



## PARECER JURÍDICO Nº 280/2025

**Processo Licitatório:** PE052/2025-SRP

**Processo Administrativo nº:** 2025.07.33 – SEMED

**Interessado:** Secretaria Executiva Municipal de Educação – SEMED

**Valor estimado:** R\$ 2.996.334,03

### I - RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi instada a exarar parecer sobre análise e emissão de Parecer Jurídico sobre a observância das formalidades legais do processo licitatório em epígrafe.

Finalizada a fase preparatória do presente Processo Licitatório, o Setor de Licitações e Contratos do Município de São Félix do Xingu/PA, encaminhou os Autos até esta Procuradoria para fins de análise e emissão de parecer jurídico preliminar acerca da regularidade do Processo Administrativo em destaque, cujo objeto refere-se à: “REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO PARCELADA DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS DE PROCESSAMENTO DE DADOS, PERIFÉRICOS, FERRAMENTAS E SUPRIMENTOS DE INFORMÁTICA PARA ATENDER AS UNIDADES PÚBLICAS ESCOLARES E A SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO FÉLIX DO XINGU-PA”, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Compulsando os Autos, verifico a juntada dentre outros dos seguintes documentos, sucintamente destacados abaixo:

- I) Documento de formalização da demanda - DFD;
- II) Despacho da Secretária Municipal;
- III) Pesquisa de mercado com cotações de preços;
- IV) Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- V) Estudo técnico preliminar;



- VI) Termo de referência;
- VII) Minuta do Edital, contrato e anexos.

Em síntese este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.

## II- DO MÉRITO

### II.I - DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumprе esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade.

É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

*(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).*

O foco desta análise está na viabilidade jurídica, sem abranger aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, em conformidade com o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.



Importante destacar ainda que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

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

## **II.II - APRECIÇÃO JURÍDICA**

A presente manifestação tem como objetivo assessorar a autoridade responsável na fase inicial da licitação, no controle prévio de legalidade, conforme disposto no artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

Neste momento, a Administração Pública encontra-se na fase preparatória, realizando os estudos e levantamentos necessários para embasar o registro de preço, de forma a assegurar segurança jurídica, transparência e conformidade com a legislação vigente.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.



A Licitação é regulada pela Lei nº 14.133/2021, especialmente pelos seguintes dispositivos:

- Art. 82 – Define o Sistema de Registro de Preços (SRP).
- Art. 95 – Exige formalização contratual para fornecimento parcelado de bens e serviços.
- Art. 54 e 94 – Determinam a publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial.
- Decreto Federal 11.462, de 31 de março de 2023 – Regulamenta o art. 82 ao art. 86 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021.
- Decreto Estadual nº 3.813, de 1º de abril de 2024
- Instrução Normativa SEGES nº 65, de 7 de julho de 2021.
- Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022.

Além disso, devem ser observadas normativas federais, estaduais e municipais, bem como as diretrizes do Tribunal de Contas competente sobre registro de preços.

### **II.III. DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A gestão pública é pautada por princípios fundamentais da Administração, essenciais para garantir uma conduta íntegra e eficiente por parte dos órgãos públicos. Esses princípios servem como diretrizes para a elaboração das leis administrativas, conferindo coerência às ações da Administração Pública e assegurando que atendam aos interesses da sociedade.

Além disso, os princípios da Administração Pública estão expressamente previstos na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, conforme se observa a seguir. Nessa linha, as leis infralegais nº 9.784/99 e nº 14.133/2021 também fazem referência a esses princípios, reforçando sua relevância e garantindo sua principal finalidade: assegurar o respeito e a probidade nos atos administrativos.



Dentre os princípios basilares, destacam-se, no presente caso, os da Legalidade e da Publicidade. O Princípio da Legalidade, especialmente no âmbito dos processos licitatórios, estabelece que a atuação dos agentes administrativos deve ser integralmente vinculada à lei, que define as condições de suas ações, delimitando tarefas e vedando escolhas pessoais ou subjetivas, salvo nos casos em que há margem de discricionariedade.

Nesse sentido, Matheus Carvalho destaca o caráter discricionário conferido aos agentes públicos:

*“(...) se faz necessário lembrar que a Legalidade não exclui a atuação discricionária do agente público, tendo essa que ser levada em consideração quando da análise, por esse gestor, da conveniência e da oportunidade em prol do interesse público. Como a Administração não pode prever todos os casos onde atuará, deverá valer-se da discricionariedade para atender a finalidade legal, devendo, todavia, a escolha se pautar em critérios que respeitem os princípios constitucionais como a proporcionalidade e razoabilidade de conduta (...)”*

Quanto ao Princípio da Publicidade, sua principal finalidade é assegurar transparência aos atos administrativos, garantindo o conhecimento público sobre as ações praticadas pela Administração.

Em outras palavras, todo ato estatal deve ser amplamente divulgado, resguardadas as restrições legais previstas na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). No presente caso, o Princípio da Publicidade assume papel fundamental, pois trata-se de licitação pública, cuja sessão deve ser aberta ao público.

#### **II.IV - DOS ELEMENTOS QUE DEVEM COMPOR A FASE PREPARATÓRIA**

O art. 18 e o art. 82 da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de licitação, pelo sistema de Registro de Preços.



Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, minuta do edital, minuta do contrato e minuta da ata.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram-se devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

## **II.V - DA ANÁLISE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

O estudo técnico preliminar apresentado contempla os seguintes elementos: definição do objeto; necessidade de contratação e respectiva justificativa; requisitos da contratação; estimativa das quantidades; levantamento de mercado e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; estimativa do valor da contratação; descrição da solução como um todo; justificativas para o parcelamento ou não da solução; estimativa de preços; demonstrativo dos resultados pretendidos; e declaração de viabilidade.

Dessa forma, à primeira vista, o documento encontra-se em conformidade com o mínimo exigido em lei, conforme disposto no §1º e nos incisos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

## **II.VI - DO MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS**

De acordo com as Instruções Normativas SEGES/MP nº 5/2017 e SGD/ME nº 94/2022, bem como com as boas práticas consolidadas pelo TCU, o Mapa de Gerenciamento de Riscos é documento obrigatório no processo de contratação, devendo ser elaborado na fase de planejamento e atualizado ao longo da seleção do fornecedor e da execução contratual.



Esse instrumento permite identificar, avaliar e propor medidas de mitigação para riscos técnicos, operacionais, financeiros e legais que possam comprometer a entrega dos bens, a execução contratual ou a regular aplicação dos recursos.

Sua correta elaboração fortalece o controle interno, previne falhas futuras e confere segurança à atuação dos fiscais e do gestor do contrato.

## **II.VII - DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA**

O termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, é feito com os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, documentação necessária para a habilitação jurídica das empresas, condições de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor e regime de execução, valor estimado, adequação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização.

Na análise do termo, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

## **II.VIII - DA MINUTA DO EDITAL**

Conforme informado, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, o submetido à análise jurídica contendo dois anexos, quais sejam: a ata de registros de preços e a minuta do contrato.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância.

## **II.IX - DA MINUTA DO CONTRATO**

De largada, por se tratar de fornecimento de objeto de forma contínua, de acordo com a necessidade da Contratante, se faz necessário que o acordo firmado seja



devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021.

## **II.X - DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO**

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e **do termo de contrato** no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial dos Municípios, além de jornal de circulação regional e demais meios já utilizados pelo Município, em observância ao que determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Ressalto ainda que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

## **II.XI - PREVISÃO DE TRATAMENTO FAVORECIDO A ME/EPP**

Deve constar no edital a aplicação do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, conforme previsto na Lei Complementar nº 123/2006, incluindo a possibilidade de empate ficto, subcontratação e reserva de itens, quando cabível. Essas medidas asseguram maior competitividade e inclusão de empresas locais.

## **II.XII - CRITÉRIOS OBJETIVOS DE INEXEQUIBILIDADE E GARANTIA DE DEFESA**



O edital deve conter regras claras para desclassificação de propostas inexequíveis, com parâmetros objetivos, como a exigência de justificativa para propostas com valor muito abaixo do estimado. Deve, ainda, assegurar a ampla defesa e o contraditório aos licitantes, especialmente nos casos de inabilitação ou desclassificação, em atenção ao art. 122 da Lei nº 14.133/2021.

### II.XIII PREVISÃO DE PENALIDADES PROPORCIONAIS E JUSTIFICADAS

As sanções administrativas devem estar previstas de forma proporcional à gravidade das infrações contratuais. Recomenda-se a gradação das penalidades e a vinculação de cada sanção a situações específicas, a fim de evitar arbitrariedades e garantir a segurança jurídica na aplicação das penalidades, conforme a jurisprudência do TCU.

### III- CONCLUSÃO

Em 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.**

Assim, o gestor ao analisar o prosseguimento da contratação ou a realização da despesa, deve exercer sua competência com base na conveniência e oportunidade, avaliando criteriosamente as circunstâncias do momento.

Por fim, destaca-se competir a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Secretaria, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Por tais aspectos, respondem os setores técnicos competentes.

Salienta-se, ademais, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe.



Estado do Pará  
Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu  
Procuradoria Geral do Município - PGM



S.M.J., é o parecer desta Procuradoria.

São Félix do Xingu/PA, 02 de setembro de 2025.

**LEONARDO MOURA GUIDO**  
**Decreto nº 296/2025**  
**Procurador Geral**