



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Parecer nº 59/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1507001/2025/SEPLAGE

PREGÃO ELETRÔNICO SRP N. 004/2026

SOLICITANTE: FUNDOS MUNICIPAIS E DIVERSAS SECRETARIAS.

ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS NOS TERMOS DA LEI 14.133/2021 PARA AGENCIAMENTO DE PASSAGENS AÉREAS, TERRESTRE E DE HOSPEDAGEM.

À Secretária de Suprimentos e Licitações,

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, acima identificado, que encaminha para análise e manifestação desta Procuradoria Jurídica, nos termos da interpretação sistêmica da Lei nº 14.133/2021.

Os autos administrativos estão compostos de 295 folhas numeradas e rubricadas relativo à instrução de procedimento licitatório a ser realizado na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO** por meio do sistema de registro de preço para **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO DE PASSAGENS AÉREAS, TERRESTRE E DE HOSPEDAGEM** conforme especificações e quantitativos contidos no Termo de Referência, na Ata de Registro de Preços e Cláusula Primeira da minuta do contrato.

A justificativa apresentada para escolha da modalidade licitatória decorre do fato do produto ser bem comum com padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, nos termos do art. 6º, XLI e art. 29 da Lei 14.133/2021. Portanto, a justificativa atende aos preceitos legais e encontra-se devidamente informada no Estudo Técnico Preliminar – ETP – às fls. 209 a 239 do processo administrativo 1507001/2025/SEPLAGE.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Os autos do processo estão regularmente formalizados e instruídos observando as diretrizes dispostas na Lei Federal nº 14.133/2021, com a seguinte documentação:

- a) Aviso de Intenção de Registros de Preços e sua devida publicação (fls. 001 a 009);
- b) Ofício Interno n. 624/2025-SEPLAGE e DFD's das Secretarias Municipais que registraram a intenção de participar do processo licitatório (fls. 10 a 106);
- c) Termo de Referência e Anexo I (fls. 107 a 113);
- d) Cotação de Preços através do banco de preços e verificação de preços junto a alguns municípios e suas atas de registro de preços e com fornecedores direto com as seguintes empresas: VIP Turismo Empreendimentos LTDA, Quatro Estações Turismo, Francisco TUR Viagens e Turismo e Conexões Viagens e Turismo LTDA (fls. 114 a 144);
- e) Mapa Comparativo de Preços, Relatório Memorial de cálculo, Curva ABC da cotação e Justificativa de preço com planilha orçamentária (fls. 145 a 155);
- f) Consolidação da demanda e envio dos Ofícios de cada Secretaria com a estimativa de gastos para o processo licitatório em observância ao orçamento disponível e previsto a LOA (fls. 156 a 205);
- g) Termo de encerramento do 1º volume (fls. 206);
- h) Termo de abertura do 2º volume (fls. 207);
- i) Estudo Técnico Preliminar e seus apêndices I, II e III (fls. 208 a 239);
Apêndices I – Resumo do ETP.
Apêndices II – Mapa de Risco.
Apêndices III – Diretrizes Orientativas para formalização de contratos decorrentes de atas de registro de preços.
- j) Termo de Referência e seus anexos I e II (fls. 240 a 257);
Anexo I – Modelo das Declarações.

Anexo II – Benefícios para ME e EPP.

k) Minuta do edital e seus anexos I, II, III, IV e V (fls. 258 a 288);

Anexo I – Termo de Referência

Anexo II – Estudo Técnico Preliminar

Anexo III – Minuta de Termo de contrato

Anexo IV – Minuta de Ata de Registro de Preços

Anexo V – Nota Explicativa – sobre pedido de reequilíbrio econômico-financeiro

Anexo VI – Modelo de Declaração de enquadramento como ME/EPP

Anexo VII – Modelo de planilha de composição de preço.

l) Autorização e Termo de abertura de procedimento licitatório (fls. 289 a 291);

m) Nomeação do Agente de contratação (fls. 292 a 293);

n) Despacho para parecer jurídico (fls. 294 e 295).

É o breve relatório. Passamos ao parecer.

PARECER

Inicialmente, cabe esclarecer que o âmbito de análise deste parecer cinge-se apenas às questões de caráter eminentemente jurídico. Ao administrador Público cabe a análise dos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade da contratação que compõe a parcela de discricionariedade que norteia a sua atuação, cabendo-lhe decidir, dentre a ampla gama de opções, quais os melhores meios técnicos de dar cumprimento às reivindicações concretas do serviço público e às contratações públicas, bem como justificar devidamente a decisão adotada.

O art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 8º do Decreto Federal nº 10.024/2019 dispõe sobre a necessidade do exame e aprovação pelo jurídico da Administração das minutas dos editais de licitação, bem como as dos contratos, conforme abaixo transcrito:



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

IX - Parecer jurídico;

O exame deste Núcleo Jurídico se dá nos termos do Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 (Pregão Eletrônico) c/c da Lei nº 14.133/2021, os quais estabelecem o conteúdo do preâmbulo do Edital e os elementos obrigatórios do instrumento convocatório.

Cabe ao jurídico analisar se estão contidas no instrumento convocatório as cláusulas necessárias requeridas pela legislação que regulamenta a matéria, bem como se os seus anexos estão de acordo com as regras estabelecidas no edital para a futura contratação.

Feito esta consideração, passa-se a análise do processo licitatório. O processo licitatório optado pela Administração Pública é da modalidade Pregão Eletrônico por meio de Sistema de Registro de Preços n. 004/2026 cujo critério de julgamento será do Tipo maior desconto por lote com modo de disputa aberto para contratação de aquisição de passagens aéreas, terrestre e de hospedagem.

A escolha da modalidade Pregão Eletrônico, operacionalizada sob o Sistema de Registro de Preços – SRP, revela-se plenamente adequada e juridicamente fundamentada. O objeto licitado — aquisição de passagens aéreas, terrestres e de hospedagem — caracteriza-se como bem e serviço comum, cujos padrões de desempenho, qualidade e especificações técnicas podem ser claramente definidos em documento convocatório, conforme dispõe o art. 6º, XLI, e o art. 29 da Lei nº 14.133/2021.

Trata-se de item amplamente padronizado e disponível no mercado, o que reforça a pertinência da adoção do pregão, instrumento concebido para contratações em que os licitantes apresentam suas propostas por meio de sucessivos lances públicos de valores crescentes ou decrescentes (modo aberto) contribui para a obtenção da proposta mais vantajosa.

A utilização do SRP, por sua vez, mostra-se adequada diante da necessidade de atender múltiplas secretarias participantes, possibilitando contratações de forma mais ágil, com economia de escala e ganho de eficiência administrativa, em consonância com o art. 82 da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, a justificativa para escolha da modalidade e do regime encontra-se devidamente apresentada no Estudo Técnico Preliminar, documento que demonstra análise prévia de mercado, demonstração da vantajosidade e compatibilidade com as necessidades administrativas.

Diante desse contexto, conclui-se que a opção pelo Pregão Eletrônico SRP atende aos critérios legais, ao perfil do objeto e às boas práticas de planejamento e gestão das contratações públicas, inexistindo óbice jurídico à modalidade selecionada.

Além disso, toda contratação administrativa é precedida de um procedimento preparatório – Fase Preparatória – que se destina a avaliar a forma mais adequada de atendimento dos interesses públicos, e, por isso, antes da análise da minuta do edital e do contrato, devem ser observados o art. 17 da Lei nº 14.133 e artigo 8º da Lei nº 10.024/2019, pois elencam todos os elementos que devem ser observados em sua fase preparatória, os quais, nos autos ora analisados, estão presentes e regulares, senão vejamos:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - **Preparatória**;

(...)

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;

Compulsando os autos, neste momento, estamos na fase preparatória e, verifica-se a presença dos documentos constante nos incisos I a X.

É importante mencionar que, o Decreto nº 10.024/2019, também trata dos documentos que devem instruir o processo. Vejamos:

Art. 8º. O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I - Estudo técnico preliminar, quando necessário;

II - Termo de referência;

III - planilha estimativa de despesa;

IV - Previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - Autorização de abertura da licitação;

VI - Designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

VII - Edital e respectivos anexos;

VIII - Minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

IX - Parecer jurídico;

X - Documentação exigida e apresentada para a habilitação;

XI- proposta de preços do licitante;

XII - ata da sessão pública, que conterá os seguintes registros, entre outros:

a) os licitantes participantes;

b) as propostas apresentadas;

c) os avisos, os esclarecimentos e as impugnações;

d) os lances ofertados, na ordem de classificação;

e) a suspensão e o reinício da sessão, se for o caso;

f) a aceitabilidade da proposta de preço;

g) a habilitação;

h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;

i) os recursos interpostos, as respectivas análises e as decisões; e

j) o resultado da licitação;

XIII - comprovantes das publicações:

a) do aviso do edital;

b) do extrato do contrato; e

c) dos demais atos cuja publicidade seja exigida; e

XIV - ato de homologação.

§ 1º A instrução do processo licitatório poderá ser realizada por meio de sistema eletrônico, de modo que os atos e os documentos de que trata este artigo, constantes dos arquivos e registros digitais, serão válidos para todos os efeitos legais, inclusive para comprovação e prestação de contas.

§ 2º A ata da sessão pública será disponibilizada na internet imediatamente após o seu encerramento, para acesso livre.

Deste modo, verifica-se a presença dos documentos constante nos incisos I a VIII e, em relação ao inciso IV, não haverá a previsão orçamentária com indicações das rubricas por se tratar de pregão com registro de preço.

O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** e o **Termo de Referência (TR)** foram elaborados em conformidade com os arts. 18 e 20 da Lei nº 14.133/2021, contemplando todos os elementos essenciais ao adequado planejamento da contratação.

Os referidos documentos apresentam descrição detalhada do objeto, como também preveem a identificação da solução tecnológica mais vantajosa, justificativa da necessidade administrativa, avaliação de riscos, critérios de desempenho e de aceitação, estimativa de preços fundamentada, exigência da garantia da proposta, comprovação de exequibilidade e encargos tributários e definição clara das obrigações tanto da contratada quanto da Administração.

Verifica-se, assim, que o ETP e o TR foram estruturados com precisão técnica, alinhados às diretrizes de planejamento e governança das contratações públicas, demonstrando aderência às necessidades institucionais e assegurando a viabilidade, a eficiência e a segurança jurídica do certame.

Além disso, o processo também foi pautado por **Pesquisa de preços e estimativa de custos** conduzida de forma metodologicamente adequada pelo setor municipal competente, com a utilização de múltiplas fontes de referência, incluindo

cotações diretas com fornecedores, relatórios comparativos, histórico de contratações de outros Municípios para o mesmo objeto a fim de se buscar o valor médio de mercado e o valor para a contratação desejada.

Portanto, em face da análise realizada, não foram identificados indícios de inconsistências, distorções significativas ou indícios de sobrepreço que comprometessem a vantajosidade da contratação.

Superada esta etapa, passa-se para o **Edital**. O edital é o ato convocatório da licitação e sua principal função é estabelecer as regras definidas para a realização do procedimento, as quais são de observância obrigatória, tanto pela Administração, quanto pelos licitantes. Nas sábias palavras de MEIRELES (2005), o edital “é a lei interna da licitação”.

O edital do Pregão deve, sempre que possível, conter pelo menos os seguintes elementos em seu **preâmbulo**:

- a) O número de ordem em série anual;
- b) O nome da repartição interessada e do seu setor;
- c) A modalidade de licitação, no caso pregão;
- d) O regime de execução;
- e) O tipo da licitação, que deverá ser menor preço e a forma, que poderá ser identificada pelas expressões pregão ou pregão eletrônico;
- f) A menção de que a Legislação que regerá o certame;
- g) O local, dia e hora para início do credenciamento;
- h) O local, dia e hora para recebimento da proposta e da documentação.

No presente caso, verifica-se a presença dos elementos acima listados, conforme às fls. 259. A minuta do edital trouxe todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º do Decreto nº 10024/2019.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Há tópicos na minuta do edital que abordam: o objeto; o registro de preços; a forma de participação; a apresentação de propostas e dos documentos de habilitação; forma de preenchimento da proposta; informações sobre a abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances; a fase de julgamento; habilitação; ata de registro de preços; renovação de quantitativos da ata de registro de preço; da formação do cadastro de reserva; recursos; infrações e sanções; da impugnação ao edital e do pedido de esclarecimento; e das disposições gerais.

Note-se que as exigências descritas acima não possuem outra finalidade senão a de demonstrar que: “O edital há de ser completo, de modo a fornecer uma antevisão de tudo que possa vir a ocorrer no decurso das fases subsequentes da licitação. Nenhum licitante pode vir a ser surpreendido com coisas, exigências, transigências, critérios ou atitudes da Administração que, caso conhecidas anteriormente, poderiam afetar a formulação de sua proposta”.

1. DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

A minuta do edital foi elaborada em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, apresentando requisitos de habilitação compatíveis com o art. 67, bem como adotando o critério de julgamento pelo maior desconto por lote, adequado à contratação de bens e serviços comuns. Sendo esta licitação dividida em 02 lotes, conforme tabela constante no Termo de Referência.

As regras de disputa eletrônica estão alinhadas às diretrizes do Decreto Federal nº 10.024/2019, aplicado de forma subsidiária, e o instrumento convocatório dispõe de maneira clara sobre as condições de fornecimento, execução contratual e penalidades aplicáveis.

Estabelece a comprovação da exequibilidade das propostas nos termos do art. 59 da Lei 14133/2021 e a exigência de patrimônio líquido mínimo nos termos do art. 69, §4º da Lei 14133/2021 com objetivo de assegurar o cumprimento do objeto licitatório e evitar riscos de inexecução contratual.

Prevê também a preferência de contratação de ME e EPP locais do Município de Castanhal/PA devidamente justificado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência.

Por todo o exposto, a análise do texto não revela a presença de cláusulas abusivas, restritivas à competitividade ou omissões capazes de comprometer a legalidade, a isonomia ou a ampla participação no certame, motivo pelo qual a minuta se mostra juridicamente regular.

2. DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO – ANEXO II DA MINUTA DO EDITAL

Contrato administrativo é todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas.

A lei nº 14.133/2021 estabelece no art. 89, § 2º requisitos a serem observados para a formalização dos contratos administrativos, conforme se verifica abaixo:

“Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta”.

A minuta contratual, na cláusula primeira, disporá expressamente que o contrato tem por objeto a contratação de serviços de agenciamento de passagens aéreas, terrestres e de hospedagem especificando cada item a ser adquirido com respectiva unidade de medida, quantidade, RAV, percentual de desconto e valor total atendendo aos incisos I e II, do artigo 92 da Lei 14133/2021.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Na cláusula segunda prevê o prazo de vigência que será de 12 (doze) meses a partir da data da última assinatura eletrônica, podendo ser prorrogado na forma dos artigos n. 106 e 107 da Lei 14.133/2021.

É possível verificar também que a minuta deixa evidente as condições de execução do contrato, as obrigações das partes e suas responsabilidades nas Cláusula terceira, oitava, nona e décima primeira.

No que se refere ao regime de execução do objeto do contrato que consta na cláusula terceira da minuta do contrato, prevê que a execução contratual - prazos, entrega, observação e recebimento do objeto - será executado conforme condições previstas no Termo de Referência, atendendo ao art. 92, incisos IV, VII e XVIII da Lei de licitações.

Nas cláusulas oitava e nona constam as obrigações do contratante e da contratada, atendendo ao disposto nos incisos X, XI, XIV, XVI e XVII do artigo acima citado. E a Cláusula décima primeira evidencia as infrações e sanções administrativas quando houver o descumprimento total ou parcial dos termos do contrato.

Na cláusula quarta prevê a vedação da subcontratação do objeto contratual. Quanto ao valor global do contrato, será apurado ao término do procedimento e o valor virá disposto na cláusula quinta o que atenderá ao previsto no art. 92, inciso V.

No que se refere às condições de pagamento, a forma consta na cláusula sexta que remete ao modo estabelecido no Termo de Referência.

A cláusula sétima dispõe sobre o reajuste de valor, que será irremediável no prazo de 1 (um) ano contado da data da cotação estimada em 18/11/2025.

Na cláusula décima prevê que não haverá a garantia contratual da execução. A cláusula décima segunda consta os motivos que podem ensejar uma rescisão/extinção contratual.

A dotação orçamentária prevista para custear o pagamento do serviço se encontra prevista na cláusula décima terceira, atendendo ao disposto no inciso VIII do art. 92 da Lei de Licitações.

A legislação que será aplicada aos casos omissos está prevista na cláusula décima quarta, atendendo ao disposto no inciso III do art. 92.

A cláusula décima quinta trouxe a previsão de possibilidade de alteração no contrato e na cláusula décima sexta trata da publicação no portal nacional de contratações pública, bem como no site oficial.

Por fim, a cláusula décima sétima trata do foro se ocorrer eventual demanda judicial decorrente do contrato.

Assim, diante ao exposto, a minuta de edital e os seus anexos possuem todos os elementos imprescindíveis e necessários para a sua aprovação, visto que cumpriram os requisitos legais pertinentes ao objeto da licitação em curso, bem como fixaram as condições necessárias à participação dos licitantes e ao desenvolvimento do processo licitatório, de modo a definir e tornar conhecidas todas as regras do certame e da futura contratação.

3. DA ANÁLISE DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO

Segundo o artigo 6º, inciso XLVI da Lei nº 14.133/2025, ata de registro de preços é documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os órgãos participantes e as condições de validade e formalização e das condições de alteração e atualização dos preços registrados; remanejamento das quantidades registradas; cancelamento do registro; da penalidades e das condições gerais, conforme as disposições contidas no anexo IV do edital.

No presente caso a minuta da ata de registro de preços acostada às fls. 281 a 285, atendeu ao disposto no artigo supramencionado.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressaltando-se o **caráter opinativo deste parecer**, verificou-se que a minuta do Edital do Pregão Eletrônico n. 004/2026 para **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO DE PASSAGENS AÉREAS, TERRESTRES E DE HOSPEDAGEM**, constante no Processo nº 1507001/2025/SEPLAGE, bem como seus anexos, encontram-se **REGULARES**, em



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

consonância com as normas contidas na Lei 14.133/2021 e Decreto Federal nº 10.024/2019, que autoriza o prosseguimento do feito com a devida publicação do aviso do edital, informando que a licitação está aberta aos interessados, em atenção aos princípios da isonomia e da publicidade.

Sendo assim, opina-se pela aprovação da minuta do Edital e seus anexos.

É o parecer de caráter meramente opinativo que submeto a aprovação e decisão superior, S.M.J.

Castanhal/PA, 23 de fevereiro de 2026.

Caroline Schaff
OAB/PA Nº 24.217
Procuradora Municipal