



**PARECER JURÍDICO.**  
**PREGÃO ELETRÔNICO – SRP – 003.2026**  
**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0204001/26/**

*Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Análise jurídica prévia de minuta de edital e anexos. Serviços de limpeza. Adequação à Lei nº 14.133/2021. Ausência de vícios formais ou materiais. Viabilidade jurídica para prosseguimento do certame.*

**I – RELATÓRIO**

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a **CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA MANUAL DE VEGETAÇÃO COM ENXADA, PODA DE ÁRVORE E LIMPEZA DE CANALETAS**, para atender as necessidades da Prefeitura de Nova Timboteua, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

É a síntese do necessário.

**II – DA APRECIÇÃO JURÍDICA**

**A) FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

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.



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA  
CNPJ: 05.149.125/0001-00



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:

**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.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **'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.'**”

(Acórdão TCU 1492/21)

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 sempre observado princípio da segregação de funções.

Finalmente, 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

### **B) Planejamento da Contratação**

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA**  
**CNPJ: 05.149.125/0001-00**



VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

**C) Estudo Técnico Preliminar - ETP**



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA**  
**CNPJ: 05.149.125/0001-00**



O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA  
CNPJ: 05.149.125/0001-00



XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refulgos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

No presente caso, **o servidor da área técnica e requisitante elaborou o estudo técnico preliminar**. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o.

Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.



No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

#### **D) Do Termo de Referência**

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.

Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual. Quanto ao Termo de Referência, infere-se da lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame pela autoridade competente.

**Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.**

**Para a licitude da competição impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Câmara, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame.**

Registre-se que não incumbe à Assessoria Jurídica avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

#### **E) Análise de riscos**

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.



No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.

No caso concreto, a Administração **elaborou** mapa de riscos.

#### **F) Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços**

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, materializada nos autos. Além disso, de se destacar o registro quanto à análise meramente jurídica da forma dos valores coletados, sendo matéria técnica e de responsabilidade do servidor técnico designado a veracidade dos valores alegados.

O TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos. Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável.

Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.

Assim, para evitar distorções, “além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la.



Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

Noutro prisma, através da Resolução de Consulta n. 020/2016 o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, preconiza que não basta a apresentação dos três orçamentos, especialmente se envolverem valores altos e materiais de grande relevância, cabendo ao órgão licitante balizar os orçamentos à luz do que se pratica dentro da própria Administração Pública, adotando os preços praticados pela Administração Pública, como fonte prioritária, além de consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público (Compras.net, Portal dos tribunais de contas e portal nacional de compras públicas); fornecedores e catálogos de fornecedores; analogicamente com compras/contratações realizadas por corporações privadas, ou outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

Verifica-se que a pesquisa de preços apresentada para a definição do valor de referência foi realizada sobre responsabilidade de um servidor designado para tal desiderato.

**Parte-se do princípio, então, de que a forma escolhida para o balizamento foi a mais eficiente para encontrar o preço balizado, não cabendo a este departamento realizar análise de mérito quanto ao preço fixado**

#### **G) Adequação Orçamentária**

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

#### ***Lei nº 8.429, de 1992***

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)*

*(...)*

*IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;*

*(...)*



**Lei n  14.133, de 2021**

*Art. 105. A dura o dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contrata o e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.*

Cabe também alertar para que, caso se trate de cria o ou expansão de a o governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declara o sobre a adequa o orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar n  101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso concreto, a Administra o **informou** que a despesa decorrente da contrata o está devidamente prevista nas leis orçamentárias.

**H) Da Adequa o da Modalidade eleita.**

O artigo 37, inciso XXI da Constitui o Federal determina que as obras, serviços, compras e aliena es da Administra o Pública serão precedidas de licita o pública que assegure igualdade de condi es a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legisla o.

A licita o configura procedimento administrativo mediante o qual a Administra o Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constitui o Federal e na legisla o infraconstitucional.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a nova Lei de Licita es n . 14.133/21, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realiza o de seus procedimentos de contrata es, bem como entabula as possíveis modalidades de licita o que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administra o Pública.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licit ria pregão eletrônico, a qual possui sua regulamenta o legal encampada na Lei n . 14.133/21.

O texto normativo disciplina em seu artigo 6 , inciso XLI, que o pregão   a modalidade destinada a aquisi o de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especifica es usuais no mercado.



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA  
CNPJ: 05.149.125/0001-00



Veja que muito embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade licitatória pregão poderá ser utilizada, os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado.

Tal situação deu azo a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que buscam interpretar tal norma da forma mais que coaduna com o que se entende por cabível e legal.

Neste horizonte, convém trazer à baila o entendimento insculpido nos precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei 10.520/02, tem-se que é compatível com a lei 14.133/21, in verbis:

(...)Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade. O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum: 'Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado'. Em nenhum momento, usaram-se os termos 'complexidade' ou 'simplicidade'; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital. (trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU nº 1287/2008 – Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei nº 10.520/2002, art. 1º).

10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

---

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto: 'Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.' (grifei).



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA  
CNPJ: 05.149.125/0001-00



44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliada à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.

Como bem mencionado pelo TCU, não é a complexidade ou simplicidade do objeto que define “absolutamente” se o bem ou serviço é ou não comum de mercado.

No caso vertente, a partir da análise dos elementos constantes dos autos do processo administrativo, notadamente do Termo de Referência e da justificativa técnica que o instrui, verifica-se que a licitação em exame tem por objeto a contratação de pessoa jurídica para a **prestação de serviços de limpeza manual de vegetação com enxada, poda de árvores e limpeza de canaletas**, destinados ao atendimento das demandas da Prefeitura de Nova Timboteua.

Trata-se de serviços de natureza contínua e rotineira no âmbito da Administração Pública, voltados à manutenção e conservação de áreas públicas, cuja execução se dá mediante técnicas operacionais usuais, amplamente difundidas no mercado, não demandando emprego de tecnologia sofisticada ou soluções técnicas complexas.

Com efeito, os serviços descritos apresentam padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no instrumento convocatório, por meio de especificações claras, quantitativos estimados e critérios de medição e pagamento previamente estabelecidos, permitindo a plena comparabilidade entre as propostas apresentadas pelos licitantes.

Nesse contexto, não se verifica a presença de elementos de alta complexidade técnica ou singularidade que inviabilizem a definição objetiva do objeto ou a padronização das exigências contratuais, circunstância que afasta a necessidade de adoção de modalidades licitatórias mais complexas ou critérios de julgamento baseados em técnica e preço.

Dessa forma, a contratação em análise amolda-se, com precisão técnica, ao conceito de serviços comuns previsto no art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual são considerados comuns aqueles serviços cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, mediante especificações usuais de mercado, o que autoriza a adoção da modalidade pregão.

Cumprido destacar que, conforme entendimento consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União, o critério distintivo para a caracterização de serviço comum não reside na sua maior ou menor complexidade, mas sim na possibilidade de definição objetiva de seus parâmetros de execução, de modo a permitir o julgamento das propostas com base em critérios estritamente objetivos.



Nessa linha, ainda que os serviços envolvam atividades operacionais que demandem organização de equipes e logística mínima, tais circunstâncias não afastam sua natureza comum, desde que plenamente especificáveis no edital, como ocorre no presente caso.

A adoção do pregão eletrônico, portanto, revela-se juridicamente adequada e recomendável, porquanto prestigia os princípios da eficiência, economicidade, competitividade e transparência, ampliando o universo de potenciais fornecedores e promovendo maior disputa entre os licitantes, com reflexos diretos na obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Registre-se, por oportuno, que a presente análise limita-se ao exame da legalidade da escolha da modalidade licitatória, não abrangendo aspectos de natureza técnica, tais como a definição dos quantitativos, a metodologia de execução dos serviços ou a estimativa de preços, matérias inseridas na esfera de discricionariedade técnica do gestor público, conforme orientação reiterada do Tribunal de Contas da União.

Diante desse cenário, conclui-se que os serviços objeto da contratação enquadram-se adequadamente no conceito de serviços comuns, mostrando-se juridicamente correta e plenamente compatível com o regime da Lei nº 14.133/2021 a utilização da modalidade pregão eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço, em estrita observância ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

#### **I) Minuta de Edital**

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

Tal postulado foi registrado também na quarta edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, conforme enunciado BPC nº 06. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

- I) Se houve utilização de modelos padronizados;
- II) Qual modelo foi adotado; e
- III) Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

No caso, verifica-se que a Administração **utilizou** modelo padronizado de minuta de Edital e demais anexos essenciais, bem como minuta de termo de contrato que reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.



Ainda, a análise realizada em face da minuta do contrato, com fundamento no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, que determina como obrigatórios:

- a) Descrição clara e precisa do objeto contratado;
- b) Forma específica de prestação do serviço ou fornecimento do bem;
- c) Detalhamento do preço e das condições de pagamento;
- d) Prazo de vigência do contrato;
- e) Indicação do crédito orçamentário que suportará a despesa;
- f) Definição dos direitos e responsabilidades das partes;
- g) Estabelecimento de penalidades e valores de multas para casos de inadimplemento;
- h) Previsão dos casos em que o contrato pode ser rescindido;
- i) Vinculação do contrato ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor;
- j) Referência à legislação aplicável à execução do contrato;
- k) Estipulação do foro para dirimir dúvidas ou litígios decorrentes do 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 da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também 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.

#### **J) Do Sistema de Registro de Preços (SRP)**

O Sistema de Registro de preços (SRP) não é modalidade licitatória. Trata-se de procedimento auxiliar (ou instrumento), conceituado pelo art. 6º da lei 14.133/21, *in verbis*:

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

No caso das licitações para aquisição de bens comuns, o SRP tem o propósito de registrar fornecedores e respectivos preços, mediante única licitação, para que as necessidades daquele objeto registrado sejam contratadas junto ao vencedor, sem



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA  
CNPJ: 05.149.125/0001-00



demandar novos processos de seleção<sup>1</sup>.

A licitação utilizando o SRP tem como finalidade constituir um documento vinculativo denominado Ata de Registro de Preços (ARP), que atribui a obrigação de fornecimento ao particular detentor da ata (vencedor), de forma que ele poderá ser chamado a contratar com o órgão/entidade gerenciador, assim como com aqueles que participaram da formação da ata ou que aderiram posteriormente (carona).

A característica mais marcante do SRP é a viabilidade de realizar uma única licitação e a partir dela celebrar múltiplos contratos, por diversos órgãos/entidades. Até nas contratações específicas, nas quais há apenas o órgão/entidade gerenciador, sem participantes, é possível a adesão (carona), de forma que outro interessado posteriormente venha a contratar aquele objeto utilizando a ata.

Com isso, permite-se a ampla colaboração e eficiência na administração, viabilizando uma atuação consertada e cooperativa nas contratações públicas. Proporcionando ganho de escala, economicidade e celeridade.

Ademais, a ata consubstancia documento vinculativo obrigacional tão somente em relação aos particulares com preços registrados. Para a Administração há uma facultatividade. Seja em relação ao órgão/entidade gerenciador ou participante, não há obrigação de contratar.

Estes podem, inclusive, promover uma nova licitação com o mesmo objeto, desde que haja motivação razoável, demonstrando os fundamentos e especificidades que justificam a realização e não utilização da ata vigente, nesse sentido:

Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

Nos termos do já mencionado ao norte, a análise aqui realizada restringe-se aos aspectos legais do procedimento e não à verificação técnica do objeto licitado. Deste modo, a verificação casuística dos elementos que instruem o processo de licitação aponta pela possibilidade jurídica da utilização da modalidade pregão eletrônico como pretendido.

Nesse regime, tem-se uma espécie de estoque virtual, uma vez que o detentor da ata detém uma obrigação de fornecimento durante a sua vigência e a Administração poderá rapidamente contratar e atender as necessidades, sem precisar despender

<sup>1</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de licitações públicas comentadas – revista, amp. E atualz. 13ª ed. – Salvador: Ed. Juspodivum, 2022.



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA**  
**CNPJ: 05.149.125/0001-00**



recursos com armazenamento e estoque daqueles objetos que, embora venham a ser necessários, não serão utilizados imediatamente.

**III – DA CONCLUSÃO**

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.

É o parecer. SMJ.

NOVA TIMBOTEUA - PA, 10 de abril de 2026.

**DANILO VICTOR DA SILVA BEZERRA**  
**OAB/PA 21.764**