

PARECER JURÍDICO - nº 718/2025

Assunto: Resposta ao Memorando nº 934/2025 - LIC/SEFAZ

Recebido em 03/10/25  
Rafaela Soares

## 1 - RELATÓRIO

Trata-se de pedido de parecer jurídico formulado pelo Setor de Licitação/SEFAZ, através do **Memorando nº 936/2025**, referente a solicitação de um parecer para o pedido de abertura de Processo Licitatório, em cumprimento ao artigo 53 da Lei 14.133/2021, **Processo licitatório nº 193/2025 CONCORRÊNCIA nº 032/2025 - Compras Governamentais 90032 Critério de julgamento Menor valor global** os termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei Municipal nº 4.946 de 2023, Decreto Municipal nº 5.805 de 2023, Lei 13.709 de 14 de agosto de 2018 (*LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados*) e Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013 (*Lei Anticorrupção*) e demais legislação aplicável e, ainda, de acordo com as condições estabelecidas neste presente Edital.

A devida solicitação veio através do Setor de Licitação/SEFAZ conforme memorando nº 936/2025, as exigências estabelecidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) Lei nº 14.133/2021, no que se refere ao planejamento, elaboração de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, obtenção de cotações de preços, em total conformidade com as instruções normativas pertinentes.

Conforme o edital o objeto da contratação é Contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para construção da mureta para transformador 150 KVA na Praça Taquara Preta no município de Cataguases-MG

A justificativa do serviço de engenharia se encontra no Estudo Técnico Preliminar (ETP), segundo consta na página 5: "O desenvolvimento deste trabalho fez-se necessário tendo em vista que o local de intervenção, situado na praça do bairro Taquara Preta, no município de Cataguases - MG, não possui infraestrutura adequada para as instalações elétricas existentes. Para garantir o correto funcionamento e a segurança do sistema, será executada a construção de uma mureta de medição destinada à instalação de transformador trifásico de 150 kVA.

Essa intervenção tem como objetivo atender às exigências técnicas e normativas aplicáveis, assegurando a segurança operacional, a acessibilidade e a confiabilidade do fornecimento de energia elétrica ao local. Além disso, a proposta busca promover a adequação da infraestrutura às condições necessárias para o atendimento das demandas elétricas da região, contribuindo para a valorização e o pleno uso do espaço público."

Com o ETP veio a matriz de riscos da contratação a ser feita.

O presente expediente consta com o valor global estimado em **R\$ 92.173,87**, a ser custeado através da seguinte dotação orçamentária conta da dotação orçamentária definida pela Secretaria

ER



de Obras, a saber:

Secretaria de Obras - Adequação dos espaços esportivos do município - Obras e instalações -  
ficha - 752

Recurso 1.710.000.3210.000a

Os serviços a serem contratados tem natureza de obra, conforme previsto no:

“Art.6º. Para fins desta Lei, consideram-se: (...)

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

Ademais, o **critério de julgamento adotado será o menor preço global** observadas as exigências contidas no Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto. A descrição complementar dos itens constantes da Relação de Itens encontrar-se-á nos anexos do edital. O modo de disputa será o ABERTO/FECHADO.

Conforme estipulado na CLÁUSULA PRIMEIRA, item 1.2 :” A licitação será realizada em grupo único, formados por 2 itens e subitens, conforme tabela constante na Planilha Orçamentária, devendo o licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõem.”

Aplicar-se-á ao presente procedimento os Princípios legalidade, impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, publicidade, eficiência, oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, sempre objetivando o melhor resultado possível para a Administração Pública de Cataguases. (grifo nosso).

É a síntese do necessário. Passo a opinar.

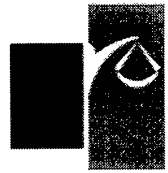
## 2 - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Dentre as formas de a Administração Pública atender às demandas da sociedade, destacam-se a execução de obras e a prestação de serviços de engenharia. Exemplos de obras públicas incluem a construção de edifícios, como escolas e hospitais, ruas e estradas, sistemas de água e esgoto, metrô, aeroportos e muitas outras. Além disso, há serviços de engenharia que incluem a manutenção de prédios, pequenas reformas e adaptações que preservam as características originais dos imóveis, bem como o desenvolvimento de projetos.

A Lei 14.133/2021 estabelece os regimes para a contratação e execução indireta de obras e serviços de engenharia, os chamados regimes de execução.

Cada regime de execução terá implicações diversas na modelagem da licitação e na gestão contratual de uma obra ou de um serviço de engenharia, a exemplo da forma como os pagamentos serão realizados, do parcelamento do objeto ou da alocação de riscos por falhas

Prefeitura Municipal de Cataguases - Praça Santa Rita, 462 - Centro - CEP: 36.770-020 – 2



na quantificação dos serviços.

Após análise, averigua-se que os documentos presentes no memorando objeto de análise cumpriram tais requisitos. Nesse caso, é necessário que o orçamento detalhado mencione o valor estimado, incluindo BDI e encargos sociais, condições essa comprovada pelo documento que compõe ao memorando.

Para fins de elucidação cumpre ressaltar que o MANUAL DO TCU versa sobre a habilitação técnica: Os critérios de habilitação técnica, previstos no art. 67 da Lei 14.133/2021, prestam-se a comprovar que o licitante possui a qualificação técnica necessária para bem executar o objeto da contratação. Referem-se, portanto, a características inerentes ao licitante, não se confundindo com os critérios técnicos de aceitabilidade da sua proposta, relacionados ao objeto da contratação.

A documentação para habilitação técnica deve comprovar, a depender do tipo de objeto a ser contratado, a qualificação técnico-profissional e a técnico-operacional cumulativamente.

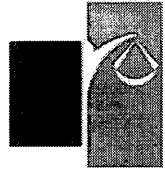
Cumpre ressaltar que o edital prevê no seu item 8.10.5 a seguinte qualificação técnica:

**A empresa deverá possuir credenciamento junto à concessionária local de energia elétrica, ENERGISA, habilitando-a para a realização dos serviços de construção e instalação relacionados ao sistema elétrico do empreendimento.**

O dever de licitar decorre do disposto no art. 37, XXI, Constituição Federal, que estabelece que “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”, de modo a competir à União editar as normas gerais de licitação, e aos Estados a edição de normas específicas.

A Administração Pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e gerir a máquina pública, composta por seus órgão e agentes. Por essa razão, não poderia a Lei deixar a critério do administrador a escolhas das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo. De fato, os gestores buscariam contratar com base em critérios pessoais, atendendo a interesses privados.

A exigência de um procedimento licitatório busca contornar esses riscos, por ser um procedimento que antecede o próprio contrato, por meio do qual várias pessoas podem concorrer em igualdade de condições e a Administração Pública pode escolher a proposta mais vantajosa, além de atuar na busca do Desenvolvimento Nacional e evitar a contratação do poder público com valores superfaturados e com sobrepreço. Dessa forma, a licitação é um



procedimento administrativo prévio às contratações públicas, realizado em uma série concatenada de atos, legalmente distribuídos, culminando com a celebração do contrato.

O artigo 37 XXI da Constituição Federal determina que os contratos administrativos sejam precedidos de licitação pública, bem como o art. 175 da Carta Magna, ao tratar das outorgas de concessões e permissões, também faz referência à obrigatoriedade de licitar, imposta ao ente estatal.

## 2.1 - Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o **artigo 53, § 1º, 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;

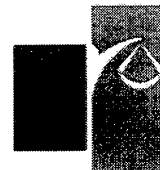
II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, 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. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do **Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União**:

### Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

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. **(grifo nosso)**

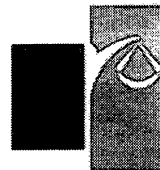
De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. **(grifo nosso)**

Finalmente, deve-se salientar que determinadas 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. 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. **(grifo nosso)**

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

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.

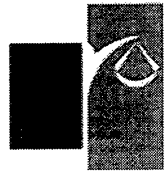
Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Secretaria solicitante para a instauração do processo de contratação, o ETP - Estudo Técnico Preliminar, matriz de risco, composição do BDI, planilha orçamentária, ofício de abertura, a pesquisa mercadológica, memorial descritivo, relatório fotográfico, cronograma físico-financeiro, a previsão de dotação orçamentária, o TR - Termo de Referência e a minuta do Edital

Ressalto que o **PCA - Plano de Contratação Anual** não foi acostado junto à solicitação para abertura deste Processo Licitatório. Em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, in fine:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e 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 XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

Por sua vez, o estudo **técnico preliminar apresentado nos autos possuem os seguintes elementos**: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, alinhamento ao plano institucional, requisitos de habilitação, obrigações mínimas do fornecedor, estimativa de preços, resultados pretendidos, riscos e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da Lei 14.133/2021.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

#### .4. Do Critério de Julgamento: Menor Preço Global

O critério de julgamento de menor preço global, adotado para esta licitação, está previsto no Art. 33, inciso I, da NLLC. Este critério é adequado para contratações de bens e serviços comuns, onde a qualidade pode ser objetivamente definida e o principal fator de escolha é o custo.

#### 2.5. Da Dotação Orçamentária e Vigência Contratual

A existência de dotação orçamentária é um requisito legal inafastável para a realização de qualquer contratação pública, conforme o Art. 167, inciso II, da Constituição Federal e o Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). O parecer indica a existência de recursos provenientes *da Secretária de Obras do Município*. A vigência contratual de 3 (três) meses.

#### 2.6. Dos Princípios da Administração Pública

Todos os atos da Administração Pública, incluindo os processos licitatórios, devem observar os princípios expressos no Art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) bem como os princípios específicos da NLLC, elencados no Art. 5º: "legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável". A menção a esses princípios no parecer original é pertinente e deve ser reforçada, demonstrando que o processo licitatório busca a máxima aderência a esses vetores.

#### 2.7- Da Minuta do Edital

A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna



da licitação pública, tendo aquelesido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no 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.

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, “**independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço**, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos”. (grifo nosso)

“16.10 Integram este Edital, para todos os fins e efeitos, os seguintes anexos:

- Anexo I - Modelo de proposta de preços;
- Anexo II – Minuta de Termo de Contrato
- Anexo III - MODELO DE DECLARAÇÃO UNIFICADA
- Anexo IV - MODELO DE CIÊNCIA
- Anexo V - MODELO DE ENQUADRAMENTO DE ME/EPP/EQUIPARADAS
- Anexo VI - Planilha orçamentária e memória e cálculo
- Anexo VII - Composição de BDI
- Anexo VIII - Ofício de abertura
- Anexo IX - Cronograma físico-financeiro
- Anexo X - Estudo técnico preliminar (ETP), matriz de risco e demandas
- Anexo XI - Decreto 5.811/2023 (IR)
- Anexo XII - Memorial descritivo
- Anexo XIII - Relação dos itens no Compras Governamentais
- Anexo XIV - Lei 4.853/2022
- Anexo XV - Lei 4.971/2023
- Anexo XVI - Parecer jurídico abertura
- Anexo XVII - Relatório Fotográfico e projeto

## 2.8 - Da Minuta do Contrato

Se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em Contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021, sendo:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação e razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.





§1º. Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto o art. 92 desta Lei.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: *do objeto, da vigência, subcontratação, valor, garantia, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, gestão da fiscalização, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.* (grifo nosso)

## 2.9 - Publicidade do edital e do termo do 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 no Diário Oficial, conforme determinam os **art. 54, caput e §1º e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.**

Destacamos 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 por ventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela gestão pública.

## 3 - DO PARECER

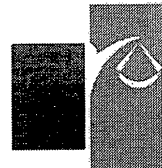
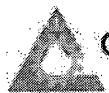
Considerando a justificativa plausível e necessária por parte da Secretaria de Obras, quanto a abertura para o processo licitatório em questão, visando a escolha para a contratar licitante apto, assegurando a qualidade e a eficiência na execução dos serviços a serem contratados, promovendo a valorização dos recursos públicos e o atendimento adequado às necessidades da população.

Os documentos acostados, estão em conformidade com o Edital trazido para apreciação e análise prévia, sendo considerado a “lei” interna da licitação, donde define tudo o que for importante para o certame, vinculando os licitantes e a Administração Pública à sua observância. Importante frisar que Edital não é LEI, mas sim, um ato administrativo submisso à lei, devendo ser formulado de acordo com as disposições legais, o que consta deste apresentado.

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela gestão pública. (destaquei)

## 4 – CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, essa Procuradoria opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo de abertura do Processo Licitatório nº



193/2025, uma vez que se encontram preenchidos os requisitos necessários para sua implementação.

Por fim, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base os documentos constantes no Memorando nº 936/2025, sendo objeto de apreciação pelo setor competente.

À consideração superior.

Salvo melhor juízo. É o Parecer.

Cataguases, 13 de novembro de 2025

Estevão Rocha Malta

Procurador do Município

OAB/MG 177.178