

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 18.11.002/2025 – PROJUR/SAAE

PROCESSO Nº: 413751/2025

INTERESSADO: Diretoria de Operações

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. LOCAÇÃO DE MÁQUINAS PESADAS. SERVIÇOS COMUNS. LEGALIDADE. LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DAS MINUTAS EDITALÍCIAS. CONFORMIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise jurídica referente à possibilidade de realização do Pregão Eletrônico, do tipo “menor preço”, visando à contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de locação de máquinas e veículos de grande porte, com operadores/motoristas, combustível e toda a manutenção corretiva e preventiva, destinados a atender as necessidades operacionais do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE do Município de Sobral, conforme trâmite administrativo identificado no PROADI413751/2025.

Cumpra esclarecer que a presente manifestação jurídica é elaborada com fundamento no art. 8º, § 3º da Lei nº 14.133/2021, restringindo-se à análise dos aspectos estritamente jurídicos do processo, não adentrando em questões relativas à conveniência ou oportunidade da contratação, cuja avaliação compete à autoridade administrativa competente. Ainda assim, recomenda-se atenção permanente ao princípio da impessoalidade, bem como aos demais princípios que regem a Administração Pública.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

1. Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 856/2025;
2. CI nº 03.11.001/2025 com a solicitação e autorização para abertura do processo administrativo;
3. Estudo Técnico Preliminar – ETP e 11 Anexos;
4. Pesquisa de Preços;
5. Declaração de Existência de Recursos Orçamentários;
6. Termo de Referência;
7. Minuta do Edital e Contrato.

Presume-se, para fins desta análise, que a autoridade responsável verificou previamente a compatibilidade da contratação com os aspectos orçamentários, financeiros, administrativos e técnicos, bem como considerou as justificativas e análises econômicas pertinentes.

O procedimento licitatório, conforme delineado na Nova Lei de Licitações e Contratos, tem como finalidade assegurar a observância dos princípios constitucionais da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável. O certame deverá ser processado e julgado com estrita observância aos princípios da

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, e demais princípios correlatos.

No tocante à fase interna do procedimento, cabe ressaltar que esta análise jurídica também abrange o exame formal das minutas do edital e seus anexos, a fim de verificar a conformidade legal dos dispositivos que regerão o certame.

Por fim, ressalta-se que a definição dos preços estimados do objeto, bem como os estudos técnicos e análises de mercado correspondentes, são de responsabilidade dos setores competentes da Administração e não integram o escopo desta manifestação jurídica.

Eis o relatório do pedido, em apertada síntese.

Passo a opinar.

2. APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1 Do planejamento da contratação

A Lei Federal nº 14.133, de 2021 (NLLC), 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 art. 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 art. 18.

No âmbito do Município de Sobral/CE, a instrução dos processos licitatórios com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021 é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 3.737/2025, que preceitua, acerca da fase preparatória, em seu art. 18:

Art. 18. O procedimento interno das contratações públicas deverá ser instruído em conformidade com as fases e exigências da Lei Federal nº 14.133/2021, contemplando, no mínimo os seguintes documentos e etapas:

I – Documento de Formalização da demanda do órgão e/ou setor requisitante, contendo o seguinte;

(...)

II – Atuação do processo administrativo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado, pela autoridade máxima, com solicitação à respectiva equipe de planejamento para início dos estudos técnicos preliminares para verificação da viabilidade técnica e econômica da contratação;

III - Estudo Técnico Preliminar, documento constitutivo caracterizando o interesse público envolvido e a sua melhor solução dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico elaborado pela equipe de planejamento de contratação do órgão/secretaria, contendo:

(...)

IV – Mapa de risco, instrumento que permite a identificação das situações futuras e incertas que possam repercutir sobre os objetivos da contratação, bem como a mensuração do grau de risco de cada uma dessas situações e ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos;

V – Elaboração de Projeto Básico ou Termo de Referência ou outro instrumento utilizado para os mesmos fins, nominados de acordo com as regras da Lei 14.133/2021, bem como do banco ou agente financiador, o qual deverá conter a especificação do objeto de forma precisa, clara e sucinta;

VI – Minuta do edital, minuta do contrato e outros anexos necessários;

VII – Controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, pelo órgão e/ou coordenação e/ou setor de assessoramento jurídico, que emitirá parecer jurídico nos termos do Art. 53 da Lei nº 14.133/2021;

VIII – Edital e seus anexos assinados pela autoridade máxima;

IX – Autorização da Autoridade máxima para o agente de contratação, comissão de contratação e/ou pregoeiro dar prosseguimento com a fase externa, mediante publicação do edital e seus anexos, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar - ETP, documento no qual é demonstrado o interesse público envolvido na contratação, no qual, após levantamento de mercado com justificativa técnica e econômica, esclarece que a solução que melhor se adequa às necessidades da administração é a contratação de serviço de locação de máquinas e veículos pesados, com operadores/motoristas, combustível e toda a manutenção corretiva e preventiva por conta da contratada, para atender as necessidades do SAAE-Sobral. Medida já adotada pela administração em anos anteriores visando sanar a demanda apresentada, sendo essencial a fixação dos requisitos de qualidade habituais da contratação, de modo a garantir o atendimento pleno pela contratada. Dessa forma, a descrição da necessidade/utilidade da contratação, bem como a justificativa para tanto estão devidamente inseridas no ETP e no Termo de Referência.

Acerca da definição do objeto, em conformidade com a disposição do art. 18, caput, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve englobar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem insurgir-se na contratação, além do mais, é notável que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No tocante às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar todas as normas de segurança estabelecidas pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN e pelo Código Brasileiro de Trânsito - CBT, estando incluídos todos os equipamentos exigidos tais como extintores, cintos, triângulos, etc., bem como aqueles necessários à reposição de peças e pneus (chaves, macaco e outros), além do manual do proprietário.

Nesse passo, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando, por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

No caso dos autos, a despeito da tecnicidade do assunto, o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

2.2. Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

O orçamento estimado da contratação é tratado no art. 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

Art. 23. (...)

§ 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.

No caso concreto, foi realizada a pesquisa nos termos descritos nas normas aplicáveis, através dos parâmetros definidos pelo art. 23, § 1º, II, da Lei Federal nº 14.133/21.

2.3. Da natureza comum do objeto da licitação – Modalidade Licitatória Escolhida

A Constituição Federal, em seu art. 37, inc. XXI, prevê que *“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”*.

Percebe-se que, em regra, os casos de contratações públicas devem ser precedidos da realização de certame licitatório.

Analisando-se os autos, é possível notar que foi empregada a modalidade pregão, a ser adotada *“sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”*, nos termos do art. 29 da Lei Federal nº 14.133/21, o que pode ser resumido como objeto *“de natureza comum”*.

A natureza *“comum”* não é atributo congênito do bem ou serviço, assim como também não se confunde com aquele objeto portador de características técnicas complexas.

De acordo com Rafael Carvalho Rezende Oliveira¹, *“o conceito (indeterminado) de bem ou serviço comum possui as seguintes características básicas: disponibilidade de mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e casuísmo moderado (a qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto, e não em termos abstratos)”*.

Vemos que o conceito é aberto, não sendo possível elaborar um rol taxativo de todos os serviços e bens reputados comuns. Em razão disso, há de ser analisado o caso concreto, a fim de que seja verificado o cabimento da modalidade licitatória em tela.

Destaque-se, que não compete a assessoria jurídica definir se o bem ou serviço que se deseja contratar é reputado comum, viabilizando a adoção do pregão, mas tão-somente fazer um juízo de valor a respeito da escolha feita pelo(a) Pregoeiro(a) ou autoridade superior.

Neste caso, não há oposição quanto à escolha do pregão.

¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 3 ed. Método, São Paulo

2.4. Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa.

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem à definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- I) Modalidade de licitação;
- II) Critério de julgamento;
- III) Modo de disputa; e
- IV) Adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No caso concreto, o tema foi devidamente abordado na fase de planejamento.

2.5. Adequação orçamentária

Conforme se extrai do caput do art. 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.

Outrossim, utilizando-se supletivamente a Orientação Normativa nº 52, da AGU:

“As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000”.

2.6. Da Minuta do Edital

O art. 25 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu § 1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar que o art. 18, IX, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I) Justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto;
- II) Justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- III) Justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e

IV) Justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

A motivação, a justificativa, a indicação das parcelas de maior relevância/valor, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo.

2.7. Minuta de termo de contrato

O art. 92 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o art. 25, seu § 1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

No presente caso, o Município de Sobral dispõe de minuta de termo de contrato padronizada. Neste caso, a minuta do contrato adotada atende aos requisitos inseridos no art. 92 da Lei nº 14.133/21, bem como no Decreto Municipal nº 3.737/2025.

2.8. Publicidade do edital e do termo de 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 e a publicação de extrato do edital em Diário Oficial, conforme determinam os arts. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Imperioso frisar 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 art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

3. CONCLUSÃO

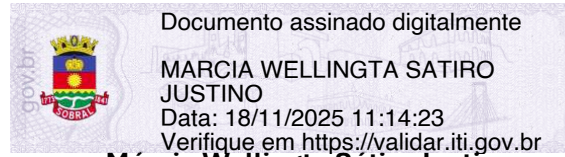
ANTE O EXPOSTO, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, O PROCESSO ATENDE AS EXIGÊNCIAS CONTIDAS NA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021, tanto no Edital como na minuta de Contrato Administrativo, o que permite a esta Procuradoria Jurídica manifestar-se favorável a realização do certame licitatório pretendido por esta Autarquia, na modalidade Pregão Eletrônico, podendo ser dado prosseguimento à fase externa, com a publicação do edital e seus anexos.

O conteúdo deste parecer jurídico é meramente opinativo, não vinculando², portanto, a administração pública, que poderá agir diferentemente, baseado em suas próprias razões.

² "EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377.II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sobral/CE, 18 de novembro de 2025.

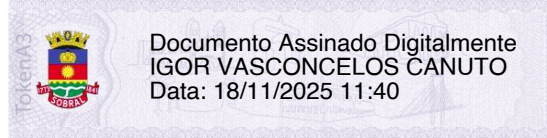


Márcia Wellingta Sátiro Justino

Procuradora Assistente do SAAE/SOBRAL
OAB nº 19.789

DESPACHO:

De acordo com a íntegra do Parecer Jurídico nº 18.11.002/2025-PROJUR/SAAE.
Rematam-se os autos para providências.
Sobral/CE, 18 de novembro de 2025.



IGOR VASCONCELOS CANUTO

Diretor Administrador/Ordenador de Despesas do SAAE/Sobral

culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO - Julgamento: 06/11/2002 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 31-10-2003).