



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55



PARECER JURÍDICO Nº 28/2026 - PGM
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 170426-01
ASSUNTO: ANÁLISE DA MINUTA EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO E
RESPECTIVA MINUTA CONTRATUAL.

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE – RSS. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA – DFD. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP. TERMO DE REFERÊNCIA – TR. MINUTA DO EDITAL E CONTRATUAL. LEI Nº 14.133/2021. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTOS PONTUAIS. RECOMENDAÇÕES RELACIONADAS À JUSTIFICATIVA DOS QUANTITATIVOS, PESQUISA DE PREÇOS, GESTÃO DE RISCOS, FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL, QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E RASTREABILIDADE AMBIENTAL. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO FEITO, COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.

À Comissão de processo licitatório - CPL,

1. DO PROCESSO SOB ANÁLISE

Chegam para análise, os autos físicos do processo em epígrafe, contudo a nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, estabelece preferencialmente a realização de contratações públicas em formato eletrônico, salvo em casos previstos em lei.

Submete-se à apreciação jurídica o presente processo administrativo, encaminhado para análise em razão da deflagração de procedimento licitatório que, conforme se extrai dos documentos técnicos que instruem os autos, será realizado na modalidade Pregão, na forma eletrônica, mediante Sistema de Registro de Preços, adotando-se como critério de julgamento o menor preço por item.

O certame tem por objeto o “Registro de Preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de coleta, transporte, tratamento e destino final de lixo hospitalar para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Igarapé-Açu/PA”.

É o breve relatório.

R



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55



2. DO MÉRITO

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.

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.

O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa, vedando a contratação discricionária de pessoas jurídicas e pessoas físicas com fins de atender interesses particulares. Possui também o escopo de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial para a licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.

Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei 14.133/21. A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

A lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 14.133/21) versa sobre as especificações a serem adotadas pela Administração Pública nos processos licitatórios, em especial as modalidades pelos quais serão realizados. A referida norma determina a realização do processo licitatório mediante modalidades (Pregão, Concorrência, Concurso, Diálogo Competitivo e Leilão).

Porém, antes de adentrar na análise da escolha da modalidade, é necessário averiguar a legalidade de toda a fase preparatória do processo, que abrange o documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, pesquisa de preço, escolha da modalidade de licitação e minuta de edital e contrato, nos termos do artigo 18 da lei nº 14.133/21.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55



“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;

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.”

2.1 Modalidade de licitação – Pregão Eletrônico

No tocante a modalidade de licitação, a Lei nº 14.133/21 prevê a obrigatoriedade de utilização da modalidade pregão para os casos de aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme o artigo 6º, XLI. O inciso XIII do referido artigo e diploma legal afirma que os bens e serviços comuns são *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”*

No caso em análise, verifica-se que a administração pretende promover procedimento licitatório objetivando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de coleta,

PP



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55



transporte, tratamento e destina o final de resíduos de serviços de saúde (lixo hospitalar), destinados ao atendimento das unidades vinculadas   Secretaria Municipal de Saúde de Igarapé-Açu/PA.

No tocante   modalidade adotada, observa-se que o procedimento foi estruturado mediante Pregão Eletrônico, sob o regime de Sistema de Registro de Preços – SRP.

A ado o do Pregão Eletrônico revela-se juridicamente adequada, considerando que o objeto pretendido possui natureza de serviço comum, nos termos do art. 6 , inciso XIII, e art. 28, inciso I, da Lei n  14.133/2021, uma vez que seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio de especifica es usuais de mercado.

A execu o dos serviços, embora envolva exigências técnicas e sanitárias específicas, não afasta a natureza comum da contrata o, sobretudo porque as condi es técnicas, operacionais e regulatórias encontram-se amplamente consolidadas no mercado especializado de gerenciamento de resíduos de serviços de saúde.

Além disso, a forma eletrônica mostra-se compatível com os princípios da competitividade, transparência, eficiência, economicidade e sele o da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5  da Lei n  14.133/2021.

2.2 Critérios de julgamento

Considerando tratar-se de serviço de fornecimento contínuo de coleta, transporte, tratamento e destino final de lixo hospitalar, mostra-se juridicamente adequada a ado o da modalidade **Pregão**, na forma eletrônica, conforme autoriza o art. 17,  2  da Lei n  14.133/2021, que prioriza o formato eletrônico.

Além disso, essa modalidade promove ampla competitividade entre fornecedores, assegura redu o de custos operacionais, facilita o acompanhamento e fiscaliza o do contrato e permite a sele o da proposta mais vantajosa para a administra o pública. O pregão eletrônico também contribui para o planejamento orçamentário, mitigando riscos de descontinuidade do serviço e garantindo cumprimento integral das normas legais e técnicas relativas   gestão de resíduos hospitalares.

Consta dos autos que a Administra o optou pela utiliza o do Sistema de Registro de Preços – SRP, considerando a natureza contínuo, variável e recorrente da demanda relacionada   coleta e destina o final de resíduos hospitalares.

Nos termos do art. 82 da Lei n  14.133/2021, o Sistema de Registro de Preços mostra-se cabível quando a contrata o envolver demandas futuras, repetitivas ou quantitativos estimados sujeitos   varia o.

No caso concreto, verifica-se que a Administra o fundamentou a ado o do SRP na oscila o da gera o de resíduos pelas unidades de saúde municipais, bem como na necessidade de fornecimento parcelado conforme demanda real das unidades vinculadas   Secretaria Municipal de Saúde.

R



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-ACU
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55



A solução mostra-se compatível com a natureza do objeto, sobretudo diante da impossibilidade de previsão absolutamente precisa da quantidade de resíduos hospitalares produzidos ao longo do exercício.

Além disso, o SRP permite maior flexibilidade administrativa, evita contratações emergenciais, favorece o planejamento orçamentário e assegura continuidade na prestação dos serviços essenciais de saúde pública.

2.3 Documento de formalização da demanda – DFD

Constata-se nos autos do processo administrativo a existência de documento de formalização de demanda encaminhado pela Secretaria de Saúde, através do Of. N° 028/2026, assinado pelo Secretário Municipal de Saúde, Sr. Bruno César Nogueira Lopes, conforme os moldes exigidos pelo artigo 18, § 1º da Lei n° 14.133/21.

Observa-se que o documento buscou identificar a necessidade da contratação, bem como a essencialidade do serviço, a vinculação direta as atividades desempenhadas pela secretaria municipal de saúde e ainda, os impactos sanitários e ambientais decorrentes da ausência da contratação.

2.4 Estudo Técnico Preliminar – ETP

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 FEDERAL N.º 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

LEI FEDERAL N.º 14.133/2021.

“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:

(...)

§ 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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55



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;

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 refugos, quando aplicável;

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

Grifos nossos

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.

Verifica-se nos autos a existência do referido documento, contendo a descrição da necessidade da contratação, estimativa de custos, metodologia de cálculo e indicação da solução pretendida, descrição da estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

Todavia, recomenda-se que a área técnica promova a conferência e, se necessário, a complementação do Estudo Técnico Preliminar, especialmente quanto aos elementos previstos no art. 18, §1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021, a fim de conferir maior robustez ao planejamento da contratação.

Nesse sentido, mostra-se recomendável o melhor detalhamento das premissas utilizadas para a definição dos quantitativos estimados, bem como a inserção, no corpo do ETP, do valor estimado global da contratação, com a identificação expressa das fontes efetivamente utilizadas na pesquisa de preços, dos critérios adotados para formação do preço estimado e da metodologia empregada pelo setor competente.

R



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55



Recomenda-se, ainda, a complementação da análise de mercado, mediante demonstração objetiva da vantajosidade da solução adotada, de modo a evidenciar que a alternativa escolhida atende ao interesse público, mostra-se compatível com a necessidade administrativa identificada e observa os parâmetros de economicidade, eficiência e planejamento exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

2.5 Termo de Referência e Projeto Básico

No que concerne ao termo de referência, este foi elaborado dentro dos padrões estabelecidos no artigo 6º, XXIII da Lei de Licitações, constando todas as informações necessárias para nortear a elaboração do edital e contrato, e para atingir o objetivo almejado.

Não obstante, recomenda-se o aprimoramento de pontos específicos relevantes à adequada execução contratual e à mitigação de riscos administrativos, especialmente no que se refere à sistemática operacional da coleta, pesagem, transporte e destinação dos resíduos, bem como à definição objetiva da periodicidade mínima das coletas, dos critérios de medição e atesto dos serviços executados e da emissão de relatórios de rastreabilidade e controle operacional.

Da mesma forma, recomenda-se que o Termo de Referência discipline de forma mais robusta os mecanismos de fiscalização contratual, os procedimentos de conferência quantitativa dos resíduos coletados, os protocolos operacionais aplicáveis em situações emergenciais e as penalidades relacionadas à interrupção injustificada da coleta ou à destinação inadequada dos resíduos, visando maior segurança jurídica e eficiência na execução contratual.

No tocante à qualificação técnica, recomenda-se a observância rigorosamente os princípios da proporcionalidade e competitividade, evitando exigências excessivas capazes de restringir indevidamente o caráter competitivo do certame, limitando-se às exigências estritamente necessárias à adequada execução contratual.

Nesse sentido, se recomenda que conste previsão expressa acerca das licenças ambientais e sanitárias pertinentes, das autorizações operacionais eventualmente aplicáveis, da comprovação de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos e da regularidade operacional das unidades de tratamento eventualmente utilizadas pela futura contratada.

Por fim, seja estabelecido parâmetros objetivos relacionados à análise de exequibilidade das propostas, especialmente considerando a natureza contínua e essencial dos serviços, evitando futuras controvérsias relacionadas à inviabilidade econômica da execução contratual, nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

2.5.1 Da estimativa preliminar do valor da contratação

A estimativa preliminar do valor da contratação foi elaborada em estrita observância aos princípios da legalidade, economicidade, eficiência e planejamento, previstos na Lei nº 14.133/2021, especialmente no que dispõe o art. 23, que trata da pesquisa de preços para definição do valor estimado da contratação.

O valor estimado foi obtido a partir de metodologia consistente, baseada em levantamento de mercado, considerando as contratações similares realizadas por outros entes públicos, painéis de preços governamentais, pelo portal de compras públicas.

22



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55



Ressalta-se que a adoção de múltiplas fontes de pesquisa visa mitigar distorções e assegurar maior fidedignidade ao valor estimado, evitando sobrepreço ou inexequibilidade, em conformidade com as boas práticas de governança e gestão pública.

No entanto, ressalta-se a necessidade de juntada do mapa comparativo de preços, com contratações anteriores relacionadas ao mesmo objeto, de modo que seja demonstrado a metodologia utilizada para composição de estimativas. Recomenda-se, ainda, especial cautela quanto à compatibilidade entre os quantitativos estimados e a realidade operacional das unidades de saúde, evitando riscos de superdimensionamento contratual

2.6 Análise de Risco

O art. 18, inciso X, da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. 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, constam nos autos a demonstração quanto a preocupação quanto aos riscos sanitários, ambientais e operacionais inerentes à execução contratual, especialmente diante da natureza sensível dos serviços envolvidos.

Todavia, recomenda-se que seja promovido maior estruturação da análise de riscos da contratação, mediante elaboração de matriz minimamente compatível com a complexidade do objeto, contemplando, dentre outros aspectos relevantes, riscos relacionados à interrupção da coleta, contingências operacionais, destinação inadequada dos resíduos, paralisação da unidade de tratamento, bem como eventuais impactos sanitários e ambientais decorrentes da execução contratual.

Da mesma forma, recomenda-se que o documento estabeleça de maneira mais objetiva as responsabilidades atribuídas às partes envolvidas, os mecanismos mitigatórios aplicáveis, os procedimentos de contingência e as medidas emergenciais destinadas à garantia da continuidade dos serviços, especialmente em hipóteses de falhas operacionais ou interrupções excepcionais da execução.

3. DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS DO EDITAL E SEUS ANEXOS.

A Administração Pública pode fazer o registro formal de preços, relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras. Utilizando-se desse procedimento, instaura-se um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.

Nesse sentido, o Sistema de Registro de Preços (SRP) constitui importante instrumento de gestão administrativa, permitindo maior racionalização das contratações públicas. Tal procedimento auxilia a Administração na superação de dificuldades relacionadas a contingenciamentos orçamentários, bem como contribui para evitar o fracionamento indevido de

R



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-ACU
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55



despesas. Além disso, possibilita ganhos de escala, maior celeridade nas contratações e eficiência administrativa, permitindo aquisições ou contratações conforme a demanda, evitando a formação de estoques ociosos e promovendo maior economicidade na gestão dos recursos públicos.

O Professor Marçal Justen Filho conceitua o registro de preços da seguinte forma: “O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.”.¹

O Sistema de Registro de Preços encontra previsão legal no art. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, sendo classificado como procedimento auxiliar das licitações e contratações públicas, permitindo sua utilização para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia.

Uma vez concluída e homologada a licitação, as condições da futura contratação são estabelecidas em documento formal, de caráter vinculativo obrigacional, denominado Ata de Registro de Preços (ARP), conforme expressamente previsto no artigo 6º, XLVI, da Lei 14.133/21.

Assim, surgindo a necessidade da contratação, a Administração poderá convocar o fornecedor registrado ou detentor da Ata de Registro de Preços para a execução do objeto, formalizando o vínculo obrigacional mediante contrato administrativo, emissão de nota de empenho, autorização de fornecimento ou outro instrumento hábil previsto em lei.

Para garantir a seleção da proposta mais vantajosa e assegurar a adequada execução do objeto, o edital deve estabelecer um conjunto de condições mínimas que assegurem a necessária vinculação entre a Administração e os licitantes, observando as disposições previstas na Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere às normas aplicáveis ao Sistema de Registro de Preços.

No tocante aos contratos celebrados pela administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro² afirma que:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

Dessa forma, os contratos celebrados pela Administração podem submeter-se ao regime jurídico de direito privado ou ao regime jurídico de direito público. Nos contratos regidos predominantemente pelo direito privado, estabelece-se relação de maior equilíbrio entre as partes. Já nos contratos administrativos, regidos pelo direito público, são conferidas determinadas

²Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo- 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 300.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55



prerrogativas à Administração Pública, colocando-a em posição de supremacia em relação ao particular contratado.

Importa destacar que, em ambos os regimes, permanece presente a **finalidade pública**, elemento essencial que orienta toda atuação administrativa. O que efetivamente distingue o contrato administrativo é a presença da Administração atuando sob o regime jurídico público, com prerrogativas que derogam parcialmente normas de direito privado em prol do interesse público.

Essa supremacia da Administração manifesta-se por meio das denominadas **cláusulas exorbitantes**, típicas dos contratos administrativos. Tais cláusulas decorrem diretamente da lei e dos princípios que regem a Administração Pública, não sendo necessárias previsões expressas para que produzam efeitos jurídicos.

É importante alertar que nos contratos, tanto no regime privado como no regime público, estão presentes a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais para a atuação da Administração. O que realmente os diferencia “**É a participação da Administração, derogando normas de Direito Privado e agindo publicae utilitatis causa, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.**”³

Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato; (iv) aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*; dentre outras.

Todavia, o exercício dessas prerrogativas pela Administração deve observar o **princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato**, de modo a evitar prejuízos indevidos ao contratado. Assim, eventuais alterações contratuais ou circunstâncias supervenientes que impactem os custos da execução devem ensejar a recomposição do equilíbrio originalmente pactuado.

Tal garantia possui fundamento constitucional no **art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal**, que assegura a manutenção das condições efetivas da proposta durante a execução contratual, conferindo segurança jurídica aos particulares que contratam com a Administração Pública.

Diante desses elementos conceituais e jurídicos, e considerando a análise da minuta contratual constante do processo administrativo em apreço, verifica-se tratar-se de **contrato administrativo**, submetido ao regime jurídico de direito público e às disposições da **Lei nº 14.133/2021**.

Nesse contexto, é necessário averiguar se a **minuta do contrato** contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 92 da lei nº 14.133/21, *in verbis*:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
I - o objeto e seus elementos característicos;

³MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª Edição. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2012. Pág. 226.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-ACU
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55



- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

Em análise preliminar, verifica-se que a minuta do edital e do contrato apresentam compatibilidade geral com a natureza do objeto pretendido.

Todavia, recomenda-se revisão da compatibilidade entre edital, TR e ETP, especialmente quanto aos quantitativos, critérios de medição, fiscalização, sistemática de pagamento e obrigações operacionais da futura contratada.

R



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
CNPJ: 05.149.117/0001-55



Recomenda-se, ainda, a inclusão expressa do índice e da data-base de reajuste, nos termos do art. 25, §7º, da Lei nº 14.133/2021, bem como maior objetividade nas cláusulas relacionadas às penalidades, rescisão contratual e obrigações ambientais e sanitárias.

Por fim, recomenda-se conferência das cláusulas obrigatórias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, a fim de assegurar maior segurança jurídica, regularidade procedimental e adequada governança contratual.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Consultoria Jurídica manifesta-se **FAVORAVELMENTE** ao prosseguimento do presente procedimento licitatório, desde que observadas as recomendações e ressalvas constantes neste parecer.

Destaca-se, ainda, que a análise realizada se restringe aos aspectos jurídicos formais da contratação, não abrangendo questões de natureza técnica, operacional, financeira, orçamentária ou relacionadas à definição dos quantitativos, especificações do objeto e formação dos preços, cuja responsabilidade compete exclusivamente aos setores técnicos competentes.

Por fim, em obediência aos princípios da Eficiência e Celeridade, ressaltamos que uma vez atendidas as recomendações dadas no presente Parecer, reputa-se desnecessário retorno dos autos a esta Consultoria Jurídica para verificação de cumprimento, a não ser que exista dúvida jurídica ou questão nova, nos moldes preconizados na BPC nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

“Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas”.

É a manifestação, salvo melhor juízo, que submetemos à apreciação superior.

Igarapé-Açu/PA, 17 de abril de 2026.

Adriany Costa Pofilho
Assessora Jurídica
OAB/PA 31.560

Homologado por,

Larissa Dias de Sousa
Procuradora Geral do Município
Decreto nº 011/2026 – GP/PMI
OAB/PA nº 37.408