



PARECER JURÍDICO Nº 154/2025

Processo Licitatório: PE019/2026

Interessado: Secretaria Executiva Municipal de Educação – SEMED

Processo Administrativo: 2026.10.060 – SEMED

I – RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi instada a exarar parecer sobre análise e emissão de Parecer Jurídico sobre a observância das formalidades legais do processo licitatório em epígrafe.

Finalizada a fase preparatória do presente Processo Licitatório, o Setor de Licitações e Contratos do Município de São Félix do Xingu/PA, encaminhou os Autos até esta Procuradoria para fins de análise e emissão de parecer jurídico preliminar acerca da regularidade do Processo Administrativo em destaque, cujo objeto refere-se à: **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO CONTINUADA, SOB DEMANDA, DE SERVIÇOS DE BLOQUETEAMENTO COM BLOCOS SEXTAVADOS DE CONCRETO INTERTRAVADO VIBROPRENSADO COM FORNECIMENTO INTEGRAL DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS, EQUIPAMENTOS, FERRAMENTAS, TRANSPORTE, INSUMOS E DEMAIS ELEMENTOS NECESSÁRIOS À PERFEITAS EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS EM ÁREAS INTERNAS DE CIRCULAÇÃO DE PEDESTRES, CALÇADAS, PÁTIOS E ACESSOS FUNCIONAIS DAS UNIDADES ESCOLARES VINCULADAS À SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED”**, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Compulsando os Autos, verifico a juntada dentre outros dos seguintes documentos, sucintamente destacados abaixo:

- I) Documento de formalização da demanda – DFD**
- II) Mapa de Pesquisa de preços**
- III) Termo de autuação**
- IV) Indicação dos Recursos Orçamentários**
- V) Estudo técnico preliminar**
- VI) Análise de Riscos**



- VII) Termo de referência
- VIII) Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- IX) Minuta do Edital
- X) Minuta do Contrato Administrativo

Em síntese este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.

II- DO MÉRITO

DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpre esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade.

É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

(...) 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 técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010-Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).

O foco desta análise está na viabilidade jurídica, sem abranger aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, em conformidade com o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.



Importante destacar ainda que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

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.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo.

III - APRECIÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação tem como objetivo assessorar a autoridade responsável na fase inicial da licitação, no controle prévio de legalidade, conforme disposto no artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

Neste momento, a Administração Pública encontra-se na fase preparatória, realizando os estudos e levantamentos necessários para embasar o registro de preço, de forma a assegurar segurança jurídica, transparência e conformidade com a legislação vigente.

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.



A Licitação é regulada pela Lei nº 14.133/2021, especialmente pelos seguintes dispositivos:

- Art. 82 – Define o Sistema de Registro de Preços (SRP).
- Art. 95 – Exige formalização contratual para fornecimento parcelado de bens e serviços.
- Art. 54 e 94 – Determinam a publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial.
- Decreto Federal 11.462, de 31 de março de 2023 – Regulamenta o art. 82 ao art. 86 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021.
- Decreto Estadual nº 3.813, de 1º de abril de 2024
- Instrução Normativa SEGES nº 65, de 7 de julho de 2021.
- Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022.

Além disso, devem ser observadas normativas federais, estaduais e municipais, bem como as diretrizes do Tribunal de Contas competente sobre registro de preços.

IV- DO PREGÃO:

Com a edição da lei 14.133/21, o pregão se mantém como modalidade geral, conforme se verifica:

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;

[...]

XLI – pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Nesse sentido, o pregão é modalidade licitatória definida para aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões mínimos de qualidade serão previamente estipulados no instrumento convocatório. Ressalte-se que, conforme disposto no art. 29 da lei 14.133/21, serviços e



bens comuns são aqueles que podem ser designados no edital com expressão usual de mercado. O que se busca no pregão é sempre a melhor contratação pelo menor preço.

No caso em apresso, trata-se de CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO CONTINUADA, SOB DEMANDA, DE SERVIÇOS DE BLOQUETEAMENTO COM BLOCOS SEXTAVADOS DE CONCRETO INTERTRAVADO VIBROPRENSADO COM FORNECIMENTO INTEGRAL DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS, EQUIPAMENTOS, FERRAMENTAS, TRANSPORTE, INSUMOS E DEMAIS ELEMENTOS NECESSÁRIOS À PERFEITAS EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS EM ÁREAS INTERNAS DE CIRCULAÇÃO DE PEDESTRES, CALÇADAS, PÁTIOS E ACESSOS FUNCIONAIS DAS UNIDADES ESCOLARES VINCULADAS À SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED, devidamente justificada através dos documentos em anexo.

Pregão é a modalidade de licitação adotada para a aquisição de bens e serviços comuns, conceituados pela Lei 14.133/2021 como "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado"

É proibida, portanto, a utilização do pregão para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, e de obras e serviços especiais de engenharia.

Os serviços comuns de engenharia podem ser contratados por pregão. A Lei os define como "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".

O pregoeiro conduzirá o certame e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe de apoio.

O pregão deverá ser realizado preferencialmente no formato eletrônico. A forma presencial será, portanto, exceção, a ser motivada, devendo, nesse caso, a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.



Poderão ser adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, desde que alcancem o menor dispêndio para a Administração e atendam aos "parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação". Ou seja, a proposta a ser selecionada deve ser a de melhor preço, de modo a assegurar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública (objetivo do processo licitatório previsto no art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021).

O Pregão surgiu para aperfeiçoar o regime de licitações levando a uma maior competitividade e ampliando a oportunidade de participar das licitações, contribuindo para desburocratizar os procedimentos para a habilitação e etapas do procedimento, por ser mais célere e também visando a busca pelas contratações de preços mais baixos pelos entes da Administração Pública. Desta forma, o pregão, ao mesmo tempo, garante maior agilidade nas contratações públicas e contribui para a redução de gastos.

Com efeito, o pregão, assim como a concorrência, atualmente, é realizado de forma a acirrar as disputas pelas contratações com o Estado, admitindo, em seu procedimento, a realização de lances verbais, com o intuito de permitir sempre a contratação de menor custo, observadas as disposições referentes aos requisitos mínimos de qualidade.

Atualmente, portanto, quaisquer bens e serviços vêm sendo considerados comuns pela doutrina, não havendo limitação de valor para realização do pregão. De fato, não há limite de valor estipulado em lei para a realização de pregão.

V – DOS ELEMENTOS QUE DEVEM COMPOR A FASE PREPARATÓRIA

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de licitação.

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 Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo



técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, minuta do edital e seus anexos.

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

DA ANÁLISE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O estudo técnico preliminar apresentado contempla os seguintes elementos: definição do objeto; necessidade de contratação e respectiva justificativa; especificação técnica e quantitativo do objeto; descrição da solução como um todo; justificativas para o parcelamento ou não da contratação; requisitos de habilitação; obrigações mínimas do fornecedor; estimativa de preços; resultados pretendidos; e declaração de viabilidade.

Dessa forma, à primeira vista, verifica-se está em conformidade com o mínimo exigido em lei, conforme disposto no §1º e nos incisos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

DO MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS

De acordo com as Instruções Normativas SEGES/MP nº 5/2017 e SGD/ME nº 94/2022, bem como com as boas práticas consolidadas pelo TCU, o Mapa de Gerenciamento de Riscos é documento obrigatório no processo de contratação, devendo ser elaborado na fase de planejamento e atualizado ao longo da seleção do fornecedor e da execução contratual.

Esse instrumento permite identificar, avaliar e propor medidas de mitigação para riscos técnicos, operacionais, financeiros e legais que possam comprometer a entrega dos bens, a execução contratual ou a regular aplicação dos recursos.

Sua correta elaboração fortalece o controle interno, previne falhas futuras e confere segurança à atuação dos fiscais e do gestor do



contrato, o que fora devidamente feito nos autos do processo administrativo licitatório.

DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA

O termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, é feito com 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.

Na análise do termo, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO:

Conforme disposto no Art.º 23 da Lei Federal 14.133/2021, verifica-se a obrigatoriedade comprovação se os valores praticados são compatíveis com os valores de mercado.

Assim, o processo administrativo de contratação deve haver elementos documentais que comprovam que os preços a serem contratados estão dentro dos valores praticados e aceitos pelo mercado de forma geral, sempre se levando em consideração as determinações legais inseridas no Art. 23 da Lei 14.133/21, supramencionando.

DA MINUTA DO EDITAL

Conforme informado, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, o submetido à análise jurídica contendo anexos, quais sejam: **Minuta do Contrato Administrativo, Declaração de Sócios e Gerentes não servidores públicos Municipais e Planilhas orçamentárias.**

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância.



DA MINUTA DO CONTRATO

De largada, por se tratar de fornecimento de objeto de forma contínua, de acordo com a necessidade da Contratante, 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.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE 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 dos Municípios, além de jornal de circulação regional e demais meios já utilizados pelo Município, em observância ao que determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Ressalto ainda 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 porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

CRITÉRIOS OBJETIVOS DE INEXEQUIBILIDADE E GARANTIA DE DEFESA

O edital deve conter regras claras para desclassificação de propostas inexequíveis, com parâmetros objetivos, como a exigência de justificativa para propostas com valor muito abaixo do estimado. Deve, ainda, assegurar a ampla defesa e o contraditório aos licitantes, especialmente nos casos de inabilitação ou desclassificação, em atenção ao art. 122 da Lei nº 14.133/2021.



PREVISÃO DE PENALIDADES PROPORCIONAIS E JUSTIFICADAS

As sanções administrativas devem estar previstas de forma proporcional à gravidade das infrações contratuais. Recomenda-se a gradação das penalidades e a vinculação de cada sanção a situações específicas, a fim de evitar arbitrariedades e garantir a segurança jurídica na aplicação das penalidades, conforme a jurisprudência do TCU.

V- CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo administrativo para CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO CONTINUADA, SOB DEMANDA, DE SERVIÇOS DE BLOQUETEAMENTO COM BLOCOS SEXTAVADOS DE CONCRETO INTERTRAVADO VIBROPRENSADO COM FORNECIMENTO INTEGRAL DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS, EQUIPAMENTOS, FERRAMENTAS, TRANSPORTE, INSUMOS E DEMAIS ELEMENTOS NECESSÁRIOS À PERFEITAS EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS EM ÁREAS INTERNAS DE CIRCULAÇÃO DE PEDESTRES, CALÇADAS, PÁTIOS E ACESSOS FUNCIONAIS DAS UNIDADES ESCOLARES VINCULADAS À SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED, por meio da modalidade de licitação pregão.**

Assim, o gestor ao analisar o prosseguimento da contratação ou a realização da despesa, deve exercer sua competência com base na conveniência e oportunidade, avaliando criteriosamente as circunstâncias do momento.

Por fim, destaca-se competir a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Secretaria, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Por tais aspectos, respondem os setores técnicos competentes.



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

Procuradoria Geral do Município - PGM



Salienta-se, ademais, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe.

S.M.J., é o parecer desta Procuradoria.

São Félix do Xingu/PA, 29 de abril de 2026.

CARLOS ALBERTO CAXIAS DA SILVA PANTOJA
Carlos Alberto C. da S. Pantofla
Procurador Municipal
Decreto nº 81/2025

OAB/PA 31.263

PROCURADOR MUNICIPAL

DECRETO 81/2025