua



vez, os aspectos estritamente jurídicos que eventualmente apresentarem desconformidades serão pontuados nesta manifestação, com vistas à sua correção.

Ressalte-se que a continuidade do trâmite processual sem a devida observância das orientações aqui expostas constituirá responsabilidade exclusiva da autoridade administrativa encarregada do procedimento. Feitas essas considerações preliminares, passa-se à análise do tema propriamente dito.

O Estudo Técnico Preliminar encontra-se em conformidade com os requisitos estabelecidos no §1º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021.

Após a análise do Estudo Técnico Preliminar, verifica-se a existência documento de instrução de pesquisas e preços, a qual atende ao disposto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Conforme já mencionado anteriormente, considerando tratar-se de um documento de natureza eminentemente técnica, esta Procuradoria recomenda que o órgão justifique expressamente que tal documento atende aos requisitos estabelecidos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Concluída essa etapa de verificação, passo à análise do Termo de Referência. O Termo de Referência tem como objetivo principal especificar as características essenciais da contratação pretendida, possibilitando que, por meio de sua descrição detalhada, todos os potenciais fornecedores compreendam o interesse da Administração em realizar a futura contratação. Nesse sentido, observa-se que a Secretaria responsável não detalhou todos requisitos obrigatórios do art. 6º, inciso XXIII da Lei 14.133/2021.



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

Constata-se a ausência dos seguintes elementos previstos no artigo supracitado: c) *a descrição completa da solução, considerando todo o ciclo de vida do objeto; d) os requisitos necessários para a contratação; e h) a forma e os critérios para a seleção do fornecedor.*

Ainda, consta no termo de referência: “3.4. Será admitida a participação de consórcios? (X) Não () Sim. Caso não seja admitida, apresentar justificativa: O objeto pode ser facilmente executado por empresas individualmente, e a divisão de responsabilidades entre consorciadas podem comprometer a fiscalização e o controle contratual, principalmente na questão temporal, além de que as atividades são interrelacionadas e de difícil parcelamento.”

Contudo, no edital, tem-se: “será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas nº artigo 34 da lei nº 11.488, de 2007, para o agricultor familiar, o produtor rural pessoa física e para o microempreendedor individual - mei, nos limites previstos da lei complementar nº 123, de 2006.”

Observa-se que há incoerência entre o edital e o termo de referência. Enquanto o edital prevê tratamento favorecido para cooperativas, conforme a legislação, permitindo sua participação, o termo de referência veda expressamente essa participação, justificando-a com a necessidade de serviços especializados e estrutura individualizada para a obra de pavimentação.

Essa contradição gera insegurança jurídica. Diante disso, recomenda-se a adequação de um dos documentos a fim de sanar a incongruência identificada.

2.3 Análise da minuta do Edital

De acordo com o art. 25 da Lei Federal nº 14.133/2021, o edital deverá conter a descrição do objeto da licitação, bem como as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos, às penalidades, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Ao analisar o edital, entendo que estão presentes todos os elementos exigidos pela legislação vigente.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria manifesta-se, no limite de sua atuação jurídica, pelo regular prosseguimento do presente feito, ressaltando algumas orientações no sentido de assegurar a observância dos princípios da legalidade, razoabilidade, isonomia e ampla competitividade, conforme se expõe a seguir:

RECOMENDA-SE que seja justificado pelo órgão que o documento de instrução de pesquisa de preços seguiu os parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

RECOMENDA-SE a inclusão dos itens faltantes do termo de referência, quais sejam: c) a descrição completa da solução, considerando todo o ciclo de vida do objeto; d) os requisitos necessários para a contratação; e h) a forma e os critérios para a seleção do fornecedor.

RECOMENDA-SE a adequação de um dos documentos (Termo de Referência ou Edital) para sanar a divergência identificada quanto à possibilidade ou não da participação de cooperativas

Ademais, enfatiza-se que o parecer jurídico tem seu caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração sua motivação ou conclusão sobre o assunto, salvo se aprovado por ato subsequente. Portanto, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas tão somente o ato posterior que o aprova.



PREFEITURA DE NOVA TRENTO
CNPJ 82.925.025/0001-60
Praça Del Comune, 126 - Centro
CEP 88270-000
Santa Catarina - Brasil

Salvo melhor entendimento, é o parecer.

Nova Trento/SC, 31 de julho de 2025.

Jamaica Dalsenter Dada
Assessora Jurídica
OAB/SC 70.519