



PARECER JURÍDICO Nº 114/2025

PROCESSOS Nº: 1748/2025

INTERESSADO: SETOR DE COMPRAS

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE LUMINÁRIAS: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE.

I - RELATÓRIO:

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a AQUISIÇÃO DE LUMINÁRIAS DE LED, para iluminação Pública, na modalidade pregão presencial, conforme justificativa e especificações constantes do ETP e seus anexos.

2. Os seguintes documentos são relevantes para análise jurídica:

- I. Solicitação da Secretaria requisitante;
- II. Estudo Técnico Preliminar ETP;
- III. Pesquisa de Preços;
- IV. Demonstração de existência de recursos orçamentários;
- V. Autorização do Ordenador de Despesas;
- VII. Portaria de Designação de Agente de Contratação;
- IX. Minuta de Edital; e
- X. Minuta do Contrato Administrativo.

3. É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO:

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO



4. 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 (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;

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

III - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR ETP

14. O Estudo Técnico Preliminar ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

15. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 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.

16. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

17. No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente



técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

IV - ANÁLISE DE RISCOS

18. O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

19. No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

20. Nesse sentido cabe registrar, que a falta de análise de riscos pode comprometer a contratação, seja na fase preparatória, externa, ou mesmo durante a execução dos contratos, uma vez que o Poder Público deixou de avaliar eventuais problemas que possam ocorrer ao longo do processo, e por consequência, as formas de preveni-los, logo, ficando possíveis dados à responsabilidade da Secretaria solicitante.

V - DA NATUREZA COMUM DO OBJETO DE LICITAÇÃO

23. O Consulente tem a pretensão de realizar processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, com fulcro no dispositivo abaixo transcrito, tendo em vista tratar-se de aquisição de bem comum, qual seja, aquele cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Vejamos:

Lei nº 14.133/2021

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

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)



24. Desta forma, cumpre asseverar que a adoção da modalidade licitatória denominada Pregão, somente pode ser utilizada na contratação de bens e serviços comuns. Importa, assim, destacar o entendimento doutrinário sobre a definição de bens e serviços comuns:

O conceito (indeterminado) de “bem ou serviço comum” possui as seguintes características básicas: disponibilidade no 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 casuismo moderado (a qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos). (Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Licitações e Contratos Administrativos).

25. Portanto, o conceito de bens e serviços comuns inclui o padronizado, o casuismo moderado e ainda aqueles serviços que podem ser descritos objetivamente. Nesse mesmo sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União, in verbis:

No tocante à adequação da modalidade de licitação escolhida, entendo que os produtos/serviços demandados pelo TST podem ser enquadrar como bens comuns, uma vez que apresentam padrões claros de desempenho e de qualidade objetivamente definidos no edital, compatíveis com o padrão de mercado, nos termos do art. 2º, §1º, do Decreto nº 5.450/2005 (TCU Acórdão 1114/2006 Plenário).

26. Nesse sentido, observando-se os documentos acostados aos autos do processo licitatório em epígrafe, justifica-se a utilização do Pregão Presencial para o referido procedimento, considerando a natureza do objeto a ser contratado, sendo certo que, não obstante o caráter facultativo do pregão, **o mesmo se mostra aconselhável em função das vantagens que esse procedimento aplicado ao caso concreto traz para o Setor Público, com a redução dos preços praticados, a simplificação e a maior celeridade e transparência no certame,** considerando o Art. 176 da Lei 14.133/2021.

VI - DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DO CONTRATO ADMINISTRATIVO



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

28. É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei 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.

29. Nesse sentido, analisando os autos, verifica-se que as devidas motivações não constam expressamente, no entanto, quando aplicáveis no caso concreto, constam na minuta do edital da licitação, não se apresentando como cláusulas restritivas à ampla competitividade.

30. Com relação à minuta do contrato administrativo, verifica-se que o mesmo fora elaborado em consonância com a legislação de regência, havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

VII- DA VIABILIDADE DA FORMA PRESENCIAL

Conforme estabelece o §2º do art. 17 da Lei 14.133, de 2021, que assim dispõe:

"As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo" (Grifo meu).

Nesse sentido, verifica-se que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos previu como regra a utilização da forma eletrônica nos



procedimentos licitatórios, nada obstante, a própria norma traz a possibilidade de se adotar a forma presencial, desde que motivada.

VIII - CONCLUSÃO

31. Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, OPINO, pela aprovação da minuta do edital e seus respectivos anexos, bem como da minuta do contrato.

Salvo melhor juízo, considerados os elementos fáticos fornecidos pelo Consulente, esse é o entendimento deste Assessor Jurídico.

Salto do Jacuí, 11 de novembro de 2025.

Leonir da Silva Pereira
Assessor Jurídico
Advogado
OAB/RS 99.474