

PARECER JURIDICO 029/2026-PROGEM-PMSJA

PREGÃO ELETRÔNICO n. PE/2026.013 - PMSJA - SRP

PROCESSO ADMINISTRATIVO n. 2026052002005

INTERESSADOS: Prefeitura, Fundos Municipais de São João do Araguaia

OBJETO: ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA AQUISIÇÃO DE MATERIAL ELÉTRICO PARA MANUTENÇÃO DOS PRÉDIOS PÚBLICOS, VISANDO ATENDER OS FUNDOS MUNICIPAIS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO, FUNDEB E ASSISTÊNCIA SOCIAL, SECRETARIAS E PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA/PA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. BENS E SERVIÇOS COMUNS. MENOR PREÇO POR ITEM. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. **RECOMENDAÇÕES.** POSSIBILIDADE LEGAL. **OPINIÃO FAVORÁVEL.**

1. DO RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi instada a analisar e exarar Parecer Jurídico sobre a observância das formalidades legais do procedimento licitatório **PE/2026.013-PMSJA-SRP**, Processo Administrativo nº 2026052002005, cujo objeto refere-se à **ATA DE REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA AQUISIÇÃO DE MATERIAL ELÉTRICO PARA MANUTENÇÃO DOS PRÉDIOS PÚBLICOS, VISANDO ATENDER OS FUNDOS MUNICIPAIS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO, FUNDEB E ASSISTÊNCIA SOCIAL, SECRETARIAS E PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA/PA**, mediante licitação pública, na modalidade Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços, conforme justificativa e especificações constantes no Termo de Referência e seus anexos.

Conforme se extrai dos autos, a contratação pretendida fundamenta-se na necessidade de manutenção preventiva e corretiva das instalações elétricas de prédios públicos, vias urbanas, espaços públicos e demais estruturas pertencentes ao município, garantindo a segurança, funcionalidade e eficiência dos serviços prestados à população.

Os autos foram submetidos a esta Procuradoria para análise jurídica quanto à regularidade da fase preparatória, da minuta do edital, da minuta da ata de registro de preços, da minuta contratual e demais documentos correlatos.

Os autos estão instruídos, em síntese, com os documentos abaixo destacados:

- a) Documento de Formalização da Demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Termo de Referência;

- d) Minuta do Edital;
- e) Minuta da Ata de Registro de Preços;
- f) Minuta do Contrato;
- g) Termo de Autuação;
- h) Autorização da autoridade competente;
- i) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira.

Em síntese, este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.

2. 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, nos seguintes termos:

(...) 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).

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.

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

3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

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 – NLIC).

De igual forma, destaca-se que o presente opinativo se embasou tão somente na documentação carreada aos autos e na legislação correlata. Qualquer arcabouço documental que possa vir a surgir e que

tenha o condão de contrariar os fatos apresentados no bojo do processo, base em que se apoia o presente exame, deve ser novamente submetido à análise jurídica, já que por ora é desconhecido.

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, financeira ou de conveniência e oportunidade.

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.

Porém, cumpre 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.

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

4. DOS ELEMENTOS E DOCUMENTOS QUE DEVEM COMPOR A FASE PREPARATÓRIA

A Lei Federal nº 14.133/2021 conferiu especial relevância à fase preparatória da licitação, exigindo que o procedimento seja instruído com elementos capazes de demonstrar a necessidade da contratação, a adequada definição do objeto, a estimativa de quantitativos, a pesquisa de preços, a previsão orçamentária quando exigível, a escolha da modalidade e do critério de julgamento, bem como as condições de execução e fiscalização contratual.

No caso em análise, verifica-se que a Administração pretende contratar o fornecimento futuro e parcelado de materiais elétricos destinados à manutenção preventiva e corretiva das instalações elétricas de prédios públicos, estruturas administrativas, unidades vinculadas aos fundos municipais, vias, espaços públicos e demais equipamentos municipais.

A contratação, portanto, não se restringe a um único órgão, mas contempla demanda conjunta da Prefeitura Municipal e de diversos Fundos e Secretarias, o que se mostra compatível com a adoção do Sistema de Registro de Preços, especialmente diante da natureza recorrente, parcelada e variável da necessidade administrativa.

Observa-se, ainda, que foram juntados aos autos Documentos de Formalização de Demanda e Estudos Técnicos Preliminares próprios, elaborados pelos órgãos demandantes, o que demonstra a individualização das necessidades setoriais e, posteriormente, a consolidação da demanda em instrumento único.

Tal providência revela-se adequada, pois evita a multiplicidade de procedimentos licitatórios com objeto semelhante, possibilita ganho de escala, racionaliza a atuação administrativa, reduz custos processuais e fortalece a eficiência da contratação pública.

Desta forma, é possível aferir que os autos se encontram instruídos com os elementos mínimos necessários ao prosseguimento do certame.

Por fim, recomenda-se o aprimoramento dos critérios e rotinas de habilitação dos licitantes, com a implementação de procedimento interno rigoroso e documentado de conferência e cruzamento de dados, incluindo cadastros, certidões, bases públicas e informações internas, destinado a identificar impedimentos, incompatibilidades e potenciais conflitos de interesse, inclusive mediante verificação de eventual vínculo direto ou indireto entre diretores, sócios, administradores ou representantes das empresas participantes e o quadro de pessoal da Administração Municipal, em observância ao disposto no art. 9º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da adoção das medidas cabíveis em caso de constatação de irregularidade.

Alguns dos outros elementos serão abaixo examinados.

5. DA ANÁLISE DA SOLICITAÇÃO DE DEMANDA

O Documento de Formalização de Demanda constitui peça inicial do planejamento da contratação, por meio da qual a área requisitante evidencia a necessidade administrativa, descreve o objeto pretendido, justifica a demanda e indica os elementos essenciais para a instrução do procedimento.

No caso dos autos, verifica-se a existência de DFDs próprios vinculados aos órgãos participantes, notadamente Prefeitura Municipal, Fundo Municipal de Educação, Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Assistência Social.

Os documentos indicam, de modo convergente, a necessidade de aquisição de material elétrico para manutenção dos prédios públicos e estruturas vinculadas aos respectivos órgãos, com vistas à preservação da continuidade dos serviços públicos, melhoria da infraestrutura administrativa e redução de custos com manutenções emergenciais.

Dessa forma, sob o aspecto jurídico-formal, considera-se atendida a exigência de demonstração inicial da demanda, sem prejuízo da necessidade de que os setores técnicos mantenham nos autos os documentos de consolidação dos quantitativos finais constantes do Termo de Referência.

6. DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

Os Estudos Técnicos Preliminares constantes dos autos foram elaborados por diferentes órgãos demandantes, a exemplo do Fundo Municipal de Educação, Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social e Prefeitura Municipal de São João do Araguaia.

Tais documentos apontam a necessidade de aquisição de materiais elétricos para manutenção de prédios públicos e estruturas municipais, indicando os quantitativos estimados conforme a provável utilização de cada órgão demandante.

A existência de ETPs individualizados, posteriormente consolidados no Termo de Referência, é compatível com contratações compartilhadas ou centralizadas, especialmente quando há identidade ou similaridade de objeto e necessidade administrativa comum entre diversos órgãos da Administração.

O procedimento, portanto, não apresenta vício pelo fato de o Termo de Referência reunir quantitativos superiores aos constantes de cada ETP isoladamente, desde que tais quantitativos correspondam à soma ou consolidação das demandas previamente formalizadas pelos órgãos participantes.

Recomenda-se, por cautela, que conste nos autos mapa ou demonstrativo de consolidação da demanda, indicando a origem dos quantitativos por órgão participante, a fim de facilitar o controle interno, a fiscalização posterior e eventual análise pelos órgãos de controle externo. **Grifamos.**

Também se recomenda a revisão de trechos excessivamente genéricos dos ETPs, para que a motivação seja, sempre que possível, vinculada de forma mais direta às peculiaridades de cada secretaria ou fundo demandante.

7. DO CABIMENTO DO PREGÃO ELETRÔNICO

Nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, o pregão é a modalidade cabível para aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

No caso dos autos, o objeto consiste, em sua essência, na aquisição de materiais elétricos, tais como cabos, bocais, disjuntores, lâmpadas, tomadas, conectores, eletrodutos, luminárias e demais itens usualmente disponíveis no mercado, com especificações objetivas.

Desse modo, mostra-se juridicamente adequada a escolha da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, com critério de julgamento do tipo menor preço, desde que o edital e seus anexos estabeleçam especificações claras, objetivas e suficientes para assegurar a adequada comparação entre as propostas.

8. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços é adequado quando a Administração pretende realizar contratações futuras, parceladas, de acordo com a necessidade dos órgãos participantes, especialmente quando não for possível definir previamente, com exatidão, o quantitativo que será efetivamente adquirido por cada órgão.

No presente caso, a adoção do Sistema de Registro de Preços revela-se juridicamente pertinente, pois os materiais elétricos serão adquiridos conforme a necessidade da Prefeitura Municipal e dos Fundos Municipais, sem obrigação de aquisição integral dos quantitativos registrados.

A contratação conjunta também se mostra vantajosa sob o prisma da economicidade e da eficiência administrativa, pois a consolidação das demandas de várias secretarias e fundos tende a ampliar a competitividade, conferir maior atratividade ao certame e possibilitar melhores condições de preço.

Recomenda-se que os autos contenham, de forma expressa, a identificação dos órgãos participantes, seus respectivos quantitativos estimados, a indicação do órgão gerenciador da ata e as regras relativas à utilização da ata, inclusive quanto à eventual adesão, se permitida pela regulamentação municipal.

9. DO TERMO DE REFERÊNCIA CONSOLIDADO

O Termo de Referência apresenta o objeto, a relação dos itens, as condições de fornecimento, o prazo de vigência, a justificativa da contratação, a forma e critérios de seleção do fornecedor, obrigações da contratante e da contratada, regras de fiscalização, condições de recebimento e demais elementos necessários à condução do certame.

Considerando que se trata de procedimento voltado a atender múltiplos órgãos, é juridicamente admissível que o Termo de Referência seja consolidado, desde que reflita adequadamente as demandas constantes dos DFDs e ETPs individualizados.

Recomenda-se, todavia, que o Termo de Referência seja revisado para assegurar a compatibilidade entre os quantitativos consolidados e as demandas individualizadas dos órgãos participantes, bem como a clareza quanto ao órgão gerenciador e aos órgãos participantes da Ata de Registro de Preço.

10. DA PESQUISA DE PREÇOS E DO VALOR ESTIMADO

A estimativa do valor da contratação é etapa essencial da fase preparatória e deve estar baseada em pesquisa de preços idônea, compatível com o mercado, observadas as diretrizes do art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Embora o Termo de Referência mencione a existência de documentos auxiliares e parâmetros utilizados para obtenção dos preços de referência, recomenda-se que a Administração mantenha nos autos a pesquisa de preços completa, com mapa comparativo, metodologia utilizada, fontes consultadas, memória de cálculo e justificativa da escolha dos preços estimados.

No caso, a pesquisa de preços deve refletir os valores praticados no mercado, levando-se em consideração as peculiaridades locais, a quantidade estimada, a possibilidade de ganho de escala e as fontes admitidas pela legislação.

11. DA DOTAÇÃO E DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Consta dos autos despacho para manifestação do setor de contabilidade, manifestação financeira indicando dotações orçamentárias e declaração de adequação orçamentária e financeira, com menção à compatibilidade da despesa com a Lei Orçamentária Anual, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.

No caso específico de Registro de Preços, a indicação da dotação orçamentária somente será exigida para a formalização do contrato ou instrumento equivalente, sem prejuízo da possibilidade de a Administração, por cautela, já indicar as dotações disponíveis no momento da fase preparatória.

Assim, sob o aspecto jurídico, não se identifica óbice à continuidade do procedimento quanto à adequação orçamentária, recomendando-se apenas a conferência formal das classificações programáticas e dos elementos de despesa indicados, especialmente em razão da participação de múltiplos órgãos e fundos.

12. DA AUTORIZAÇÃO E DA AUTUAÇÃO DO PROCEDIMENTO

Consta dos autos termo de autorização subscrito pela autoridade competente, autorizando a abertura do procedimento licitatório, bem como termo de autuação indicando o Pregão Eletrônico nº PE/2026.013/PMJ/SRP, o Processo Administrativo nº 2026052002005, o objeto, a modalidade, o tipo menor preço e a fundamentação legal.

O procedimento, portanto, encontra-se formalmente instaurado.

13. DAS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO

As exigências de habilitação devem observar os princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e vinculação ao objeto, restringindo-se ao mínimo necessário para assegurar a adequada execução contratual.

Em se tratando de aquisição de bens comuns, deve-se evitar exigências excessivas ou desproporcionais, especialmente aquelas que possam restringir indevidamente a participação de licitantes.

Assim, eventual exigência de atestados de capacidade técnica deve guardar relação direta com o fornecimento de materiais elétricos, admitindo comprovação compatível com o objeto.

Não se recomenda exigir certidão emitida por conselho profissional competente, salvo se tecnicamente demonstrada a necessidade e pertinência em relação a item específico de maior complexidade, o que deverá estar devidamente justificado no Termo de Referência e no edital.

Quanto à qualificação econômico-financeira, recomenda-se que sejam exigidos apenas os documentos e índices estritamente necessários, em conformidade com a legislação e com a complexidade do objeto.

14. DA SUSTENTABILIDADE E DOS IMPACTOS AMBIENTAIS

Tratando-se de aquisição de materiais elétricos, lâmpadas, reatores, luminárias, cabos, equipamentos e componentes elétricos, recomenda-se que a Administração avalie a inclusão de critérios de sustentabilidade, eficiência energética, descarte adequado, logística reversa, certificações de segurança e observância de normas técnicas.

A recomendação não impede a continuidade do procedimento, mas reforça a necessidade de aprimoramento do planejamento, sobretudo para itens que possam gerar resíduos específicos ou demandar descarte ambientalmente adequado.

15. DA MINUTA DO EDITAL, ATA E CONTRATO

A minuta do edital contempla, em linhas gerais, as regras essenciais do certame, tais como objeto, condições de participação, credenciamento, apresentação de propostas, fase de lances, julgamento, aceitabilidade da proposta, habilitação, recursos, adjudicação, homologação e demais disposições correlatas.

A minuta da Ata de Registro de Preços deverá observar as regras próprias do Sistema de Registro de Preços, especialmente quanto ao órgão gerenciador, eventuais participantes, vigência da ata, condições de contratação, atualização dos preços registrados, possibilidade de cancelamento, adesões, limites legais, cadastro de reserva e obrigações das partes.

A minuta contratual deverá conter as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto ao objeto, regime de execução, preço, condições de pagamento, critérios de medição, reajuste, fiscalização, obrigações da contratada, obrigações da contratante, sanções, hipóteses de extinção, recebimento do objeto e foro.

Neste ponto, verifica-se que as minutas apresentam, de modo geral, os requisitos definidos pela lei. Recomenda-se apenas que as minutas estejam compatibilizadas entre si.

17. DA PUBLICIDADE

É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, bem como a publicação do extrato do edital pelos meios legalmente exigidos, em observância ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021.

De igual forma, a divulgação do contrato e de seus aditivos deverá observar o art. 94 da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da publicação nos demais meios oficiais adotados pelo Município.

Recomenda-se, portanto, que a Administração certifique nos autos o cumprimento das exigências de publicidade, inclusive quanto aos prazos mínimos entre a divulgação do edital e a realização da sessão pública.

18. CONCLUSÃO

Este parecer tem caráter orientativo, sem a intenção de interferir em questões eminentemente técnicas, administrativas, operacionais ou econômico-financeiras adotadas no procedimento licitatório em sua fase interna, limitando-se à análise estritamente jurídica do processo.

Ante todo o exposto, considerando a documentação apresentada, bem como as recomendações lançadas ao longo deste opinativo, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, **OPINO de forma FAVORÁVEL** pelo prosseguimento do presente processo licitatório, cujo objeto é o Registro de Preços para futura aquisição de material elétrico para manutenção dos prédios públicos, visando atender os Fundos Municipais de Saúde, Educação, FUNDEB

e Assistência Social, Secretarias e Prefeitura Municipal de São João do Araguaia/PA, desde que observadas as recomendações constantes deste parecer.

Observadas as recomendações expostas ao longo do parecer, não se vislumbra óbice jurídico ao regular prosseguimento do procedimento licitatório.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São João do Araguaia/PA, 04 de junho de 2026.

Flávia Hercília Ferreira da Silva
Procuradora Geral do Município
OAB/PA 38.641