

PARECER JURÍDICO Nº 70/2025

ASSUNTO: Pedido de Parecer Técnico Jurídico sobre licitação. Análise das minutas do Edital e anexos. Registro de Preços, via Pregão Eletrônico. Locação de equipamentos de videomonitoramento e cercamento eletrônico. Legalidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório instaurado pelo Município de Rosário do Catete/SE, sob a modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento de menor preço por lote, visando o registro de preços para contratação de empresa especializada para a locação de equipamentos de videomonitoramento e cercamento eletrônico, pelo prazo de 12 meses, prorrogável por igual período, conforme condições estabelecidas no Termo de Referência.

É o breve relatório.

2 DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Considerações iniciais

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):



ADVOCACIA INTEGRADA

402
C

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. (grifo nosso)**

Observando o dispositivo legal supracitado, resta claro que 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



ADVOCACIA INTEGRADA

405

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.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

"344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente**



ADVOCACIA INTEGRADA

469

técnicas do edital.” (Acórdão TCU
1492/21) (grifo nosso)

Desta forma, 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 sempre observado princípio da segregação de funções.

Por derradeiro, 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.

2.2 Do presente processo licitatório

Destaca-se que o exame a ser realizado pelo presente possui extrema relevância e exige uma avaliação acurada da norma e dos fatos apresentados, tendo em vista que os órgãos fiscalizadores do Poder Público sempre realizam análise minuciosa acerca dos fundamentos usados para a escolha da modalidade licitatória mais correta para a aquisição de bens e/ou contratação de serviços pelo órgão licitante, com o intuito de coibir a mácula aos princípios constitucionais do *caput* do artigo 37, da Carta Magna.

A Administração Pública somente pode realizar obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública, conforme disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, cujas regras gerais estão previstas na Lei nº 14.133/2021, bem como nas disposições contidas no Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o Pregão em sua modalidade eletrônica.

Nesta linha de raciocínio, o artigo 28 da Lei nº 14.133/2021 cuidou de dispor sobre as diversas modalidades de licitação existentes e passíveis de escolha pela Administração Pública, definindo mais adiante, em seu artigo 29, que deve ser adotado 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, não sendo o mesmo aplicável 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.

No caso em espeque, a Administração escolheu por realizar o Pregão em sua forma eletrônica, de acordo com as regulamentações previstas no Decreto nº 10.024/2019, tendo por objetivo específico realizar Registro de Preços, de acordo com o previsto no Decreto nº 11.462/2023 (Sistema de Registro de Preços).

Acerca do Sistema de Registro de Preço (SRP), a doutrina entende ser o mesmo um conjunto de procedimentos, destinado a coleta e registro formal de preços relativos à aquisição de bens ou à prestação de serviços, instrumento

pelo qual as empresas fornecedoras que tenham interesse em prestar os serviços ou fornecer bens concordam em manter, por um determinado período previsto em edital, os preços registrados pelo "órgão gerenciador da ata", na expectativa de contratações futuras.

Com isso, ao final do procedimento, com a seleção dos menores preços ofertados pelos licitantes, inclui-se a assinatura de um documento denominado de Ata de Registro de Preço (ARP), que funciona de maneira semelhante a termo de compromisso, no qual as partes, Administração e empresas licitantes, se comprometem perante a possibilidade de futuras contratações (art. 2º, I do 11.462/2023). Também devem constar no referido documento, obrigatoriamente, os preços registrados ao final, a qualificação do fornecedores e/ou prestadores de serviços, os órgãos participantes e quais serão as condições que deverão ser observadas e praticadas durante o período de vigência previsto para a ata, destacando que o mesmo não deverá ser maior do que 01 (um) ano.

Oportuno destacar os ensinamentos do mestre Ronny Charles, ao afirmar que:

"o registro de preço é um procedimento auxiliar permitido por lei, que facilita a atuação da Administração em relação a futuras prestações de serviços e aquisição gradual de bens. Em outras palavras, é um conjunto de procedimentos de registro formal de preços, para contratação futura. Utilizando esse procedimento, pode-se abrir um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados, para que posteriores necessidades de contratação

sejam dirigidos diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos." (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de licitações Públicas Comentadas - 7ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2015. P. 154) (grifo nosso)

Noutros termos: o SRP acaba tornando possível maximizar a flexibilidade e vantajosidade nas contratações feitas por este órgão licitante.

Justamente por ser o pregão eletrônico uma das formas de realização da modalidade genericamente denominada como pregão, o mesmo deve respeitar as mesmas diretrizes básicas do pregão presencial, com a nuance específica da ausência da "presença física" do pregoeiro e dos demais licitantes, uma vez que toda a interação é feita por meio de sistema eletrônico de comunicação pela internet, tendo como importante atributo a potencialização de agilidade aos processos licitatórios, indubitavelmente promovendo uma minimização de custos para a Administração Pública.

Como asseverado anteriormente, este novo formato acaba proporcionando inúmeras vantagens para o órgão licitante, quando são consideradas diversas características presentes no mesmo, tais como a celeridade, a desburocratização, a economia, a ampla divulgação, a publicidade e a eficiência na contratação.

Da mesma forma como ocorreu com a sua regulamentação inicial, na forma presencial, também aqui, em seu formato eletrônico, o pregão deve ser utilizado para a aquisição de bens e serviço comuns.

Corroborando as afirmações feitas por esta assessoria jurídica, merecem destaque os ensinamentos do mestre Joel De Menezes Niebuhr, ao afirmar que:

"A jurisprudência que reduz o comum ao simples é equivocada. Comum é algo que se faz com frequência, de maneira usual, rotineiramente. É possível que se faça com frequência algo complexo. Se o complexo é realizado com frequência, ele passa a ser, além de complexo, comum. As ideias de complexo e comum não são excludentes. Isso significa que o objeto, ainda que guarde complexidade técnica, pode ser qualificado como comum e ser licitado por meio de pregão.

Mais recentemente, sobretudo no TCU, colhe-se jurisprudência que dissocia comum e simples. A título ilustrativo, em acórdão que reconhece a obrigatoriedade de pregão para a contratação de serviço de auditoria independente:

18. Primeiramente, há que se ter em mente que o 'bem ou serviço comum' deve ser entendido como aquele que detém características padronizadas, identificável por denominação usual no mercado. Portanto, a noção de 'comum' não está vinculada à estrutura simples de um bem ou de um serviço. Do mesmo modo, a estrutura complexa não é a razão bastante, por si só, para retirar a qualificação de 'bem ou serviço comum'." (Pregão Presencial e Eletrônico, 8ª ed., Forum, 2020, p. 75).

Passamos agora para a análise da minuta do edital, bem como de seus anexos, de forma a verificar a conformidade dos mesmos às exigências legais aplicáveis ao tema.

O ato editalício é o ato administrativo unilateral que serve para fixar as regras da licitação e do futuro contrato a ser celebrado, tendo como objetivo convocar os interessados em contratar com a Administração, proporcionando-lhes oportunidade isonômica de participação no certame.

Desta forma, as regras estabelecidas no edital devem ser rigorosamente obedecidas tanto pela Administração como pelos licitantes, em razão do princípio da vinculação ao edital, conhecido pela máxima de que "o edital faz lei entre as partes".

Assim, a análise prévia das minutas de editais possui guarida no artigo 53, da Lei nº 14.133/2021, sendo, portanto, imprescindível a emissão de parecer por parte da assessoria jurídica da Administração.

A **minuta do edital** apresenta regras claras quanto à forma de disputa (aberta), critério de julgamento (menor preço por lote), prazos, condições de participação, credenciamento e envio de propostas. As exigências de habilitação estão adequadas às previsões legais, com distinção entre habilitação jurídica, técnica, fiscal, trabalhista e econômico-financeira. Há previsão expressa do tratamento favorecido para MEs e EPPs, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006. A plataforma de disputa indicada é o site www.licitanet.com.br, constando expressamente no edital. Verifica-se coerência entre o edital e os demais anexos, não havendo vícios formais.

O **Termo de Referência** apresenta descrição minuciosa do objeto (locação de equipamentos de videomonitoramento e

cercamento eletrônico), justificativa da contratação (aprimoramento da segurança em áreas públicas), estimativas de quantidade, valor estimado e metodologia de execução. Estão definidos os prazos, obrigações da contratada e da Administração, bem como os critérios de medição, pagamento e sanções aplicáveis. O documento atende integralmente aos elementos exigidos no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021.

A minuta da **Ata de Registro de Preços** apresentada encontra-se em conformidade com o art. 84 da Lei nº 14.133/2021, reunindo os elementos necessários para a formalização das contratações futuras. O objeto está corretamente definido como a futura e eventual locação de equipamentos de videomonitoramento e cercamento eletrônico. Estão previstos os preços unitários, especificações, quantitativos máximos e mínimos, fornecedores registrados, órgão gerenciador e participantes, conforme exigido pela legislação. A ata estabelece a vigência de 12 meses, prorrogável por igual período, e admite a formalização das contratações por meio de contrato, nota de empenho, autorização de fornecimento ou documento equivalente. A previsão de cadastro de reserva, possibilidade de convocação de remanescentes e vedação à adesão externa reforçam o controle e a segurança do instrumento. Assim, a minuta encontra-se juridicamente adequada para subsidiar as futuras contratações decorrentes da licitação, em conformidade com o regime do Sistema de Registro de Preços.

A **minuta de contrato** contempla as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, incluindo objeto e regime de execução, valor e forma de pagamento,

reajuste, garantias, responsabilidades das partes, sanções, cláusulas rescisórias, hipóteses de alteração contratual (art. 124), fiscalização, vigência e foro. As disposições contratuais são compatíveis com o Termo de Referência e com a Ata de Registro de Preços, não havendo incongruências. O instrumento está juridicamente adequado à formalização das futuras contratações decorrentes do certame.

No tocante aos demais aspectos formais do processo, de se destacar:

- a) **Documento de formalização da Demanda (DFD)**: anexado.
- b) **Estudo Técnico Preliminar**: anexado aos autos, contendo os requisitos mínimos nos termos do art. 18, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por fim, no que se refere a **pesquisa de preços**, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, é instrumento indispensável para a definição do valor estimado da contratação, devendo refletir os valores praticados no mercado. A legislação estabelece parâmetros específicos para essa apuração, os quais incluem dados de bancos públicos, contratações similares, pesquisas em fontes especializadas, cotações formais com fornecedores e informações da base nacional de notas fiscais eletrônicas. A escolha dos critérios deve ser motivada e os elementos que compõem a estimativa devem estar adequadamente documentados. Dessa forma, o atendimento a esses requisitos contribui decisivamente para a conformidade legal do procedimento de contratação.

3 DA CONCLUSÃO



ADVOCACIA INTEGRADA

477

Diante do exposto, considerando a documentação analisada, esta Assessoria Jurídica opina pelo prosseguimento do processo licitatório, eis que entende não existir nenhum outro óbice legal para a continuidade da contratação, tendo em vista que o processo administrativo está em consonância com o Decreto nº 10.024/2019, a Lei nº 14.133/2021, bem como as demais normas aplicáveis à espécie.

É o **PARECER**, salvo melhor juízo.

Rosário do Catete/SE, 10 de março de 2025.

Rafaella Batalha Soares
OAB/SE 10.706