



PARECER JURÍDICO INICIAL



Prefeitura Municipal de Glória do Goitá
Palácio Djalma Souto Maior Paes

PARECER JURÍDICO 105/2025 - DJCONS/LIC



PROCESSO LICITATÓRIO Nº 182/2025
CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 003/2025
REQUERENTE: SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. REGISTRO DE PREÇOS LEGISLAÇÃO APLICÁVEL LEI Nº 14.133/2021.

1. RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Diretoria Jurídica o Processo licitatório nº 182/2025, encaminhado pelo Setor de Licitações e Contratos, para análise e parecer sobre a observância das formalidades legais da licitação na modalidade concorrência nº 003/2025, que versa sobre a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA FINS DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE REPOSIÇÃO DE PAVIMENTO EM PARALELEPÍPEDOS (TAPA BURACOS), EM DIVERSAS RUAS NO MUNICÍPIO DE GLÓRIA DO GOITÁ/PE.

Compulsando os autos do referido processo, verifica-se que o feito encontra-se instruído com os documentos, dentre os quais se destacam:

- a) Ofício nº 248/2025 – SEINFRA expedido pela Secretaria de Infraestrutura, por meio do qual se solicita abertura do processo licitatório;
- b) Documento de Formalização da Demanda - DFD;
- c) Relatório Fotográfico das Ruas;
- d) Estudo Técnico Preliminar - ETP;
- e) Mapa de Gerenciamento de Riscos;
- f) ARTº – CREA-CAU;
- g) Projeto Básico;
- h) Memorial Descritivo;
- i) Memória de Cálculo;
- j) Composição de BDI;
- k) Composição de Encargos Sociais;
- l) Caderno de Encargos;

U



- m) Declaração do Responsável Técnico do Projeto;
- n) Aprovação do Projeto Básico;
- o) Ofício– SEFIN, contendo Declaração de Dotação Orçamentária;
- p) Termo de Referência - TR;
- q) Aprovação do Termo de Referência, pelo Sr. Paulo Henrique Juliam;
- r) Autorização da autoridade competente para contratação;
- s) Protocolo Interno da Comissão de Contratação;
- t) Portaria da Comissão de Contratação nº 353/2025;
- u) Termo de Autuação;
- v) Minuta de Edital;
- w) Termo de Referência – Anexo I;
- x) Modelo de Proposta – Anexo II
- y) Modelo de Declaração – Anexo III;
- z) Minuta da Ata de Registro de Preços – Anexo IV;
- aa) Minuta do Contrato – Anexo V;
- bb) Comunicação Interna nº 10/2025 – Controle de Legalidade.

É o breve relatório.

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

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 pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da

imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do 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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se 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 seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1 Evolução Normativa da Modalidade Concorrência

✓

Lei nº 14.133/2021 trouxe significativas alterações na modalidade de concorrência, alinhando-a com a dinâmica do pregão e introduzindo flexibilidades nos critérios de julgamento. Com isso, busca-se maior eficiência e transparência nas contratações públicas, mantendo sempre o compromisso com a integridade e a inovação no processo licitatório.

3.2 Previsão Legal e Características da Modalidade

A Concorrência, modalidade de licitação com previsão no art. 6º, inciso XXXVIII, art. 28, inciso II, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021, é caracterizada pela completude de seus procedimentos, sendo composta por várias etapas, e contando com diversos possíveis critérios de julgamento.

3.3 Rito Procedimental

Assim como ocorre no pregão, a modalidade Concorrência deverá observar o rito estabelecido no artigo 17 da Lei nº 14.133/2021. À luz da Lei de Licitações, os procedimentos executivos, da modalidade Concorrência pode ser subdividida em etapas, são elas: Preparatória; Divulgação do edital de licitação; Credenciamento de representantes; Apresentação das propostas e dos documentos de habilitação; Julgamento e classificação; Modos de disputa; Negociação; Habilitação; Recursos; e Homologação.

3.4 Da Modalidade Licitatória

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória Concorrência, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei Federal nº 14.133/2021.

O texto normativo disciplina, em seu artigo 6º, inciso XXXVIII, que a concorrência é a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto.

Logo, mostra-se possível a contratação de empresa de engenharia para fins de execução dos serviços de reposição de pavimento em paralelepípedos (tapa-buracos), em diversas ruas, no município de Glória do Goitá/PE, visto que a modalidade licitatória utilizada para as contratações de

bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, estes, cujos padrões, desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações, o que se observa na modalidade escolhida.

3.4.1 Da Utilização do Sistema de Registro de Preços na Modalidade Concorrência

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XLV, define o Sistema de Registro de Preços como “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e à aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

Nesse contexto, verifica-se que o objeto da presente licitação se amolda às exigências do art. 85 da Lei nº 14.133/2021, que admite o uso do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, desde que atendidos dois requisitos cumulativos: (i) existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional; e (ii) necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado. Ambos os requisitos estão presentes nos autos.

Ainda, conforme o art. 82 da Lei nº 14.133/2021, o edital da licitação para registro de preços deve conter regras específicas, o que se observa na presente concorrência, que possui minuta de ata de registro de preços, cláusulas específicas quanto ao critério de julgamento por menor preço, vigência da ata, hipóteses de cancelamento, possibilidade de múltiplos fornecedores e demais requisitos estabelecidos pela legislação vigente.

Ademais, a adoção da forma eletrônica está em consonância com o disposto no § 2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a preferência pela realização das licitações por meio eletrônico.

A formalização da ata de registro de preços, conforme minuta constante dos autos, possui natureza vinculativa e obrigacional, conforme art. 6º, inciso XLVI, da mesma lei, e contempla todos os elementos necessários para sua posterior utilização por parte do órgão gerenciador e possíveis órgãos participantes, observadas as regras do art. 83 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, resta juridicamente viável e adequada a adoção da modalidade concorrência eletrônica para fins de registro de preços no caso em apreço, desde que observadas todas as

disposições legais aplicáveis ao Sistema de Registro de Preços e às contratações decorrentes deste procedimento auxiliar.

3.5 Instrução do Processo

A instrução do processo encontra-se composta pelo Documento de Formalização da Demanda - DFD, Estudo Técnico Preliminar - ETP, Termo de Referência e Projeto Básico, com o valor estimado elaborado em conformidade com o art. 23, §2º da Lei 14.133/2021.

3.6 Análise do Termo de Referência

Verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa de objeto da licitação, descrição da solução como um todo, modelo, prazo e condições de execução, qualificação técnica, condições de pagamento, documentação de habilitação, 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 XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

3.7 Análise do Estudo Técnico Preliminar

O legislador dispôs no §1º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que 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.

É certo ainda que deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I (descrição da necessidade da contratação), IV (estimativas das quantidades para a contratação), VI (estimativa do valor da contratação), VIII (justificativa para o parcelamento ou não da contratação) e XIII (posicionamento conclusivo sobre adequação da contratação).

No caso concreto, em análise do documento acostado aos autos, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbro que constam em seus tópicos, os incisos obrigatórios.

3.8 Participação em Consórcios

Quanto ao edital, em seu item 6.7, e ao item 21 do Termo de Referência, observa-se a vedação à participação de empresas em consórcio. Na Lei nº 8.666/1993, a regra geral era de vedação à participação de consórcios, devendo o instrumento convocatório expressamente admitir sua formação, assim como as condições e formas de estruturação desse consórcio. A Lei nº

14.133/2021, por outro lado, tem como regra geral a permissão à participação de consórcios, devendo quando o instrumento convocatório os vedar, a Administração Pública, quando não permitir a participação de licitantes em consórcios, deve motivar essa decisão, justificando as razões para tanto.

Tanto no Termo de Referência quanto na minuta de edital, a administração justifica a vedação à participação de empresas consorciadas. Observa-se que o objeto da presente concorrência consiste na execução dos serviços de reposição de pavimento em paralelepípedos (tapa-buracos), em diversas ruas do município de Glória do Goitá que não se enquadra na esfera de “alta complexidade ou grande vulto”.

Embora a lei 14.133/2021 tenha dado um enfoque de “regra geral” à participação de empresas sob forma de consórcio, todavia, permanece à discricionariedade do administrador em admitir ou não o consórcio de forma fundamentada.

O TCU já se pronunciou quanto a esse sentido:

A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativas fundamentadas. Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou de vulto, tal alternativa também não é obrigatória. **Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem que o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame com o intuito precípua de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa.** (TCU, Acórdão 2.831, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes). (Grifei).

Dessa forma, não se enquadrando o objeto do presente processo como sendo uma obra de grande vulto ou de alta complexidade, e tendo a autoridade demandante justificado a vedação da participação em consórcio, entende essa assessoria que tal vedação não fere o princípio da competitividade e da isonomia.

3.9 Da Previsão de Existência de Recursos Orçamentários

A Lei 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem

executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma, o que foi apresentado.

3.10 Minuta Contratual

No que se refere à minuta contratual, constante como anexo da minuta de edital em exame, observa-se que esta contempla as cláusulas essenciais exigidas pelo artigo 92 da Lei nº 14.133/2021.

3.11 Regularidade do Edital e seus anexos

Verifica-se que a minuta de edital seguiu todas as cautelas recomendadas pela Lei 14.133/2021, e considerando que até então o procedimento não apresenta irregularidades, que possam macular o certame e que a minuta do edital segue os preceitos legais que regem a matéria.

3.12 Publicidade e Prazos

Quanto à forma e os meios de publicidade dos atos condiz com art. 54 da Lei de Licitações, o interstício mínimo de 10 (dez) dias, entre a publicação do último aviso de licitação e a data da abertura e abertura das propostas, por se tratar de serviço comum de engenharia, devendo a mesma ser publicada no Diário Oficial do Estado e em jornal diário de grande circulação e no portal PNCP.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que a modalidade Concorrência nº 003/2025, referente ao Processo Licitatório nº 182/2025, mostra-se adequada ao objeto pretendido, consistente na contratação de empresa de engenharia para fins de execução dos serviços de reposição de pavimento em paralelepípedos (tapa-buracos), em diversas ruas, no município de Glória do Goitá/PE. A minuta contratual apresentada contempla as cláusulas essenciais exigidas pela Lei nº 14.133/2021, não havendo, sob a ótica estritamente jurídica, óbice à formalização contratual nos termos propostos.

Ressalta-se que não integram o escopo desta manifestação os aspectos de natureza técnica, orçamentária ou financeira, os quais devem ser devidamente verificados pelos setores competentes da Administração Pública. A exatidão desses elementos permanece sob responsabilidade funcional das unidades envolvidas.





Prefeitura Municipal de Glória do Goitá
Palácio Djalma Souto Maior Paes



As manifestações da assessoria jurídica têm caráter opinativo e não vinculante, podendo a Administração, de forma motivada, adotar caminho diverso, conforme critérios de conveniência e oportunidade. O papel deste órgão consultivo limita-se à análise jurídica, não se estendendo a temas discricionários ou eminentemente técnicos, conforme estabelece o princípio da deferência técnico-administrativa.

Aplica-se, por analogia, o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, segundo o qual:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade”.

Portanto, resguardada a competência decisória da autoridade administrativa, e tendo sido observadas as normas aplicáveis, especialmente a Lei nº 14.133/2021 e a Lei Complementar nº 123/2006, esta assessoria jurídica **emite parecer favorável à adoção da modalidade concorrência**, bem como à aprovação do edital e seus anexos, nos termos analisados.

Este parecer é meramente opinativo, não vinculando, portanto, a administração pública, que poderá agir diferentemente.

Glória do Goitá/PE, 02 de outubro de 2025.

Renata M. de Araújo
RENATA MATIAS DE ARAÚJO
Diretora Jurídica Consultiva
OAB/PE 59.772
Mat. 75117