PARECER JURÍDICO

Porto União/SC, 14 de outubro de 2026

Ref.: Processo Licitatório n. 138/2026.
Modalidade: Pregão Eletrônico n. 138/2026 – RP.

Cuida-se de análise jurídica para fins de aquisição de 2.000 (duas mil) sacas de 25 kg de Massa Asfáltica Usinada a Quente (CBUQ) para aplicação a frio, por meio de licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, para registro de preços, com fulcro na Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021, assim, vieram os autos contendo: Termo de solicitação para abertura de processo licitatório, com a requisição do objeto e apresentação das justificativas das necessidades de contratação, a autorização para instauração do procedimento, o estudo técnico preliminar, a pesquisa de mercado, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, a portaria de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, e, a minuta do Edital.

a. Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

Esta Assessoria Jurídica possui justamente a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se muniu dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração Pública, observando os requisitos legalmente impostos.

Cabe esclarecer que, via de regra, não é papel desta Assessoria Jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, é dever deste órgão salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração Pública.

b. Da Necessidade de Manifestação da Assessoria Jurídica em Procedimentos de Licitação

A matéria é trazida à apreciação jurídica com amparo nos artigos 53 e 184, ambos da Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal n° 14.133/2021). O parecer emitido pelo órgão de assessoria jurídica indicado pelo dispositivo legal acima mencionado tem a função de realizar o controle prévio de legalidade e análise jurídica da contratação. Serve para a orientação da decisão adotada pelo consulente e também como instrumento de verificação da legalidade dos atos relacionados à gestão de recursos públicos.

Oportuno, ainda, esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do artigo 8º, § 3º, da Lei Federal n° 14.133/2021, abstraindo-se aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública.

1. Da Aplicabilidade Normativa.

O artigo 194 da Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC estabelece a vigência da norma a partir de sua publicação em 1º de abril de 2021, portanto, estando em pleno vigor desde esta data, não havendo que se falar em período de *vacatio legis.*

Desta forma, a NLLC possui aplicabilidade imediata, restando apenas à necessidade de observância dos seguintes requisitos:

a) impossibilidade de combinação das normas; e,

b) indicação expressa no Edital da norma a ser aplicada para o certame.

Assim, ante a identificação constante no preâmbulo do Edital, os itens presentes em suas cláusulas e a instrução dos autos do processo para a fase preparatória, contendo todos os elementos exigidos, resta evidente que o Edital atende as determinações expressas na NLLC.

Deste modo, o sistema de contratação adotado para o certame, desde a sua origem é aquele previsto na NLLC, assim, sob esta perspectiva, o Edital encontra-se em perfeita consonância com a Lei nº 14.133/2021.

2. Da Fase Preparatória.

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

> 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.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, a portaria de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram-se devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista a prestação de serviço de interesse público realizado pela Prefeitura Municipal de Porto União, onde os objetos da contratação atenderão a demanda interna administrativa da Casa, e, a demanda externa, com o atendimento ao público.

Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações nesta Prefeitura Municipal de Porto União, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, *in fine:*

> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
> VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa e objetivo da licitação, classificação dos objetos comuns, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, deveres da Contratante e da Contratada, fiscalização do contrato, revisão de preços, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> 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**;

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possuem os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, alinhamento ao plano institucional, requisitos de habilitação, obrigações mínimas do fornecedor, estimativa de preços, resultados pretendidos, justificativa para a formação do lote único, riscos e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC, senão vejamos:

> Art. 18. [...] § 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.**

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

A contratação por meio do Sistema de Registro de Preços encontra-se prevista no art. 82, da Lei nº 14.133 que estabelece, também, as regras gerais acerca do funcionamento do Sistema.

Assim sendo, o registro de preços é o instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública, por meio do qual o vencedor da licitação assina ata de registro de preços, comprometendo-se a oferecer por preço unitário o objeto licitado, de acordo com as necessidades da Administração, dentro de quantidade prefixada no edital e podendo ultrapassar o prazo de doze meses, conforme art. 84 da Lei n. 14.133/2021:

> Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.
>
> Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

3. Da Minuta do Edital

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

> **Art. 25.** O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto à obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

> 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.**

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública e não se enquadrando como contratação de alto valor.

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o **pregão em sua forma eletrônica**, para registro de preços, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o "menor preço por item" e o modo de disputa "aberto", do mesmo modo, mostram-se adequados para a modalidade determinada pelo legislador.

E ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

Assim, conditio *sine qua non* que sejam preservadas e devidamente observadas as publicações do Edital e do Contrato (quando devidamente assinado), nos demais veículos e meios exigidos em lei.

4. Da Conclusão

Diante do exposto, primeiramente, cumpre apenas reiterar que não cabe a assessoria jurídica avaliar critérios de vantagem e conveniência na aquisição, pois, trata-se de prerrogativas exclusivas da gestão pública, dessa forma, desde que o entendimento o interesse público e as demais orientações técnicas apresentadas.

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos.

Anote-se que esta Assessoria Jurídica se abstém de analisar a conveniência, oportunidade e a adequação técnica do objeto licitado, por não dispor de competência técnica específica para tal avaliação.

Do mesmo modo, limita-se a análise aos aspectos formais do certame, conforme dispõe a Lei nº 14.133/2021, abstendo-se de qualquer juízo sobre o mérito da decisão administrativa.

Cabe também salientar que o presente parecer possui caráter opinativo, visando orientar a autoridade competente quanto às questões jurídicas suscitadas, não possuindo, portanto, natureza vinculativa.

Ante a todo o exposto, e com fundamento no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto às minutas apresentadas, verifica-se a devida obediência aos ditames da NLLC, razão pela qual se conclui pela devida aprovação e opina-se pelo prosseguimento do processo, recomendando-se a observância das publicações e do prazo mínimo para a abertura da sessão pública, conforme determinado pela Lei nº14.133/2021.

É o parecer. s.m.j.

MARIA EDUARDA MARSCHALK:10336068980
Assinado de forma digital por MARIA EDUARDA MARSCHALK:10336068980
Dados: 2026.10.14 12:35:17 -03'00'

Maria Eduarda Marschalk
OAB/SC 61.207-A