

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 23.09.001.2025/PROJUD-SAAE

PROCESSO Nº: 365476/2025

INTERESSADO: Gerência de Tarifas e Custos /SAAE

ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 365476/2025, DE ACORDO COM A LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 3.737/2025.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico por parte da Gerência de Tarifas e Custos nos autos do PROADI 365476/2025 deflagrado, para contratação de empresa especializada para executar o serviço de leitura de medidores, com faturamento imediato e repasse simultâneo de fatura, leitura de medidores e entrega posterior da fatura, emissão de notificação de débito e atualização cadastral com transmissão online dos dados apurados e coletados no município de Sobral – CE (sede e distritos), com fornecimento de hardware (smartphone e impressoras de campo), para atender as demandas de serviços do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (Saae) de Sobral.

Foi encaminhado para esta assessoria jurídica para análise e parecer jurídico o processo com as seguintes documentações:

1. Documento de Formalização de demanda - DFD nº 002/2025 – Gerência de Tarifas e Custos - GTC/SAAE;
2. CI nº 27.08.001/2025 – Gerência de Tarifas e Custos – GTF/Saae que autoriza a abertura do processo administrativo;
3. Portaria nº 153/2025-SAAE que instituiu a equipe de planejamento do SAAE;
4. Estudo Técnico Preliminar e Anexos;
5. CI nº 27.08.001/2025 – Gerência de Tarifas e Custos – GTC/Saae apresentando a dotação orçamentária para futura contratação e a autorização para abertura do procedimento licitatório;
6. Termo de Referência e Anexos;
7. Minuta do Edital e Anexos.

É o relatório.
Passo a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Faz-se 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 municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Autarquia,

Sede Administrativa: Rua Doutor Monte, 563, Centro – Sobral/CE | CEP: 62011-200

CNPJ: 07.817.778/0001-37 | **E-mail:** saaesobral@saaesobral.com.br | **Site:** saae.sobral.ce.gov.br

Instagram: @conectasaee | **Facebook:** SaaeSobral | **Ouvidoria:** ouvidoria@saaesobral.com.br

observando os requisitos legalmente impostos.

Em outras palavras, importa registrar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir o ordenador de despesas 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.

Ressata-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução das questões em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculado à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

No presente caso, verifico que se pretende deflagrar processo para contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de leitura de medidores, com faturamento imediato e repasse simultâneo dos dados coletados, bem como a leitura com entrega posterior das faturas, para atender as demandas da Autarquia, garantindo maior precisão na medição do consumo, possibilitando uma correta cobrança dos serviços.

Vejamos, como se sabe, a obrigatoriedade do procedimento licitatório para a realização de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública decorre de mandamento constitucional previsto no art. 37, inciso XXI, da Magna Carta de 1988, assegurando-se igualdade de condições a todos aqueles que acudirem ao chamado do órgão ou ente público para participarem do certame.

Segundo disposto no art. 11 da Lei 14.133/2021, além da garantia do tratamento isonômico entre os eventuais interessados, a licitação destina-se à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Vantajosidade não se confunde com o menor preço, mas com obtenção de bem ou serviço que melhor satisfaça o interesse da Administração.

A modalidade escolhida fora a do Pregão Eletrônico conforme indica o art. 28, I da NLLC, e definida pela lei de licitações, em seu art. 6º, XLI como: (...): *modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.*

No caso em apreço, o art. 6º da Lei nº 14.133/2021 também define o que são bens e serviços comuns:

(...)

XIII – bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

Para a adoção da modalidade de Pregão, conforme o art. 29 da referida Lei, o objeto a ser licitado deverá possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Sede Administrativa: Rua Doutor Monte, 563, Centro – Sobral/CE | CEP: 62011-200
CNPJ: 07.817.778/0001-37 | **E-mail:** saaesobral@saaesobral.com.br | **Site:** saae.sobral.ce.gov.br
Instagram: @conectasaae | **Facebook:** SaaeSobral | **Ouvidoria:** ouvidoria@saaesobral.com.br

Prima facie, destaco que a modalidade de licitação escolhida se coaduna com os preceitos da Lei nº 14.133/2021, eis que a referida escolha, se deu com base, a princípio, considerando a estimativa, a despesa e a natureza do objeto a ser contratado.

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.

Quanto à instrução processual, o §2º do art. 18 determina como obrigatório o ETP com os seguintes elementos: (a) a descrição da necessidade da contratação; (b) a estimativa das quantidades para a contratação; (c) a estimativa de valor da contratação; (d) a justificativa para o parcelamento ou não da solução; (e) o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação. Quantos aos outros elementos, a ausência deve ser justificada.

No caso, o Estudo Técnico Preliminar, para a contratação almejada, segue a Lei nº 14.133/2021.

A necessidade da contratação é justificada pela necessidade de realizar o atendimento ao crescimento da demanda, impulsionado pelo aumento populacional e pela contínua expansão urbana do município. No entanto, esse avanço não tem sido acompanhado pela ampliação do quadro de pessoal, e essa limitação operacional compromete a regularidade dos ciclos de leitura, o que pode resultar no descumprimento dos prazos definidos no regulamento do serviço.

É possível, portanto, constatar que o processo se encontra devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade desta Autarquia.

Analisa-se a seguir os documentos principais:

- Da pesquisa de preços

In casu, a adequada pesquisa de preços permite a correta estimativa do custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, define os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e serve de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, conforme dispõe o artigo 23, da Lei n.º 14.133/2021, ora transcrito:

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

Sede Administrativa: Rua Doutor Monte, 563, Centro – Sobral/CE | CEP: 62011-200
CNPJ: 07.817.778/0001-37 | **E-mail:** saaesobral@saaesobral.com.br | **Site:** saae.sobral.ce.gov.br
Instagram: @conectasaee | **Facebook:** SaaeSobral | **Ouvidoria:** ouvidoria@saaesobral.com.br

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 entendimento do TCU, no sentido de que *“na elaboração do orçamento estimativo da licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Banco de Preços Públicos e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária”* (Acórdão 1445/2015 – Plenário).

Com efeito, o Município de Sobral regulamentou o art. 23 da NLLC, através do Decreto Municipal nº 3.737/2025, o qual dispõe sobre os métodos de pesquisa de preços, conforme a seguir:

Art. 19. Na pesquisa de preços para aquisição e contratação de bens e serviços em geral, o valor estimado da contratação será definido com base no melhor preço aferido, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, devendo ser realizada exclusivamente com base nos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada, sempre que possível:

(...)

II - Contratações similares realizadas 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;

(...)

IV - Pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, materializada pela solicitação formal de cotação, preferencialmente por meio eletrônico, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores;

No presente processo, consta aos autos pesquisa de preços foi realizada por webmail, com recebimento de 3 (três) propostas das empresas diferentes, bem como pesquisa no banco de licitações com contratações similares.

- O Termo de Referência

Passa-se então à análise do Termo de Referência, e as exigências trazidas pela Nova Lei de Licitações.

Verifica-se que o Termo de Referência contém a definição do objeto, especificações e quantitativos, justificativa, prazo de vigência e de execução, fundamentação legal, descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto, requisitos da contratação, das condições para execução, da gestão e fiscalização do contrato, condições de recebimento e de pagamento, formas e critérios de seleção de fornecedores/prestadores de serviço, estimativa do valor, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, 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

Sede Administrativa: Rua Doutor Monte, 563, Centro – Sobral/CE | CEP: 62011-200
CNPJ: 07.817.778/0001-37 | **E-mail:** saaesobral@saaesobral.com.br | **Site:** saae.sobral.ce.gov.br
Instagram: @conectasaee | **Facebook:** SaaeSobral | **Ouvidoria:** ouvidoria@saaesobral.com.br

- 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.

Em consonância com o art. 6º da NLLC, verifica-se, portanto, que o Termo de Referência contempla todos os requisitos previstos em lei, de acordo com o objeto previsto no certame licitatório.

Passando a análise da fase externa, de acordo com o art. 25 da Lei nº 14.133/2021, 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.

Na análise do edital do Pregão Eletrônico oriundo do Processo nº 365476/2025, esta assessoria identificou que aborda os aspectos exigidos pelo art. 25 da NLLC.

O documento também segue a orientação do §1º do citado dispositivo de lei, adotando minutas padronizadas e com cláusulas uniformes. Quanto às especificações do §3º, todos os elementos do edital, incluindo a minuta do contrato e outros anexos, são disponibilizados eletronicamente. No todo, não foram identificados aspectos específicos relativos aos parágrafos 2, 4, 5 e 6 que são dispensáveis no caso. Havendo a previsão do índice de reajuste exigido pelos §§ 7 e 8.

Isso posto, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço por lote”, do mesmo modo, monstrem-se adequado 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 da Lei Complementar nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

Ainda, a análise realizada em face de minuta do contrato, com fundamento no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, que determina como obrigatórios:

- a) Descrição clara e precisa do objeto contratado;
- b) Forma específica de prestação do serviço ou fornecimento bem;
- c) Detalhamento do preço e das condições de pagamento;
- d) Prazo de vigência do contrato;
- e) Indicação do crédito orçamentário que suportará a despesa;
- f) Definição dos direitos e responsabilidades das partes;
- g) Estabelecimento de penalidades e valores de multas por atrasos de inadimplemento;
- h) Previsão dos casos em que o contrato pode ser rescindido;
- i) Vinculação do contrato ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor;
- j) Referência à legislação aplicável à execução do contrato;
- l) Estipulação do foro para dirimir dúvidas ou litígios decorrentes do contrato.

Sede Administrativa: Rua Doutor Monte, 563, Centro – Sobral/CE | CEP: 62011-200
CNPJ: 07.817.778/0001-37 | **E-mail:** saaesobral@saaesobral.com.br | **Site:** saae.sobral.ce.gov.br
Instagram: @conectasaee | **Facebook:** SaaeSobral | **Ouvidoria:** ouvidoria@saaesobral.com.br

Ao se verificar a minuta do contrato, percebe-se que ele atende a esses requisitos.

O contrato especifica claramente o objeto, a forma de fornecimento dos itens contratados, o preço e as condições de pagamento, incluindo reajustes. Define o prazo de vigência, indica o crédito orçamentário, estabelece direitos e responsabilidades das partes, detalha as penalidades e o valor das multas, contempla os casos de rescisão, vincula-se ao edital de licitação, cita a legislação aplicável e designa o foro competente. Este alinhamento assegura a conformidade do contrato com as diretrizes legais e a transparência na administração pública.

No que se refere à fiscalização da execução do contrato, destaca-se que é obrigatória a sua previsão, de modo a garantir o cumprimento do seu objeto.

O fundamento dessa obrigatoriedade encontra-se na nova lei de licitações e contratos, em seu Artigo 104, inciso III, que confere à Administração a prerrogativa de fiscalizar a execução dos contratos administrativos, em seu Artigo 117, que define que a execução contratual deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais especialmente designados ou por seus substitutos.

No caso dos autos não é diferente, devendo a fiscalização ocorrer de forma sistemática, de modo a garantir a sua execução sem intercorrências.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas necessárias, devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto de contratação comum à gerência solicitante, sem aferição de riscos aparentes para a Autarquia.

Conforme análise do Processo Administrativo em voga, infere-se que houve integral atendimento ao regimento atinente às exigências do contrato administrativo a ser firmado entre a Administração Pública licitante e o(s) licitante(s) vencedor(es) do certame.

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 e a publicação de extrato do edital no Portal da Transparência. 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 art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Logo, os documentos constantes no processo sobre análise atendem as exigências da Lei nº 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

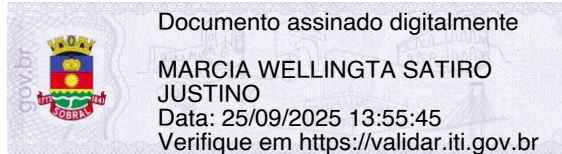
Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, após a análise da minuta do Edital e respectivos anexos, verifica-se a possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, posto que atendidas as exigências legais previstas na Lei de Licitações e Contratos.

Assim, esta Procuradoria Jurídica, nada tem a opor quanto o prosseguimento do feito.

É o parecer.

Sobral/CE, 23 de setembro de 2025.

Sede Administrativa: Rua Doutor Monte, 563, Centro – Sobral/CE | CEP: 62011-200
CNPJ: 07.817.778/0001-37 | **E-mail:** saaesobral@saaesobral.com.br | **Site:** saae.sobral.ce.gov.br
Instagram: @conectasaee | **Facebook:** SaaeSobral | **Ouvidoria:** ouvidoria@saaesobral.com.br

**Márcia Wellingta Sátiro Justino**

Procuradora Assistente do SAAE/SOBRAL

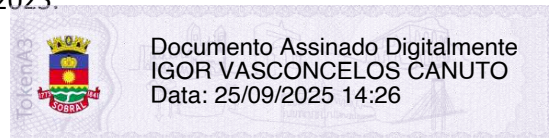
OAB nº 19.789

DESPACHO:

De acordo com o PARECER JURÍDICO Nº 23.09.001/2025 – PROJUR/SAAE

Portanto, deve-se observar o inteiro teor e providenciar as medidas necessárias para realização do Pregão Eletrônico.

Sobral/CE, 23 de setembro de 2025.

**IGOR VASCONCELOS CANUTO**

Diretor Administrador/Ordenador de Despesas do SAAE/Sobral