

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 073/2026 – SEINFRA

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P456872/2026

INTERESSADA: COORDENADORIA DE OBRAS

MODALIDADE: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO EM PISO INTERTRAVADO NO BAIRRO BOA VIZINHANÇA I, NO MUNICÍPIO DE SOBRAL/CE.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento licitatório na modalidade Concorrência, em formato eletrônico, para escolha da proposta mais vantajosa, que tem por objeto: “*CONSTRUÇÃO DAS VIAS DE ACESSO A PRAIA DO JAIBARAS, NO MUNICÍPIO DE SOBRAL-CE*”. O feito acima individuado foi encaminhado pela Coordenadoria de Obras, através do CINº 77/2026 – Coordenadoria de Obras, a essa Coordenadoria Jurídica para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho unicamente jurídico.

Nas justificativas constantes no DFD e no ETP (anexos), apresentadas pela autoridade competente, vemos, em síntese, respectivamente, os seguintes motivos para tal contratação:

1. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE

A presente demanda tem por finalidade atender à necessidade de execução de obra destinada à construção de pavimentação em piso intertravado no Bairro Boa Vizinhança I, localizada no Município de Sobral/CE, visando à melhoria da infraestrutura urbana e das condições de mobilidade e acessibilidade da população.

A referida intervenção mostra-se necessária em razão da deficiência da infraestrutura viária existente, caracterizada pela ausência de pavimentação adequada, o que ocasiona dificuldades de circulação de veículos e pedestres, especialmente em períodos chuvosos, além de contribuir para a geração de poeira, lama e desconforto aos moradores e usuários das vias.

Observa-se que a atual realidade evidencia condições precárias de trafegabilidade e acessibilidade, comprometendo a segurança dos deslocamentos, o adequado escoamento superficial das águas pluviais e a qualidade de vida da população residente, circunstâncias que justificam a adoção de medidas voltadas à implantação de infraestrutura pública urbana mais eficiente e duradoura.

A execução da obra pretendida permitirá a melhoria das condições de mobilidade urbana, o aumento da segurança e do conforto para pedestres e condutores, a valorização do espaço público, a redução dos impactos decorrentes da falta de pavimentação e a adequação da infraestrutura às necessidades locais, contribuindo para o fortalecimento das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano, à infraestrutura e à promoção da qualidade de vida da população.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do caput e §§ 1º e 4º do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, especificamente quanto ao exame preliminar de legalidade, por parte da assessoria jurídica da administração.

É o relatório. Passa-se a opinar.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Prima facie, cumpre registrar que 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. A análise jurídica, portanto, não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

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 eventuais 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.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Presume-se, outrossim, que o setor requisitante, a autoridade consulente/ordenador de despesas tenha competência para praticar os atos da pretendida contratação, zelando ainda para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

2.2. DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado. Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos: a) DFD – Documento de Formalização de Demanda, que subsidiará todo o processo licitatório; b) Comunicação Interna, exarada pela Coordenadoria de Obras - SEINFRA, solicitando a abertura de processo administrativo de contratação, e a respectiva autorização da autoridade máxima do órgão, está presente e assinada pela autoridade competente no mesmo documento; c) ETP – Estudo Técnico Preliminar, que é o documento que integra a fase de planejamento das contratações públicas; d) ANEXO 1 – MAPA DE RISCOS, e) ANEXO 2 – MEMORIAL DESCRITIVO E ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS, f) ANEXO 3 – RESUMO DO

ORÇAMENTO, g) ANEXO 4 – PLANILHA ORÇAMENTÁRIA, h) ANEXO 5 - CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO, i) ANEXO 6 – COMPOSIÇÃO DO B.D.I, j) ANEXO 7 – PLANILHA DE ENCARGOS SOCIAIS, l) ANEXO 8 – COMPOSIÇÕES DOS PREÇOS UNITÁRIOS, m) ANEXO 9 – PLANILHA DAS CURVAS ABC DOS SERVIÇOS E INSUMOS, n) ANEXO 10 – PROJETOS TÉCNICA DE ENGENHARIA E/OU ARQUITETURA, o) ANEXO 11 – ANOTAÇÕES DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA – ARTs e p) ANEXO 12 - JUSTIFICATIVA DE PREÇOS.

2.3. DA ANÁLISE JURÍDICA

Nos termos da Lei nº 14.133/21, sobre a modalidade eleita, sabe-se que a concorrência é modalidade adequada para contratação de obras e serviços de engenharia, pois permite a participação de interessados na execução de obras e serviços de engenharia, adequando-se ao presente objeto de implantação de sistema de esgotamento sanitário.

Assim, e justamente por permitir a participação de qualquer licitante interessado, é a modalidade que apresenta as exigências mais rígidas para a fase de habilitação, o que, in casu, acaba se adequando perfeitamente às intenções da municipalidade contratante, uma vez que a licitação cuida de objeto de grande relevância, com repercussão direta para toda a sociedade sobralense beneficiada, e mesmo de valor global relevante.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, a concorrência está definida no inciso XXXVIII do artigo 6º, segundo o qual a concorrência é: “*para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.*” Portanto, a modalidade escolhida é adequada para subsidiar o presente processo licitatório.

O art. 19 da Lei nº 14.133/2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, como se segue:

Art. 19. [...].

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Quanto a isso, essa assessoria identifica que a fase de planejamento da contratação está alinhada às iniciativas da Secretaria Municipal da Infraestrutura - SEINFRA. As contratações devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as

ações da Administração devem ser especialmente voltadas à redução do consumo e à aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133, de 2021), em obediência a isso, verificou-se que foram inseridos critérios sustentáveis que incidem no objeto da contratação.

O Documento de Formalização da Demanda (DFD) é um instrumento formal que dá início a fase interna da licitação, contendo a solicitação da despesa pela unidade requisitante, a ser submetida à autorização da autoridade competente. Não se confunde, pois, com o DFD confeccionado para fins do Plano de Contratação Anual – PCA, previsto no inciso VII do art. 12, da Lei nº 14.133/2021. No caso, foi localizado o DFD, o qual se encontra em consonância com o objeto do procedimento.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento. A equipe de planejamento da contratação deverá realizar todas as atividades das etapas do planejamento e acompanhar a fase de seleção do fornecedor, quando solicitado pelas áreas responsáveis. No caso, consta nos autos o ato de autorização da autoridade competente da área administrativa para o prosseguimento da contratação; e também o ato de instituição, e respectiva publicação, da equipe de planejamento da contratação.

Além disso, o estudo técnico preliminar (ETP) encontra definição no inciso XX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021 e é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, que deve estar alinhado com o Plano de Contratações Anual. Os elementos do ETP estão previstos no §1º do art. 18, da Lei nº 14.133/2021. No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante devidamente designados, elaboraram o ETP.

Salienta-se que é de inteira responsabilidade do órgão a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados em parecer técnico. Isto porque os membros desta Consultoria Jurídica não detêm competência legal, conhecimento especializado ou mesmo ferramentas para apreciar a adequação das avaliações de preços realizadas nos processos submetidos à análise jurídica, recaindo, portanto, integralmente sobre os agentes do órgão promotor da licitação a responsabilidade pela idoneidade e lisura de tais atos.

Nesse contexto, impõe-se que o órgão observe o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, onde é estabelecida a necessidade de compatibilidade com valores praticados no mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observada a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No que concerne especificamente à fase de planejamento, tem-se que a equipe de planejamento da contratação deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos, contendo os elementos mínimos ali definidos. No caso em análise, a Administração elaborou e se manifestou sobre o mapa de riscos.

A confecção do edital, como elemento da fase preparatória do processo licitatório, tem amparo no art. 18, V da Lei nº 14.133/2021. Os requisitos a serem observados estão previstos no seu art. 25. E a adoção de minutas padronizadas está prevista no §1º desse último dispositivo.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como: 1- justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto; 2 - justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira; 3 - justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e 4 - justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

No caso dos autos, a minuta de edital juntada ao processo, de forma geral, reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos dispositivos acima referidos, tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico. Diante de todo o exposto, entende-se que o edital não necessita de ponderações, nem medidas corretivas a serem adotadas.

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021, trata da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, estabelecendo em seus incisos os requisitos a serem observados. O § 1º do referido artigo, enuncia que a autoridade deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. O art. 9º da Lei nº 14.133/2021, também apresenta algumas limitações a serem observadas no caso concreto, agente de contratação e sua comissão de contratação, bem como ao se designar os fiscais e gestores do futuro contrato (art. 117 da Lei nº 14.133/2021).

Salienta-se que este parecer é meramente opinativo 1, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressaltados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria Jurídica, **conclui-se pela viabilidade jurídica**, desde que obedecidos os pontos trazidos neste parecer.

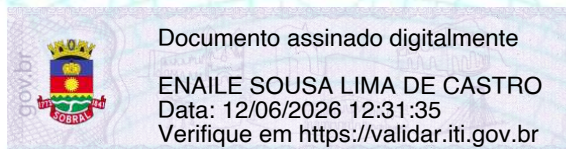
Ressalta-se que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SEINFRA e nos documentos que integram o presente caderno processual. Assim, reitera-se que a motivação, as justificativas, os cálculos e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade do setor requisitante e da equipe de

planejamento do órgão.

Pelo exposto, sugere-se a remessa do feito à autoridade superior para considerações. Após, remeta-se os autos a Central de Licitações do Município de Sobral (CELIC), para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto (**PROADI n.º P456872/2026**).

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral (CE), data da última assinatura eletrônica.



ENAILE SOUSA LIMA DE CASTRO
Coordenador Jurídico – SEINFRA
OAB/CE nº 51.093

¹ É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008).

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 admin

istrador 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 culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).