



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO - N° 4.741/2025 CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - N° 004/2025

ASSUNTO: Exame prévio do edital de licitação e minuta contratual para efeitos de cumprimento do artigo 53 da Lei Federal 14.133/2021.

CONSTATAÇÃO DE REGULARIDADE. APROVAÇÃO:

Recebe esta Assessoria Jurídica, pedido de parecer encaminhado pelo Agente de Contratação, relativo ao processo administrativo de Concorrência Eletrônica nº 004/2025, que trata da Contratação de empresa de engenharia especializada para “**CONSTRUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO COM DRENAGEM SUPERFICIAL EM DIVERSAS RUAS**, do município de Bom Jesus/RN” - EMENDA PARLAMENTAR N.º 202539170010 – BL. Consulta-nos sobre a legalidade do instituto adotado para o processo em questão e solicita aprovação jurídica da minuta edital para cumprimento do disposto no parágrafo único do artigo 53 da nova Lei das Licitações.

DO RELATÓRIO:

O processo teve início já devidamente com a portaria de nomeação do Agente de Contratação, e, com a requisição formulada pela Secretaria interessada, descrevendo sua necessidade e justificando sua pretensão sendo apresentado ainda o ETP (Estudo Técnico Preliminar) e Projeto Básico, bem como o documento de Formalização da Demanda (FD) em atendimento ao artigo 18 incisos I a VII da Lei Federal 14.133/2021.

DA FUNDAMENTAÇÃO:

A Concorrência é a modalidade de licitação prevista em lei específica, qual seja, Lei Federal nº 14.133/2021, a qual regulamentou o artigo 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil, destacado abaixo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

A Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, dentre outras modalidades, regulamentou a modalidade de licitação **CONCORRÊNCIA**, a qual é destinada para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, nos termos do art.



6º, XXXVIII, da indigitada norma. Logo, após a análise de praxe, pudemos constatar que os esboços das referidas peças se encontram revestidos de todas as formalidades legais, na forma prevista na Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, e atendem ao objetivo precípua do certame licitatório sob exame, vejamos.

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 Federal 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.

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.

DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO:

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 artigo 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do artigo 18.



O artigo 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, dentre eles, o Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação que deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No caso dos autos, por se tratar de obra ou serviço de engenharia, assim considerado “*todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens*”, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é facultada podendo ser substituída pelo Termo de Referência ou Projeto Básico, desde de que demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, mesmo assim por opção desta Comissão foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar, onde é parte integrante deste processo.

DA ANÁLISE DE RISCOS:

O artigo 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No caso concreto, a Administração não elaborou a análise de riscos, notadamente por não se tratar de obra ou serviço de grande vulto, assim compreendidos aqueles cujo valor estimado supera R\$200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) conforme estabelece o artigo 6º, XXII, e determina o artigo 22, §3º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

DO ORÇAMENTO ESTIMADO:

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação com indicação da observância do parâmetro previsto artigo 23, §2º, I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

DO TERMO DE REFERÊNCIA E PROJETOS BÁSICOS:

Nos termos do artigo 6º, XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, o Termo de Referência é obrigatório para contratação de bens e serviços.

No caso dos autos, por se tratar de serviço de engenharia, como Termo de Referência foi apresentado o Memorial Descritivo do serviço, além do projeto básico e planilhas orçamentárias que foram elaborados nos termos do artigo 6º, XXV, da Lei Federal nº 14/133/2021, que assim dispõe:

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;



- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do artigo 46 desta Lei;

Desse modo, temos como atendido o referido requisito, haja vista que as informações apresentadas são suficientemente claras para que os licitantes consigam dimensionar suas propostas, inclusive no que tange ao valor orçado da obra através do disposto no artigo 23, §3º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei Federal nº 8.429, de 1992, e o artigo 105, da Lei Federal nº 14.133, de 2021:

Lei Federal nº 8.429/92, Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei Federal nº 14.133/2021, Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como



a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. (GRIFO NOSO).

DA MINUTA DO EDITAL:

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela AGU foram destacadas e estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.

DA RESTRIÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS NO CERTAME:

O artigo 9º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do artigo 9º.

Especificamente em relação a consórcios, a Lei Federal nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

- I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;
- II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;
- III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;
- IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;
- V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do



consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

No que se refere a cooperativas, a Lei Federal nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.

No caso concreto, observa-se que o edital **não prevê** restrição a participação de interessados.

DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO:

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela AGU foram destacadas e estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.

PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO:

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCp) e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Diário Oficial do Estado, e no Diário Oficial do Município, sendo ainda obrigatória a publicação em jornal diário de grande circulação, conforme determinam os artigos 54, caput e §1º, e artigo 94 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.



Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o artigo 54, §3º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

DO ATENDIMENTO DA RESOLUÇÃO Nº 028/2020-TCE/RN:

Ato contínuo, no que tange à documentação apresentada, temos que atendeu os requisitos previstos no art. 10, da Resolução nº 028/2020-TCE/RN, que regulamenta os modos de organização, composição e elaboração de documentos, procedimentos e demonstrativos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como de processos de execução da despesa pública, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e dos seus respectivos Municípios, tais como:

- a) solicitação para a realização da despesa;
- b) definição precisa, suficiente e clara do objeto da contratação, podendo tomar a forma de “projeto básico”, devidamente acompanhado do ato de sua aprovação pela autoridade competente, nos casos de contratação para a execução de obras e para a prestação de serviços;
- c) orçamento, detalhado em planilhas que contenham as descrições dos serviços e suas respectivas unidades, quantidades, preços unitários e totais, devidamente acompanhado do conjunto dos documentos que tenham subsidiado a sua elaboração;
- d) ato confirmatório da existência de saldo orçamentário específico e suficiente para fazer face à despesa;
- e) despacho do ordenador de despesa, autorizativo da abertura, protocolamento, autuação e numeração do processo administrativo correspondente; e, por fim,
- f) minuta do instrumento convocatório e contrato.

Logo, percebe-se dos autos, que o mesmo segue o que estabelece a Resolução nº 028/2020-TCE/RN, sem mencionar que a minuta do Edital se encontra em sintonia com o artigo 40, bem como a minuta do contrato contém as exigências do artigo 55, o que importa na sua aprovação.

CONCLUSÃO:

Assim, diante dos aspectos jurídicos e formais opino pela aprovação das minutias submetidas à exame, considerando-se as orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público, nos termos do Parágrafo Único do artigo 53, da Lei Federal nº 14.133/21, por representar entendimento este que submetemos à consideração superior.

É o parecer.

Bom Jesus/RN, 20 de setembro de 2025.

THIAGO CORTEZ MEIRA DE MEDEIROS
OAB/RN nº 4650
Assessor Jurídico