

ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 71010013/2025, CONCORRÊNCIA Nº 00013/2025, DE ACORDO COM A LEI Nº 14.133/2021, DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023, DECRETO MUNICIPAL Nº 2449/2024 E LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006.

I – RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Infraestrutura do Cabo de Santo Agostinho/PE, através do despacho, assinado no 06 de agosto de 2025, solicitando parecer jurídico, vindo a esta Assessoria Jurídica, para análise quanto à legalidade dos termos contidos na minuta do Edital e seus anexos, nos termos do Art. 53, da Lei nº 14.133/2021.

Necessário, porém, antes de adentrarmos ao mérito do presente parecer, ressaltar que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal nº 8.906/94.

Sendo assim, para a confecção do presente instrumento será observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo em questões de oportunidade e conveniência contratual (art. 2º, §3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, o gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conformidade e finalidade.

O objeto do certame licitatório trata-se de **contratação de empresa especializada para a reforma, restauração e adequação do Teatro 09 de julho, localizado nas margens da PE-060, município do Cabo de Santo Agostinho, conforme as quantidades, especificações e condições descritas no termo de referência, anexo ao edital.**

Foi encaminhado para esta assessoria jurídica para análise e parecer jurídico quanto a abertura do **Processo Administrativo n.º 71010013/2025 – Concorrência n.º 00013/2025**, com as seguintes documentações:

- 1- Formalização da necessidade, datado de 21/07/2025;
- 2- Autorização para elaboração do estudo técnico preliminar;
- 3- Justificativa técnica sobre os itens de maior relevância e valor significativo;
- 4- Documentação de formalização de demanda;
- 5- Bloqueio orçamentário;
- 6- Mapa de risco;
- 7- Declaração de compatibilidade de preços;
- 8- Termo de aprovação do termo de referência e projeto básico;
- 9- Estudo técnico preliminar;
- 10- Termo de referência;
- 11- Planilha orçamentária;
- 12- Memória de Cálculo;

- 13- Composição B.D.I;
- 14- Cronograma físico-financeiro;
- 15- Curva ABC;
- 16- Minuta do Edital e seus anexos;
- 17- Despacho solicitando parecer jurídico.

Sendo estes os documentos apresentados para análise, passemos para a verificação dos aspectos da legalidade do processo, conforme preceitua o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021.

II – ANÁLISE JURÍDICA

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 Administração, 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 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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.

Através da ótica da segregação de funções, 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 Edital proposto trata de **Contratação de empresa especializada para a reforma, restauração e adequação do Teatro 09 de julho, localizado nas margens da PE-060, município do Cabo de Santo Agostinho**, mediante a modalidade Concorrência, com critério de julgamento de “menor preço global”, no modo de disputa aberto, através de execução indireta pelo regime de empreitada por preço unitário.

Para análise do certame, temos como norte o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, que assim dispõe:

Art. 18. A 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 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Tal exposto, analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, observa-se que há a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, da pesquisa mercadológica, do estudo técnico preliminar, do termo de referência, e a minuta do Edital.

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 pública.

Analisa-se a seguir os documentos principais:

- O Estudo Técnico Preliminar - ETP

O Estudo Técnico Preliminar apresentado nos autos, realizado pela Secretaria solicitante, possui os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, requisitos da contratação, soluções disponíveis no mercado, descrição da solução escolhida como um todo, estimativa de preços, justificativa para o parcelamento ou não da contratação, resultados pretendidos, providências a serem adotadas, contratações correlatas, impactos ambientais e conclusão pela viabilidade da contratação, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC, senão vejamos:

Art. 18.

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Com efeito, o estudo técnico preliminar apresentado no presente processo abordou os itens mínimos exigidos no § 2º do art. 18 da lei, o qual foi devidamente assinado pelo Gerente de Obras, Sr. Carlos Eduardo.

É possível concluir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação, conforme os novos preceitos vigentes que compõem nova metodologia a ser aplicada a licitações públicas.

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

Verifica-se que o Projeto Básico foi elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, anexo aos autos, contendo a definição do objeto, justificativa, prazo de contratação, condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções aplicáveis, 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:

(...)

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 art. 46 desta Lei;

Assim, verifica-se a existência de projeto básico/planilha orçamentária, a qual foi devidamente aprovada pelo Gerente de Obras, Sr. Carlos Eduardo Alves de Lima, em consonância com o dispositivo acima, verifica-se, portanto, que o Projeto Básico contempla todos os requisitos previstos em lei, de acordo com o objeto previsto no certame licitatório.

Importa registrar que é do Ordenador de Despesas a decisão sobre a melhor solução a ser escolhida para se chegar à definição do objeto do certame e respectiva de valor, observando-se melhor oportunidade de conveniência quando da contratação, preservando o interesse público e efetividade, desde que respeitada a orientação prevista na lei.

- 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, justificativa, prazo de contratação, condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções aplicáveis, 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 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.*

Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

A exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Com efeito, a secretaria demandante exigiu no termo de referência quantitativos mínimos para qualificação técnica operacional, acompanhada da curva ABC e justificativa técnica.

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.

- Da Minuta do Edital

No que se refere à minuta do edital, elaborada na fase interna da licitação, tendo sido submetida à análise jurídica contendo minuta do contrato.

Os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e em observância ao que preceitua o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25. 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.

Após análise aprofundada dos termos do instrumento apresentado, constatou-se que a minuta do edital foi elaborada em consonância com os ditames legais, destacando-se a clareza e objetividade do objeto da licitação, a previsão de requisitos pertinentes ao objeto do certame como condição de habilitação, fixação de critério objetivo para julgamento das propostas, prazos legais respeitados para impugnação ao edital, abertura das propostas e julgamento de recursos.

Adverte-se para que adequue o edital ao termo de referência, especialmente no tocante ao regime de execução.

Ademais, mas não menos importante, destacamos a necessidade de divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, Diário Oficial e Jornal Diário de Grande Circulação, conforme determinação do art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Portanto, no caso de aquisição de bens, deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, inciso II, alínea “a”, Lei nº 14.133, de 2021).

- Da Minuta do Contrato

Quanto a minuta do contrato, deve conter as seguintes cláusulas: objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, critérios de reajuste, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

O Artigo 92, e respectivos incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

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 Secretaria solicitante, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

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, desde que cumpridos os pontos resumidamente recomendados acima, posto que atendidas as exigências legais previstas na Lei de Licitações e Contratos.

Recomenda-se a emissão de prévio empenho antes da formalização do contrato, para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica e numeração.

Após os ajustes necessários, pode dar prosseguimento ao presente processo licitatório sem a necessidade de remeter os autos a presente assessoria jurídica.

Assim, esta Assessoria Jurídica, nada tem a opor quanto o prosseguimento do Concorrência nº 00013/2025.

É o parecer.

Cabo de Santo Agostinho/PE, 06 de agosto de 2025.


Eduardo Jorge de Melo Martins
Assessor Jurídico
OAB/PE 41.674