

## PARECER JURÍDICO

**PARECER Nº 042/2024 - COJUR/SESEP.**

**PROCESSO Nº P317900/2024.**

**INTERESSADO:** Coordenadoria de Iluminação Pública - COIPU/SESEP.

**ASSUNTO:** Contratação de empresa especializada para execução da sexta etapa dos serviços de fornecimento, instalação e execução da substituição das luminárias existentes por luminárias de LED pertencentes ao Parque de Iluminação Pública do Município de Sobral.

**Ementa:** Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Concorrência. Contratação de empresa especializada para execução da sexta etapa dos serviços de fornecimento, instalação e execução da substituição das luminárias existentes por luminárias de LED pertencentes ao Parque de Iluminação Pública do Município de Sobral. Análise jurídica prévia. Aprovação.

---

### I. DO RELATÓRIO.

Trata-se de procedimento de concorrência eletrônica tendo como objeto a “Contratação de empresa especializada para execução da sexta etapa dos serviços de fornecimento, instalação e execução da substituição das luminárias existentes por luminárias de LED pertencentes ao Parque de Iluminação Pública do Município de Sobral”.

Os autos foram regularmente autuados, formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Comunicado interno da Coordenadoria de Iluminação Pública solicitando a abertura de processo administrativo para verificar a viabilidade de procedimento para formalização de contratação;
- b) Documento de Formalização da Demanda (DFD) nº 02/2024-COIPU/SESEP;
- c) Portaria de Equipe de Planejamento da SESEP
- d) Estudo Técnico Preliminar – ETP e seus anexos;
- e) Propostas comerciais;
- f) Justificativa de Índices Econômicos;
- g) Mapa de Riscos;
- h) Comunicado interno da Coordenadoria de Iluminação Pública solicitando a contratação por meio de concorrência;
- i) Projeto Básico e seus anexos;
- j) Minuta do Edital.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Coordenadoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 53, § 4º da Lei Federal nº 14.133/21. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a SESEP no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

É o relatório. Passemos a análise jurídica.

---

### II. DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA.

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos

exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.

O presente parecer tem o escopo de assistir o setor requisitante e o órgão público no controle prévio de legalidade, vinculado ao procedimento administrativo em apreço, conforme estabelece o art. 53, §§1º e 4º da Lei Federal nº 14.133/21.

Assim sendo, 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.

Ainda, na forma do entendimento firmado pelo **Tribunal de Contas da União, no acórdão nº 1.492/2021 - Plenário**, não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos relativos ao objeto da contratação.

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.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

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. Vejamos o entendimento do STF:

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 – Rel.: Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Tribunal Pleno - Publicação: 01-02-2008)

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.

Por fim, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do ente público assistido.

### III. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

#### A) DA POSSIBILIDADE DA CONCORRÊNCIA.

De acordo com o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, as obras, os serviços, compras e alienações públicas devem ocorrer por meio de licitações, ressalvados os casos específicos definidos em legislação, *in verbis*:

**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.

Em observância ao dispositivo constitucional supracitado, foi sancionada a Lei Federal nº 14.133/21, no qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, também, foram previstas as modalidades de licitação legais, tais como, pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo, sendo vedada a criação de outras modalidades, nos termos do art. 28 da Lei Federal nº 14.133/21<sup>1</sup>.

No que interessa por ora, é a possibilidade é a utilização da modalidade concorrência, nos termos da Lei Federal nº 14.133/21. Segue:

**Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

**XXXVIII - concorrência:** 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:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

**Art. 29.** A **concorrência** e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

<sup>1</sup> **Art. 28 da Lei Federal nº 14.133/21.** São modalidades de licitação:

- I - pregão;
- II - concorrência;
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

Ao analisar os dispositivos acima, nos casos de obras e serviços especiais de engenharia deve ser adotada a modalidade concorrência, como é o presente caso a partir da análise dos documentos apresentados pela equipe técnica (DFD, ETP, Projeto Básico, dentre outros).

Cabe destacar que a definição de obras e serviços especiais de engenharia, em vista da natureza estritamente técnica não será examinada por esta coordenação jurídica, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade, portanto, cabe ao setor requisitante.

Ainda, ao analisar o presente procedimento licitatório, tem-se que o tipo de licitação será por menor preços, guardando consonância com os arts. 6º, inciso XXXVIII, *alínea a* e 33, ambos da Lei Federal nº 14.133/21.

Portanto, conclui-se pela viabilidade da concorrência em comento, nos termos dos arts. 6º, inciso XXXVIII e 29, todos da Lei Federal nº 14.133/21.

Superada a possibilidade jurídica do pleito, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da Lei de Licitações e Contratos.

## **B) DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL.**

Analisada a questão referente ao enquadramento da contratação direta, cumpre agora examinar a observância dos requisitos legais impostos. Nesse particular, observa-se que o art. 18 do Decreto Municipal nº 3.213/23, assim dispõe:

**Art. 18 do Decreto Municipal nº 3.213/23.** O procedimento interno das aquisições públicas deverá ser instruído pelos órgãos e entidades observando o seguinte:

- I - Autuação do processo administrativo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;
- II - Solicitação expressa do setor requisitante interessado formalizando a demanda (DFD), com indicação de sua necessidade;
- 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 da contratação do órgão/secretaria, contendo:
  - a) descrição da necessidade da contratação;
  - b) descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução;
  - c) levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
  - d) descrição da solução como um todo;
  - e) estimativa das quantidades a serem contratadas;
  - f) estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, por comprovada pesquisa de preços de acordo com os parâmetros dispostos nos arts. 19 e 20 deste Decreto, conforme o caso, e na hipótese de orçamento sigiloso, ser anexada a devida justificativa;
  - g) justificativas para o parcelamento ou não da solução;
  - h) contratações correlatas e/ou interdependentes;
  - i) demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual;
  - j) demonstrativo dos resultados pretendidos;
  - k) providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato;
  - l) descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras;
  - m) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina;

- n) indicação dos recursos orçamentários para fazer face a despesa quando for o caso;
- o) verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- p) justificativa do não tratamento diferenciado para ME e EPP da Cota Exclusiva, Principal e Reservada, quando for o caso;
- q) justificativa do tratamento diferenciado para ME e EPP da Cota Exclusiva e Reservada, para ME e EPP local ou regional quando for o caso;
- r) demais justificativas necessárias à instrução do processo na fase interna da licitação;
- s) demais documentos necessários à instrução do processo na fase interna da licitação, a exemplo de cópias de termos de convênio ou outros instrumentos congêneres.

IV - Mapa de riscos, 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 umas dessas situações e ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos.

V - Aprovação da autoridade máxima para início do processo licitatório;

VI - Elaboração do projeto básico ou de 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;

VII - Minuta do Edital e seus anexos;

VIII - Aprovação da minuta do edital pela assessoria jurídica, ou unidade equivalente do órgão/entidade;

IX - Edital e seus anexos assinados pela autoridade máxima e pela assessoria jurídica;

No mesmo sentido, o art.18 da Lei Federal nº 14.133/21 dispõe acerca do que deverá conter na fase preparatória de uma licitação.

A unidade técnica deve, obrigatoriamente, seguir todas as disposições acima estabelecidas como condição para o prosseguimento do feito.

#### **a) Autuação do processo administrativo:**

Vê-se que o presente procedimento licitatório foi iniciado com a abertura de procedimento administrativo e devidamente registrado nos sistemas internos no Município de Sobral.

#### **b) Documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, mapa de riscos e estimativa de despesas:**

Podemos verificar, nos autos, a presença da solicitação expressa do setor requisitante interessado formalizando a demanda com a devida justificativa da necessidade da contratação, com o Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Risco.

E, considerando a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação não será examinada por esta coordenação jurídica, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com os parâmetros estabelecidos na Lei nº 14.133/21 e no Decreto Municipal nº 3.213/23.

No presente caso, há justificativa de preços emitida pelo setor requisitante a qual apresentou orçamento descritivo e suas devidas composições, se valendo de tabela referenciais e cotações externas.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se o atendimento ao disposto

no art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21 e no art. 18 do Decreto Municipal nº 3.213/23.

**c) Aprovação da autoridade máxima:**

Ao compulsar o presente procedimento administrativo, percebe-se que houve autorização da autoridade máxima no prosseguimento da contratação e de dotação orçamentária.

**d) Previsão de dotação orçamentária:**

A Lei Federal nº 14.133/21 e o Decreto Municipal nº 3.213/23 estabelecem, dentre outras exigências, que a fase preparatório do procedimento licitatório seja instruído com documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

No caso dos autos, a disponibilidade orçamentária é comprovada mediante a informação das dotações no Estudo Técnico Preliminar, Comunicação Interna de autorização do fornecimento e no Projeto Básico.

**e) Elaboração/aprovação do Projeto Básico:**

O Projeto Básico é um documento técnico que deverá conter corretamente a definição do objeto a ser licitado, com informações completas e nível de precisão adequado, devendo a área técnica verificar se está sendo observado cumprimento dos requisitos legais.

No que tange ao processo em exame, contata-se que o Projeto Básico foi elaborado pela Coordenadoria de Iluminação Pública da SESEP e obdeceu às disposições contidas nas legislações.

E, ainda, houve a aprovação do referido projeto pela autoridade competente.

**f) Minuta do edital e do contrato:**

O processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos atenderam, integralmente, ao que é disposto na Lei Federal nº 14.133/21, a saber, os arts. 25 e seguintes.

Já a minuta do contrato, presente no procedimento licitatório em análise, segue as determinações gerais contidas no edital, todos os procedimento determinados pela Lei Federal nº 14.133/21 foram observados e todos os requisitos ne previstos foram obedecidos. Assim, o ato não apresenta qualquer defeito em seus elementos de validade, razão pela qual, após detida análise, entende-se pela compatibilidade do texto da minuta apresentada com o que é disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, bem como com as recomendações contidas no art. 92 da Lei Federal nº 14.133/21.

**g) Outras exigências**

De acordo com o art. 174 da Lei Federal nº 14.133/21, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é sítio eletrônico oficial destinado à: I – divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II – realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

E, ainda, o art. 54 da Lei Federal nº 14.133/21 menciona que a publicidade do edital de licitação deverá ser realizada e mantida no Portal Nacional de Contratações Públicas.

Também, destaca-se 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 Federal nº 14.133/21.

Por fim, nos termos do art. 94 da Lei Federal nº 14.133/21, o instrumento de contratação deverá ser divulgado no PNCP, dentro do prazo legal, como condição indispensável para a sua eficácia.

#### IV. DA CONCLUSÃO

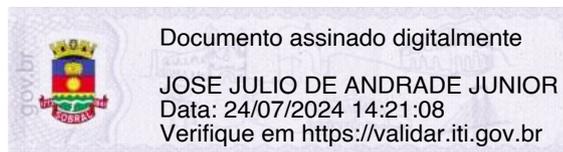
Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria Jurídica, concluo pela viabilidade jurídica, opinando, assim, pelo prosseguimento do certame, desde que observada à recomendação referente à publicidade oficial exigida pela Lei Federal nº 14.133/21.

Ressalto que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SESEP e nos documentos que integram o presente caderno processual. Assim, releve-se que a motivação, as justificativas, os cálculos e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade da Coordenadoria de Iluminação Pública da SESEP.

Pelo exposto, após a observância as recomendações acima, sugere-se a remessa do feito à autoridade superior para considerações. Empós, remeta-se os autos à 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.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Sobral/CE, na data da assinatura digital

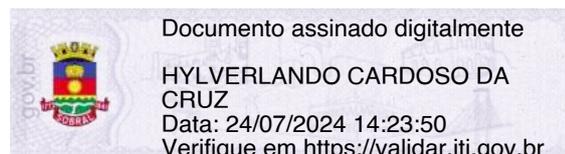


**JOSE JULIO DE ANDRADE JUNIOR**  
Coordenador Jurídico da SESEP – *em exercício*  
OAB-CE nº 44.953

#### **DESPACHO:**

De acordo com a íntegra do **Parecer Jurídico nº 042/2024-COJUR/SESEP**.

Empós, sejam os autos remetidos à Central de Licitações (CELIC) para providências necessárias.



**HYLVERLANDO CARDOSO DA CRUZ**  
Secretário Executivo da Conservação e Serviços Públicos