PARECER JURÍDICO

Assunto: Parecer Jurídico;

Pregão Eletrônico nº 14/2025;

Processo nº 48/2025.

OBJETO: CONSTRUÇÃO DE UMA QUADRA DE VÔLEI DE AREIA + CALÇADA NO ENTORNO.

DO MUNICÍPIO DE CABRÁLIA PAULISTA E DO RESUMO DO PROCESSO E DOS ESCLARECIMENTO INICIAIS.

Trata-se o presente expediente de procedimento administrativo que tem por finalidade o **CONSTRUÇÃO DE UMA QUADRA DE VÔLEI DE AREIA + CALÇADA NO ENTORNO**, mediante licitação pública, na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações, constante no Termo de Referência e seus anexos.

Consta nos autos em análise o procedimento de cotação de preços mediante utilização da Planilha Orçamentária. Ao término do referido processo, verificou-se a elaboração de uma lista, na qual constam os preços médios dos itens, com valor estimado é de aproximadamente R$ 201.465,52 (duzentos e um mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e dois centavos).

Ademais, registra-se que a Contadora Municipal comunicou nos autos a existência de dotações orçamentárias aptas a suprir as necessidades referentes à aquisição almejada.

Por derradeiro, é imperativo ressaltar que o Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal conferiu a devida autorização para a instauração do procedimento licitatório. Foi realizado o ato formal de "autorização para abertura de licitação",

determinando, assim, a deflagração do Registro de Preço, na modalidade Pregão Eletrônico, tendo como critério de julgamento o MENOR PREÇO GLOBAL. Paralelamente, instruiu a elaboração das minutas necessárias, com subsequente encaminhamento ao órgão de assessoramento jurídico.

As minutas essenciais foram devidamente confeccionadas e entregues a este órgão para apreciação quanto à sua conformidade com a legalidade, da etapa preparatória do procedimento licitatório, respaldado pelo disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

É pertinente enumerar os documentos importantes que se encontram anexados aos autos em análise:

01. Documento de formalização de demanda.
02. Termo de Referência.
03. Estudo Técnico Preliminar.

Peço permissão para transcrever o art. 53, visto que seu conteúdo abrange os parâmetros essenciais para a formulação do parecer jurídico.

> **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.

Conforme se depreende do dispositivo legal mencionado, o controle prévio de legalidade ocorre em razão do exercício da competência relativa à análise

147
29

jurídica da futura contratação, **não englobando, assim, os demais aspectos envolvidos, tais como aqueles de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade**.

No que tange a esses últimos, quaisquer observações pertinentes decorrem da interligação com questões jurídicas, de acordo com o Enunciado BPC nº 07, consubstanciado no Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

> **Enunciado BPC nº 7**
> A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Efetivamente, presume-se que as especificações técnicas presentes neste processo, abrangendo o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e a avaliação do preço estimado, tenham sido devidamente estabelecidas pelo setor competente do órgão. Essa elaboração é suposta ser fundamentada em parâmetros técnicos objetivos, visando a uma eficaz realização do interesse público. Da mesma forma, essa presunção se estende ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser devidamente motivadas nos autos.

Por outro lado, é relevante esclarecer que não cabe ao órgão de assessoramento jurídico desempenhar a função de auditoria em relação à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem mesmo em relação a atos já consumados. A responsabilidade incumbida a cada agente público é assegurar que seus atos estejam em conformidade com o escopo de suas competências individuais.

JDJ.

Por fim, é imprescindível ressaltar que certas observações são formuladas sem caráter vinculativo, mas visando à segurança da autoridade assessorada, a quem compete, no âmbito da margem discricionária conferida pela lei, avaliar e decidir sobre a aceitação ou não dessas considerações. Entretanto, ressalta-se que as questões relacionadas à legalidade serão destacadas com o intuito de possibilitar sua correção. A continuidade do processo sem a observância desses apontamentos recai exclusivamente sobre a responsabilidade da Administração.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. DOS DOCUMENTOS QUE ACOMPANHAM O PROCESSO.

Inicialmente, cumpre registrar que o presente procedimento administrativo acompanha os seguintes documentos: **Termo de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Orçamentos, Projeto, Edital e Anexos.**

Tais registros compõem a denominada fase preparatória da licitação, devendo, por conseguinte, observar, na medida do possível, as disposições do art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133/2021:

> **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.

Consoante as informações constantes nos autos em tela, as justificativas que fundamentam a solicitação de contratação, bem como os documentos referidos no dispositivo supracitado, encontram-se devidamente contemplados.

2.2. DOS ORÇAMENTOS OBTIDOS.

Na fase interna, a Administração delineia o que pode ser denominado como encargo, constituindo-se em um conjunto de obrigações. Este conjunto de obrigações reflete a vontade da Administração e representa a materialização do que ela busca para atender às suas necessidades.

É consabido que a elaboração da estimativa de preços nos procedimentos de contratação requer uma pesquisa abrangente de preços, a fim de possibilitar a identificação precisa da faixa usual de valores praticados para um objeto similar ao almejado.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 23, §1º, estabeleceu disposições sobre o valor estimado da contratação:

> **Art. 23.** O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. (...)
> **§ 1º** No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
> **I -** composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
> **II -** contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> **III -** utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
> **IV** - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
> **V -** pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

O orçamento representa uma estimativa dos custos diretos e indiretos relacionados ao objeto da futura contratação ou aquisição. O § 1º estipula que a Administração tem o dever de identificar a proposta mais vantajosa, utilizando-se de

parâmetros especificados nos incisos, os quais podem ser empregados de forma isolada ou em combinação.

Ademais, apresenta-se o entendimento do Egrégio Tribunal de Contas acerca do artigo anteriormente transcrito.

> Já o §1º prevê explicitamente a necessidade de regulamentação, elencando nos incisos I ao V os parâmetros a serem observados para aferição do preço, sendo que esses parâmetros poderão ser combinados ou não, a depender do teor do regulamento editado.
>
> Nesta linha de regulamentação, o Poder Executivo Federal editou a Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, excetuando-se, por força do contido no seu §1º do artigo 1º, as contratações de obras e serviços de engenharia.
>
> Cabe rememorar que o artigo 187 desta Lei faculta aos Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarem os regulamentos editados pela União.
>
> O regulamento federal definiu os elementos essenciais à elaboração da pesquisa de preços, sendo eles: formalização (artigo 3º), critérios (artigo 4º), parâmetros (artigo 5º) e a metodologia de obtenção do preço estimado (artigo 6º), bem como fixou regras específicas para contratação direta e outros.

Nessa mesma perspectiva, o Tribunal de Contas da União – TCU, no exercício de sua competência constitucional de interpretar e orientar as atividades da Administração, por meio do Acórdão n. 1.445/2015 – Plenário, já havia se pronunciado sobre a adequada instrução dos autos, especialmente no que diz respeito à estimativa de preços.

O mencionado Acórdão recomendou ao órgão auditado que, ao realizar a pesquisa de preços, empregasse mais de um parâmetro como fonte de pesquisa, priorizando aqueles praticados na Administração Pública, por meio de contratos

firmados por outros órgãos ou dos atos registrados no portal, à época denominado Comprasnet.

Consta nos autos a inclusão da estimativa de valor dos objetos, conforme dados provenientes do Banco de Preços, em conformidade com a Instrução Normativa nº 65, de julho de 2021. Ressalta-se que essa regulamentação foi estabelecida pela União, sendo aplicável a esta municipalidade nos termos do art. 187 da Lei de Licitações.

Dessa forma, constata-se que a pesquisa anexa aos autos foi conduzida com prioridade para os preços praticados na Administração Pública, por meio de contratos firmados por outros órgãos.

Dessa forma, no que tange à pesquisa de preços efetuada para esta contratação, foram atendidos os pressupostos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

2.3. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) está disciplinado no art. 6º, inciso XX, e art. 18, §1º e §2º da Lei n° 14.133/2021:

> **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)
> **XX - estudo técnico preliminar:** documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.
>
> **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;**

153

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.

No caso em apreço, cumpre salientar que o servidor da área técnica e requisitante foi encarregado da elaboração do estudo técnico preliminar.

Embora se trate de um documento intrinsecamente técnico, sujeito à avaliação última por parte do órgão assistido, notadamente revela as previsões indispensáveis, conforme disposto no art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133, de 2021.

fl 02.

154

2.4. DO TERMO DE REFERÊNCIA.

A definição de termo de referência está prevista no art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

> **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

Segundo a art. 40, §1º da lei, o termo também deve conter, quando for o caso:

> **Art. 40.**
> (...)
> **§ 1º** O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

> I – especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
> II – indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
> III – especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

No presente caso, verifica-se que o Órgão assessorado inseriu previsões de sustentabilidade no Termo de Referência.

Considerando as disposições normativas mencionadas, constatou-se que a minuta do Termo de Referência está em conformidade com as prescrições legais.

2.5. DAS CONDIÇÕES DO EDITAL E MINUTA.

No que tange às estipulações presentes no edital e na minuta do contrato, entende-se, a princípio, estarem de acordo com a legislação aplicável, observando os dispostos nos art. 25, 82 e 92 da Lei nº 14.133/2021.

3. DA CONCLUSÃO.

Ante o exposto, opina-se, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e financeiros e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela regularidade do presente processo licitatório.

É imperativo esclarecer que, respaldado pelas instruções eruditas do jurisconsulto **HELY LOPES MEIRELLES**, todas as exposições efetuadas neste documento são de natureza opinativa e técnica, desprovidas de efeito vinculativo sobre a Administração ou sobre as partes interessadas, exceto se ratificadas por meio de um ato subsequente.

1456

Este é o parecer jurídico, o qual submeto à apreciação e quaisquer considerações das autoridades competentes.

Cabrália Paulista, 01 de abril de 2025.

JORGE DELFINO AUGUSTO DE FIGUEIREDO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB/SP nº 137.045