

PARECER JURÍDICO Nº 029/2026

Processo Licitatório: PE004/2026-SRP

Processo Administrativo nº: 02/2026/EP/SEMSA

Interessado: Secretaria Executiva Municipal de Saúde – SEMSA

Valor estimado: R\$ 394.200

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: “REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, TIPO MOTOCICLETAS, DESTINADOS A ATENDER AS NECESSIDADES E O DESLOCAMENTO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE – ACS, ATENDENDO A SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA”, 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) Despacho da Secretária;
- III) Pesquisa de mercado com cotações de preços;
- IV) Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- V) Estudo técnico preliminar;
- VI) Termo de referência;
- VII) Minuta do Edital, contrato e anexos.

Em síntese este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.

II – DO MÉRITO

II.I – 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.

II.II – 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.

II.III. DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão pública é pautada por princípios fundamentais da Administração, essenciais para garantir uma conduta íntegra e eficiente por parte dos órgãos públicos. Esses princípios servem como diretrizes para a elaboração das leis administrativas, conferindo coerência às ações da Administração Pública e assegurando que atendam aos interesses da sociedade.

Além disso, os princípios da Administração Pública estão expressamente previstos na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, conforme se observa a seguir. Nessa linha, as leis infralegais nº 9.784/99 e nº 14.133/2021 também fazem referência a esses princípios, reforçando sua relevância e garantindo sua principal finalidade: assegurar o respeito e a probidade nos atos administrativos.

Dentre os princípios basilares, destacam-se, no presente caso, os da Legalidade e da Publicidade. O Princípio da Legalidade, especialmente no âmbito dos processos licitatórios, estabelece que a atuação dos agentes administrativos deve ser integralmente vinculada à lei, que define as condições de suas ações, delimitando tarefas e vedando escolhas pessoais ou subjetivas, salvo nos casos em que há margem de discricionariedade.

Nesse sentido, Matheus Carvalho destaca o caráter discricionário conferido aos agentes públicos:

“(...) se faz necessário lembrar que a Legalidade não exclui a atuação discricionária do agente público, tendo essa que ser levada em consideração quando da análise, por esse gestor, da conveniência e da oportunidade em prol do interesse público. Como a Administração não pode prever todos os casos onde atuará, deverá valer-se da discricionariedade para atender a finalidade legal, devendo, todavia, a escolha se pautar em critérios que respeitem os princípios constitucionais como a proporcionalidade e razoabilidade de conduta (...)”

Quanto ao Princípio da Publicidade, sua principal finalidade é assegurar transparência aos atos administrativos, garantindo o conhecimento público sobre as ações praticadas pela Administração.

Em outras palavras, todo ato estatal deve ser amplamente divulgado, resguardadas as restrições legais previstas na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). No presente caso, o Princípio da Publicidade assume papel fundamental, pois trata-se de licitação pública, cuja sessão deve ser aberta ao público.

II.IV – DA ESCOLHA DA MODALIDADE

Os autos revelam que o processo licitatório teve como fundamento legal os artigos 28, inciso I, e 29 da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - Pregão; (...)

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, devendo-se adotar o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos no edital, com especificações usuais de mercado.

Dessa forma, verifica-se que o presente processo se enquadra nas disposições acima mencionadas, uma vez que trata de registro de preços para futura e eventual aquisição de veículos automotores, tipo motocicletas, cujos itens são facilmente identificáveis, conforme descrito no Termo de Referência.

No que diz respeito à forma da licitação, optou-se pelo Pregão Eletrônico, conforme previsto no Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta essa modalidade para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns.

Diante disso, com a modalidade e forma devidamente definidas e fundamentadas na legislação aplicável, resta a análise da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013.

Na prática, o fornecedor registra seus produtos, com seus respectivos preços e especificações, para que, durante o prazo de 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, a Administração Pública possa adquiri-los conforme sua necessidade, respeitando o preço previamente registrado.

A Lei nº 14.133/2021, em seus artigos 82 a 86, prevê a adoção do SRP, sendo sua regulamentação detalhada no Decreto Federal nº 11.462/2023. Esse decreto enfatiza a competência dos órgãos gerenciador e participante, além de estabelecer os procedimentos necessários ao registro de preços, à Ata de Registro de Preços e demais formalidades aplicáveis.

Diante desse cenário, o Sistema de Registro de Preços se apresenta como uma ferramenta estratégica e vantajosa para a Administração Pública, pois assegura economicidade e não vincula o ente público à aquisição da totalidade do quantitativo registrado.

Entretanto, é essencial ressaltar que o licitante vencedor, após a conclusão do procedimento, é convocado para assinar a Ata de Registro de Preços, cuja validade é de 1 (um) ano, prorrogável por igual período. Com isso, assume a obrigação de fornecer os bens registrados sempre que solicitado pela Administração Pública, nos termos do contrato.

Portanto, verifica-se que a escolha da modalidade está em estrita consonância com os preceitos legais mencionados, cumprindo os requisitos normativos exigidos.

II.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.

Analizando 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, minuta do contrato e minuta da ata.

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.

II.VI – DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD)

O Documento de Formalização de Demanda (DFD) representa a etapa primordial para a aquisição de produtos ou serviços, pois permite que o órgão indique suas necessidades, viabilizando a realização de estudos técnicos conforme os critérios estabelecidos na Nova Lei de Licitações (NLL).

O DFD deve ser preenchido pela unidade requisitante, contendo, no mínimo, os seguintes elementos:

1. Justificativa da necessidade da contratação;
2. Quantidade de produtos ou serviços a serem adquiridos;
3. Previsão da data de início da prestação dos serviços ou do recebimento dos produtos;
4. Indicação do setor demandante e do departamento responsável pela elaboração do documento.

Conforme se vê, o documento constante dos autos processuais preencheu, na sua medida, aos requisitos mínimos da confecção do referido.

II.VII – DA ANÁLISE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O estudo técnico preliminar apresentado contempla os seguintes elementos: definição do objeto; necessidade de contratação e respectiva justificativa; requisitos da contratação; estimativa das quantidades; levantamento de mercado e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; estimativa do valor da contratação; descrição da solução como um todo; justificativas para o parcelamento ou não da solução; estimativa de preços; demonstrativo dos resultados pretendidos; e declaração de viabilidade.

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

II.VIII – 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.

II.IX – 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, documentação necessária para a habilitação jurídica das empresas, condições de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor e regime de execução, valor estimado, adequação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização.

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

II.X – 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 dois anexos, quais sejam: a ata de registros de preços e a minuta do contrato.

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

II.XI – 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.

II.XII – 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.

II.XIII - PREVISÃO DE TRATAMENTO FAVORECIDO A ME/EPP

Deve constar no edital a aplicação do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, conforme previsto na Lei Complementar nº 123/2006, incluindo a possibilidade de empate ficto, subcontratação e reserva de itens, quando cabível. Contudo deve se observar os valores em casos de contratos já celebrados com a Administração Pública, vejamos:

A microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP) que, no ano de realização da licitação, já tenha celebrado contratos com

a Administração Pública cujos valores somados ultrapassem o limite de receita bruta fixado para o enquadramento como EPP (art. 3º, inciso II, da LC 123/2006) não faz jus à fruição dos benefícios previstos na mencionada lei complementar (art. 4º, § 2º, da Lei 14.133/2021), independentemente do momento da receita efetivamente auferida. (Acórdão 2695/2025 Plenário-TCU)

Essas medidas asseguram maior competitividade e inclusão de empresas locais.

II.XIV – 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.

II.XV – 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.

II.XVI – DESIGNAÇÃO FORMAL DO FISCAL E DO GESTOR DO CONTRATO

Nos termos do art. 117 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a indicação formal do fiscal e do gestor do contrato, com atribuições definidas para acompanhamento da execução contratual. Estes agentes são essenciais para garantir a efetividade das cláusulas contratuais, a conformidade da entrega dos bens e a gestão de riscos ao longo do fornecimento.

A atuação da Administração Pública por meio de ajustes administrativos é um dos instrumentos mais relevantes para a realização exitosa das políticas públicas.

Contudo, a efetividade do contrato não se exaure em sua celebração. A fase de execução exige da Administração vigilância permanente, sob pena de comprometer o objetivo final por trás da contratação realizada.

A gestão e a fiscalização dos contratos administrativos não são formalidades burocráticas, mas instrumentos de atingimento das finalidades institucionais do Poder Público, garantindo resultados na atuação estatal em conformidade com a lei, com a moralidade e com a eficiência administrativas.

No caso em análise verifica-se a designação formal do fiscal e do gestor do contrato, garantindo por parte da Administração uma atuação em conformidade com a lei, e os princípios que a regem.

III – DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES

Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos.

Importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa.

Acórdão 2599/2021-Plenário

Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

No caso em análise, recomenda-se a Publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, Portal da Transparência da Prefeitura, e demais meios de publicação que o município utiliza, recomendações estas imprescindível para a continuidade do certame.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, salvo melhor juízo, verificando-se a presença dos pressupostos de regularidade jurídica dos autos – ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que não se inserem na competência deste Jurídico –, esta assessoria manifesta-se FAVORÁVEL ao prosseguimento do presente processo, com fundamento na praxe e nas normas vigentes, desde que atendida as recomendações feitas ao longo deste Parecer.

Dessa forma, ao deliberar sobre o prosseguimento da contratação ou a realização da despesa, o gestor deve exercer sua competência com base nos princípios da conveniência e da oportunidade, avaliando criteriosamente as circunstâncias do momento.

Essa análise deve considerar, entre outros fatores:

- A real necessidade da contratação para o atendimento das demandas públicas;
- A compatibilidade da despesa com o orçamento disponível;
- A eficiência na aplicação dos recursos públicos, observando os princípios da economicidade e da razoabilidade.

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.

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, 22 de janeiro de 2026.

LEONARDO MOURA GUIDO
Decreto nº 296/2025
Procurador-Geral do Município