

PARECER JURÍDICO N° 402/2025

Processo Licitatório: PE062/2025-SRP

Processo Administrativo n°: 2025.04.82

Interessado: Secretaria Municipal de Administração e Planejamento – SEMA-PLAN

Valor estimado: R\$ 614.602,50

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 CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM, PARA ATENDER AS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SÃO FÉLIX DO XINGU-PA”, 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 do Prefeito;
- 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

Cumprе 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 contratação de empresa especializada em prestação de serviços de hospedagem, cujos itens são facilmente identificáveis, conforme descrito no Termo de Referência.

Assim, a modalidade escolhida para o certame licitatório está adequada ao objeto pretendido.

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 e o art. 82 da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de licitação, pelo sistema de Registro de Preços.

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, 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.

Ao analisar a minuta do edital, no item 7.1.4.3, ao fazer a exigência da apresentação da Declaração que preconiza o § 3º do art. 69 da Lei nº 14.133/21, consta que esta relação deve ser “detalhada”, contudo, quanto a forma da declaração, não se faz necessário a exigência para que seja detalhada, tendo em vista que, ao exigir a declaração com as informações que já devem constar na mesma, se torna suficiente para a obtenção das informações quanto aos compromissos financeiros da empresa, recomendando dessa forma a exclusão da palavra “detalhada” no item 7.1.4.3.

O edital ainda deve observar além das regras gerais da Lei nº 14.133/21, o Decreto Federal nº 11.462, de 31 de março de 2023, especialmente em seu art. 15, trazendo ainda mais clareza e segurança para o certame em análise, vejamos:

Art. 15. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais estabelecidas na Lei nº 14.133, de 2021, e disporá sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, incluída a quantidade máxima de cada item que poderá ser contratada, com a possibilidade de ser dispensada nas hipóteses previstas no art. 4º;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida, desde que justificada;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote; ou

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital e obrigar-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação;

VI - as condições para alteração ou atualização de preços registrados, conforme a realidade do mercado e observado o disposto nos art. 25 a art. 27;

VII - a vedação à participação do órgão ou da entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

VIII - as hipóteses de cancelamento do registro de fornecedor e de preços, de acordo com o disposto nos art. 28 e art. 29;

IX - o prazo de vigência da ata de registro de preços, que será de um ano e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso;

X - as penalidades a serem aplicadas por descumprimento do pactuado na ata de registro de preços e em relação às obrigações contratuais;

XI - a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, observados os limites previstos nos incisos I e II do caput do art. 32, no caso de o órgão ou a entidade gerenciadora admitir adesões;

XII - a inclusão, na ata de registro de preços, para a formação do cadastro de reserva, conforme o disposto no inciso II do caput do art. 18:

a) dos licitantes que aceitarem cotar os bens, as obras ou os serviços em preços iguais aos do licitante vencedor, observada a ordem de classificação da licitação; e

b) dos licitantes que mantiverem sua proposta original;

XIII - a vedação à contratação, no mesmo órgão ou na mesma entidade, de mais de uma empresa para a execução do mesmo serviço, a fim de assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização, ressalvado o disposto no art. 49 da Lei nº 14.133, de 2021; e

XIV - na hipótese de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que justificada a necessidade de sua apresentação.

Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso II do caput, consideram-se quantidades mínimas a serem cotadas as quantidades

parciais, inferiores à demanda na licitação, apresentadas pelos licitantes em suas propostas, desde que permitido no edital, com vistas à ampliação da competitividade e à preservação da economia de escala.

Portanto, recomenda-se a exclusão da palavra “detalhada” no item 7.1.4.3, e após, afere-se que os itens do Edital se encontram 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. 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.

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, bem como o atendimento da recomendação

feita referente a minuta do Edital, 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, 18 de novembro de 2025.

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