PARECER JURÍDICO 05/2026

Interessado: Setor de compras e licitações.

Modalidade: Pregão Eletrônico

Objeto: Horas Máquina

Relator: Emanuela Martinelli

1. RELATÓRIO

Cuida-se de solicitação de emissão de parecer jurídico acerca da fase interna do processo licitatório, instaurado pelo Município de Vargem Bonita, com o objetivo de "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE HORAS-MÁQUINA, NO FORMATO REGISTRO DE PREÇOS, VISANDO O AUXÍLIO NA PRODUÇÃO E COLHEITA DE SILAGEM PARA ATENDIMENTO AOS PRODUTORES RURAIS DO MUNICÍPIO DE VARGEM BONITA/SC."

A modalidade proposta é o pregão, do tipo menor preço, com fundamento na Lei nº 14.133/2021.

A análise ora realizada refere-se exclusivamente à fase preparatória do processo licitatório, conforme determina o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, com o objetivo de verificar a regularidade jurídica dos atos preparatórios para a publicação do edital.

2. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER

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;

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 o qual pode muito bem ser utilizado pela municipalidade:

> 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.

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.

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.

3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

O presente parecer baseia-se nos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, especialmente nos artigos 17 a 27, que tratam da fase preparatória das licitações públicas, artigo 53 que trata da análise jurídica e decreto municipal 16/2025 que regulamenta a lei de licitações e contratos. Fundamenta-se também nos princípios constitucionais e administrativos que norteiam a Administração Pública, notadamente: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e competitividade.

4. ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DA FASE INTERNA

4.1. Justificativa da contratação

A Administração apresentou justificativa da contratação, demonstrando a necessidade da contratação e sua compatibilidade com os interesses públicos, em observância ao art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

4.2. Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar, exigido pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021, foi elaborado de forma adequada, abordando a viabilidade técnica, econômica e operacional da contratação.

RESSALVA: O item 7 do ETP faz menção ao incentivo ao esporte e à atletas, esta observação não condiz com o objeto licitado.

4.3. Estimativa de Preços

A pesquisa de preços foi realizada com base em fontes idôneas, como painéis oficiais e cotações de mercado, conforme preconizado no art. 23 da Lei nº 14.133/2021. A estimativa apresentada reflete a realidade de mercado e contribui para a obtenção da proposta mais vantajosa.

4.4. Termo de Referência

O Termo de Referência atende aos requisitos legais, apresentando descrição detalhada do objeto, requisitos técnicos, prazos, critérios de medição, forma de pagamento, obrigações das partes, bem como indicadores de desempenho e mecanismos de fiscalização.

RESSALVA: O item 3 do TR faz menção ao incentivo ao esporte e à atletas, esta observação não condiz com o objeto licitado.

4.5. Escolha da Modalidade e Tipo de Licitação

A modalidade escolhida é legalmente permitida de acordo com os critérios legais de escolha definidos nos artigos 28 a 32 da Lei nº 14.133/2021.

O tipo de licitação também se justifica diante da natureza do objeto e da busca pela economicidade e eficiência.

4.6. Dotação Orçamentária

Consta nos autos a indicação da dotação orçamentária, nos termos do art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), assegurando a compatibilidade da despesa com a LOA vigente.

4.7. Impugnações: As condições para a impugnação do edital foram corretamente estabelecidas.

4.8. Objetividade do Edital: O objeto da licitação está claramente definido e as condições para a participação dos licitantes foram adequadas e não restritivas.

RESSALVA: Em diversos pontos o edital faz confusão entre prestação de serviços e entrega de produtos ou recebimento de materiais. Oriento que se padronize a terminologia para prestação de serviço ficando de acordo com o objeto licitado.

4.9. Exigências para Habilitação: As exigências de documentos para habilitação estão em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, incluindo a análise da qualificação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica dos licitantes.

4.10. Prazos e Condições de Execução: Os prazos para a execução do objeto e para as fases do processo licitatório foram definidos e são compatíveis com a natureza do objeto licitado.

4.11. Contrato Administrativo: A minuta da ARP está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, incluindo as obrigações, prazos, garantias, condições de execução e penalidades. As divergências em relação ao prazo foram apontadas em tópico específico do tema.

4.12. Outros pontos de análise: Verifico que existe confusão de datas no edital. Oriento a verificação de divergência entre os anos de 2025 e 2026.

Verifico ainda, que na descrição do item há a exigência de critérios mínimos nas características do trator a ser utilizado. Neste ponto, destaco que esta assessoria não possui expertise técnica para avaliar a correção das exigências. Todavia, cumprindo seu papel orientativo, vale lembrar que toda limitação ou descrição capaz de restringir a competitividade deve ser formalmente justificada.

5. ANÁLISE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Da análise do edital é possível constatar que o objeto da contratação não é apenas um serviço interno da Administração, mas a concessão de um benefício econômico direto a particulares determinados (produtores rurais), isso gera despesa pública e vantagem individualizada, ainda que com finalidade pública.

Portanto, não se trata de política pública genérica de fomento abstrato, mas de benefício material direto.

O princípio da legalidade (Art. 37, CF) nos diz que a administração só pode agir quando autorizada por lei. De outro ponto, em síntese, a LRF exige que para concessão de benefícios que impliquem renúncia ou dispêndio de recursos públicos haja lei específica.

Em nenhum ponto dos documentos analisados verivicou-se a menção a existência de lei autorizativa para a concessão do benefício.

Embora não haja a exigência da Lei para a licitação/contratação do serviço, esta será necessária para que a contratação atinja sua finalidade, qual seja, o auxílio aos produtores rurais.

Aqui não falamos de legislação com elevado grau de complexidade mas sim que haja lei que crie um programa de incentivo, com autorização expressa da concessão de horas máquina, definição do público beneficiário, critérios de acesso, forma de execução e previsão orçamentária.

Feitas tais considerações, reforço, a lei não é necessária para a realização do referido processo, todavia, entendo haver necessidade de autorização do poder legislativo para a efetiva concessão das horas máquina.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisados os documentos da fase interna do processo licitatório,

observa-se a existências de alguns pontos que merecem melhor atenção.

Os pontos de atenção foram detalhados nos itens 4.2; 4.4; 4.8; 4.12 e 5 do presente parecer.

Destaca-se que estes pontos não geram a ilegalidade do processo, porém, sua observância contribui para um procedimento mais claro, objetivo e com menor chance de problemas futuros.

Sendo assim, oriento para que sejam analisados s apontamentos do presente edital e, se pertinentes, procedam-se com as adequações.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, manifesta-se este parecer pela regularidade jurídica da fase interna do processo licitatório, opinando-se favoravelmente à continuidade do procedimento, com a posterior publicação do edital, observadas as formalidades legais.

Este parecer é exarado com fundamento no art. 53, §1º da Lei nº 14.133/2021, servindo como condição de eficácia dos atos subsequentes do processo licitatório.

Vargem Bonita – SC, 12 de janeiro de 2026.

EMANUELA MARTINELLI
Assessora Jurídica