



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório. Pregão Eletrônico nº 8.2025-011 PMP.

Objeto: Registro de Preços para Contratação de empresa especializada para futura e eventual prestação de serviços de implantação, disponibilização de infraestrutura de telefonia IP, fornecimento de números de telefonia, disponibilização de plataforma de atendimento integrado (Omnichannel) e serviços de manutenção, com cessão de equipamentos em regime de comodato, visando atender às necessidades da Prefeitura Municipal de Parauapebas, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Análise do Assessoramento Jurídico da legalidade da pretendida contratação, nos termos do art. 53, § 1º, incisos I e II, da Lei n.º 14.133/21.

RECEBEMOS
Em 09/09/2025 hs
C/C: GERAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
Deora Elce

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico nº 8.2025-011 PMP, pelo critério de julgamento menor preço, iniciado pela Secretaria Especial de Governo - SEGOV, tendo como objeto o Registro de Preços para Contratação de empresa especializada para futura e eventual prestação de serviços de implantação, disponibilização de infraestrutura de telefonia IP, fornecimento de números de telefonia, disponibilização de plataforma de atendimento integrado (Omnichannel) e serviços de manutenção, com cessão de equipamentos em regime de comodato, visando atender às necessidades da Prefeitura Municipal de Parauapebas, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Inicialmente, destacamos que constam dos autos:

1. Documento de Formalização de Demanda (fls. 01-08);
2. Memorando Técnico nº 001/2025 CMS/DTIC/SEGOV de levantamento de quantitativos (fls. 08-12);
3. Memo Circular nº 00014/2025 SEGOV, solicitando as demandas das secretarias (fls. 13-14);
4. Estudo Técnico Preliminar (fls. 15-54);
5. Mapa de Gerenciamento de Riscos (fls. 55-72);
6. Pesquisa mercadológica (fls. 73-477);
7. Mapa de Preços (fls. 448-449);
8. Declaração de Pesquisa de Preços assinada pela servidora Lívia Elce Magalhães Gouveia - Dc. nº 302/2025 (fls. 451-455);
9. Termo de Referência contendo a definição do objeto e demais diretrizes a serem seguidas no procedimento licitatório (fls. 456-495);
10. Indicação Orçamentária (fls. 496-525);
11. Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 528);
12. Autorização para abertura do procedimento licitatório, devidamente assinado pela Autoridade Competente da SEGOV (fl. 529);



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



13. Autuação do Procedimento pela Central de Licitações e Contratos (fls. 530);

14. Por fim, o processo foi instruído com a minuta de edital e seus anexos e encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise e manifestação (fls. 531-627);

É o relatório.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, § 1º, incisos I e II, da Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021:

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;

Acerca da competência desta Procuradoria Geral do Município, a Lei Complementar Municipal n.º 01/2011, assim dispõe:

Art. 2º Compete à Procuradoria Geral do Município: (...)

III - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo;

Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Assessoria Jurídica proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

Ademais, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Procuradoria Geral do Município, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por este assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

Importante esclarecer, ainda, que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União - TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário.*

Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração do presente procedimento licitatório, passemos a analisar os autos, a fim de verificar o atendimento dos requisitos estabelecidos na Lei n.º 14.133/21 e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a Autoridade Competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

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

A Secretaria Especial de Governo - SEGOV, justificou a necessidade da contratação por meio do Documento de Formalização de Demanda de fls. 03-04, nos seguintes termos:

Nos termos do art. 8º, incisos 1 e VII, do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que orienta a observância dos princípios da eficiência, continuidade do serviço público e segurança administrativa, justifica-se a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de infraestrutura de comunicação e atendimento, compreendendo fornecimento de recursos, suporte técnico, manutenção e cessão de equipamentos em regime de comodato.

A presente contratação tem como objetivo atender às necessidades operacionais da Prefeitura Municipal de Parauapebas, no estado do Pará, assegurando a continuidade e a estabilidade das comunicações institucionais, fator imprescindível para o funcionamento adequado das atividades administrativas, operacionais e de atendimento ao cidadão.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Atualmente, não há cobertura contratual vigente para os serviços de comunicação fixa, o que expõe a Administração Pública a uma série de riscos operacionais, tais como:

Interrupção na comunicação entre secretarias e unidades administrativas do município;

Comprometimento no atendimento ao público e no recebimento de demandas externas;

Dificuldade na articulação com órgãos estaduais e federais, prejudicando ações conjuntas e a execução de políticas públicas;

Riscos à execução de serviços essenciais, especialmente aqueles que demandam atendimento contínuo, como saúde, segurança pública, assistência social e defesa civil;

Aumento da vulnerabilidade administrativa, com impacto direto na eficiência e na capacidade de resposta do Poder Público.

Dessa forma, a contratação é essencial para viabilizar a implantação de uma solução moderna, integrada e eficiente de comunicação institucional, que possibilite a centralização do atendimento e amplie a acessibilidade e a qualidade dos serviços prestados à população.

Além disso, a cessão de equipamentos em regime de comodato proporciona maior economicidade e praticidade na implantação da solução, reduzindo custos operacionais e contribuindo para a continuidade dos serviços.

Considerando a relevância do serviço para a comunicação institucional, recomenda-se que o processo siga seu curso regular, de forma a garantir a continuidade administrativa, a segurança nas comunicações e a eficiência na prestação dos serviços públicos.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, estabelece que a **fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento** e deve compatibilizar-se com o PCA de que trata o inciso VII do art. 12, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. Vejamos:

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;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



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.

§ 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;

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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Desse modo, o art. 18, por si, contém roteiro suficiente à composição dos atos próprios da fase preparatória do processo de contratação, de modo autoexplicativo, havendo necessidade de exame mais detido, neste Parecer, da minuta de Edital e Contrato Administrativo.

Em relação ao **Documento de Formalização da Demanda (DFD)**, este inaugura o processo, assentando a necessidade da Administração e o interesse público envolvido na contratação de serviço ou na aquisição de determinado bem. O DFD é responsabilidade dos setores demandantes ou requisitantes de cada órgão ou entidade.

O inciso I do referido artigo, dispõe sobre a descrição da necessidade da contratação fundamentada no **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, que, em sua essência, é um documento eminentemente técnico, cuja análise transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico. O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.

O ETP, segundo enuncia o art. 18, I e §§1º e 2º da Lei, deve conter os seguintes elementos obrigatórios mínimos: a) destaque do problema a ser resolvido e a sua melhor solução; b) estimativa das quantidades; c) estimativa do valor; d) justificativas para parcelamento ou não da contratação; e) alinhamento da contratação com o plano de contratações anual e f) manifestação conclusiva sobre a viabilidade da contratação e sua adequação ao atendimento da finalidade pretendida.

A Secretaria solicitante deve atentar-se que os demais requisitos complementares dispostos no art. 18, quando ausentes, deverão ser objeto de justificativa adequada conforme preceitua o § 2º artigo mencionado.

Para tanto, nos termos da NLLC, o Estudo Técnico Preliminar deve considerar e descrever todas as alternativas existentes no mercado, capazes de atender a demanda administrativa que motiva a contratação e, com fundamento em análise valorativa-comparativa, apontar qual é a melhor opção sob o ponto de vista técnico e econômico para solucionar o problema.

No que tange à **pesquisa de preços** (inciso IV), deve ser ampla e idônea com base no valor de mercado, lastreada na legislação pertinente, sendo essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial da licitação, como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances dos licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

Vale destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples juntada de orçamentos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta/preço, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), mas também quanto ao seu teor.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



A Declaração de Pesquisa de Preços, assinada pela servidora Livia Elce Magalhães Gouveia - Dc. nº 302/2025 (fls. 451-455), traz as fontes consultadas e os parâmetros utilizados na pesquisa de mercado para definir o preço estimado da contratação.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014- Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

Registre-se que a realização de cotações de preços e posterior análise dos preços é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Especial de Governo, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura das pesquisas de preços ou composição de custos, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.

Em **relação a Análise de Risco**, o objetivo seria determinar o rol das principais ameaças passíveis de impactar o processo e a futura execução do contrato. Na avaliação, esse rol identificado é segmentado e ponderado, atribuindo-se a cada risco um nível de classificação (alto, médio ou baixo), com o intuito de determinar o efeito potencial da ameaça e sua mitigação. Em seguida, os riscos médios e altos devem receber tratamento, mediante a construção de matriz de riscos capaz de definir e distribuir as ações, obrigações e responsabilidades necessárias à sua eliminação, transferência ou mitigação.

Orienta o Tribunal de Contas da União-TCU que a análise de risco das contratações deve ser feita pela Administração em cinco etapas sequenciais, a saber: identificação, avaliação, tratamento, implementação e monitoramento. Interessa à fase preparatória do processo de contratação a análise capaz de promover a identificação, avaliação e tratamento dos riscos, de forma que os demais atos do processo sejam construídos com o firme propósito de garantir sua mitigação ou mesmo eliminação. (Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União-TCU, 5ª Edição - portaltcu.gov.br)

Na identificação dos riscos, o objetivo seria determinar o rol das principais ameaças passíveis de impactar o processo e a futura execução do contrato. Na avaliação, esse rol identificado é segmentado e ponderado, atribuindo-se a cada risco um nível de classificação (alto, médio ou baixo), com o intuito de determinar o efeito potencial da ameaça e sua mitigação.

Em seguida, os riscos médios e altos devem receber tratamento, mediante a construção de matriz de riscos capaz de definir e distribuir as ações, obrigações e responsabilidades necessárias à sua eliminação, transferência ou mitigação.

O exercício do planejamento por meio da análise de riscos, na fase preparatória da licitação, conferirá mais previsibilidade e, por consequência, economicidade e racionalidade aos contratos, gerando a expectativa real de que se diminuam, durante a execução, pedidos relativos a reequilíbrio, por exemplo.

Verifica-se que no caso em tela, a equipe técnica da Secretaria Especial de Governo Juntou o Mapa de Gerenciamento de Risco às fls. 55-72 dos autos.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



O **Termo de Referência** ganhou ainda mais relevância com a NLLC, como instrumento-base da contratação de bens e serviços em geral, inclusive os serviços comuns de engenharia, outra novidade da Lei, com destaque aos requisitos acrescidos às hipóteses de compra, como, por exemplo, a utilização do catálogo eletrônico de padronização para especificação do objeto. O Termo de Referência deve ser elaborado segundo parâmetros traçados no ETP e conforme alíneas do inciso XXIII do art. 6º da NLLC.

Cabe, a propósito do Termo de Referência, as considerações extraídas do e-Book Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2ª edição, coord. Prof. Joel de Menezes Niebhur):

(...) Sabe-se que, em regra, projetos básico e executivo são utilizados em obras e serviços de engenharia e termo de referência é empregado para os demais objetos que não de engenharia, por efeito do que eles são excludentes - ou se tem projetos básico e executivo ou se tem termo de referência. Essa é a regra que, contudo, é ressalvada pelo § 3º do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, cujo teor admite que a especificação de obras e serviços comuns de engenharia seja realizada por meio de "termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos. (...).

O Termo de Referência, portanto, à luz das diretrizes gerais da Lei Federal nº 14.133/2021, é parte da fase preparatória dos processos de contratação de bens e serviços (comuns ou não), dele devendo constar os seguintes itens obrigatórios: a) resumo da justificativa para a contratação, que pode consistir ou não na referência aos Estudos Técnicos Preliminares; b) especificação do objeto contratual de forma precisa, incluindo sua natureza e quantitativos, vedadas descrições desnecessárias, irrelevantes ou excessivas, que limitem ou frustrem a competição; c) definição dos métodos (forma e estratégia de suprimento) para execução do objeto; d) dimensionamento do valor estimado do objeto da licitação, demonstrado em planilhas fundadas em pesquisa dos preços de mercado; e) cronograma físico-financeiro, se necessário; f) critério de aceitação do objeto; g) deveres do contratado e do contratante; h) relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária; i) procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços; j) prazo para execução do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; k) critérios de medição e pagamento; l) adequação orçamentária e m) sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

Quanto às exigências de qualificação técnica, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 67 da Lei n.º 14.133/21. Os atestados de capacidade técnica têm a finalidade de comprovar que o participante do certame já realizou atividades compatíveis com o objeto da licitação, permitindo à Administração compreender que o participante tem condições técnicas de executar satisfatoriamente o objeto, acaso se sagre vencedor. Já no caput do citado artigo é definida sua função: executar a prova da capacidade técnico-profissional ou técnico-operacional. Importante registrar que esta prova é feita pelo atestado, entre outros meios, dado que declaração, relação de pessoal e de equipamentos e certidões também são meios de prova admitidos pela regra.

No Acórdão nº 2.622/2018-Plenário, o Tribunal de Contas da União afirmou que a exigência de atestados de capacidade técnica deve ser condicionalmente fundamentada e



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



proporcional ao objeto da licitação. Isso significa que a administração pública não pode exigir atestados que demonstrem a execução de quantitativos superiores ao objeto licitado ou que não guardem relação direta com as características e complexidades deste. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

Cumprir observar que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispõe que as exigências de qualificação técnica devem ser somente as indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Assim, deve a exigência supramencionada guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, de modo que não restrinja o caráter competitivo da licitação e zelando pelo princípio da isonomia.

Portanto, ressalta-se que não poderão ser estabelecidas exigências excessivas ou inadequadas. Também não é recomendável que, em se tratando de um objeto com certa complexidade na sua execução, deixe a Administração de exigir a comprovação da qualificação técnica dos licitantes. A exigência de qualificação técnica deve ser apenas a suficiente a demonstrar que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução do objeto a ser executado.

Sendo assim, por tratar-se de matéria técnica, partiremos da premissa de que a área técnica da SEGOV observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.

4. DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

A Nova Lei de Licitações estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo sujeitar-se a três linhas de defesa, dentre as quais, consta o controle interno do próprio órgão ou entidade:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

- I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;*
- II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;*
- III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.*

A Lei Municipal nº 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

Art. 13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

- I - proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal; (...)*
- V - determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria; (...).*

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, prevê três linhas de defesa, que seriam: I) o dever de autotutela e controles primários, a ser exercido pelos próprios agentes da licitação, ou as respostas que estes apresentem às eventuais impugnações ao Edital; II) a representação, direcionada às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, a nível de gestão, do próprio Órgão ou entidade e, por último; III) a terceira linha, responsável por avaliar as atuações da 1ª e 2ª linhas, formada pelos **Órgãos Centrais** de Controle Interno e os Tribunais de Contas.

O ponto mais positivo da lei refere-se, sobretudo, às mais variadas frentes de controle e ao protagonismo que é deferido ao controle interno, o qual atua nas duas primeiras frentes de controle e também na terceira frente, sendo que, nesta, em paralelo com o controle exercido pelos tribunais de contas.

Desse modo, em que pese a possibilidade e necessidade de se proceder ao controle durante todo o processo de contratação pública, a lei o divide em "frentes", priorizando o controle interno. Nada mais salutar, sobretudo quando se tem em mente que um dos pilares do regime democrático se concentra na existência de sistemas de controle, os quais limitam as atribuições dos exercentes de função, como também possibilitam a fiscalização e correção da atuação.

A importância outorgada pelo legislador ao controle interno se encontra alocada não apenas no artigo 169, conforme já mencionado, como também em várias outras passagens da lei, dentre as quais se destaca o papel exercido pelo órgão de assessoramento jurídico, cuja proeminência é inquestionável, exercendo o controle interno nas mais variadas oportunidades, inclusive auxiliando os demais agentes e servidores envolvidos no processo de contratação pública.

Debruçando-se sobre o conteúdo dos demais incisos do artigo 169, percebe-se que o inciso II também se refere, exclusivamente, ao controle interno, quando estabelece a "segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade". Nesse ponto, mais uma vez o legislador priorizou as atividades praticadas pelo assessoramento jurídico e pelo controle interno do órgão ou entidade.

Contudo, os incisos I e V, do art. 13, da Lei Municipal nº 4.293/2005, dispõe que o **Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo**, tem por finalidade, proceder ao



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

exame prévio dos processos, bem como determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria. Assim, considerando que as secretarias municipais não possuem em suas estruturas órgãos de controle interno e não contam com servidores capacitados que possam exercer esse controle, esta Procuradoria entende que a Controladoria Geral do Município, por força do art. 13, deverá atuar na segunda e na terceira linha de defesa previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Além disso, o art. 169, quando trata da segunda linha de defesa, faz referência a **assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade**, o que pressupõe a existência de órgãos estruturados com assessoramento jurídico e controle interno. O mesmo dispositivo, em seu inciso III, apresenta a terceira linha de defesa integrada pelo **órgão central de controle interno da Administração** e pelo tribunal de contas, mais uma vez demonstrando que se conjecturou a existência de controle interno em cada órgão e um órgão central de controle interno, o que não se amolda à realidade do Município de Parauapebas.

Portanto, após a formalização do procedimento, a avaliação do preço apresentado e sua compatibilidade com os valores de mercado, a formação do preço médio, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da SEGOV, **caberá** à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que, após análise e avaliação, deverá se manifestar quanto a regularidade das pesquisas e valores levantados para o objeto em questão, devendo averiguar, ainda, se os preços apresentados são compatíveis com a realidade mercadológica, bem como o atendimento do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021.

Feitas essas considerações, passemos a análise da minuta de edital e seus anexos de fls. 532-627, a fim de verificar o cumprimento das disposições da legislação de regência.

5. DA ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL E ANEXOS

O artigo 25 da Lei nº 14.133/21, dispõe que o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, também mencionado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, uma vez publicado o edital, a Administração está adstrita a exigir as regras constantes nas cláusulas editalícias, ao passo que os interessados deverão compor sua proposta e documentos de acordo com as exigências ali estipuladas, sob pena de instauração de processo administrativo e eventual aplicação de penalidades. Daí a importância e a necessidade da análise criteriosa dos elementos que compõem o edital da licitação.

Observa-se que a conveniência da contratação está consubstanciada, todavia, necessário tecer algumas **recomendações** quanto ao procedimento:

1. Quanto ao item 15.10 do Termo de Referência de fls. 484, item 131 da minuta de edital de fls. 556 e item 17.10 da cláusula décima sétima da minuta de contrato (fls. 625), observa-se que foi estabelecido que **“a apuração de responsabilidade relacionadas às sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar demandará a instauração de processo de responsabilização a ser conduzido por comissão composta por 2 (dois) ou mais**



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



servidores estáveis (...). Todavia, o artigo 69 do Decreto Municipal nº 1309/2024 estabelece que: *"Nas hipóteses em que seja possível a aplicação das sanções previstas no art. 156, III e IV, da Lei nº 14.133, de 2021, será instaurado processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta pelo número mínimo de 3 (três) servidores estáveis".* Verifica-se que o número de servidores designados para compor a Comissão de Apuração de Responsabilidade, conforme disposto na minuta do edital, termo de referência e minuta de contrato, diverge daquele estabelecido no regulamento municipal vigente. Diante dessa inconsistência, recomenda-se a devida adequação aos termos da norma municipal, de modo a assegurar sua conformidade com a norma regulamentar.

2. Recomenda-se que a SEGOV realize o procedimento público de intenção de registro de preços, nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133/2021 e art. 3º, inciso I, do Decreto nº 217/2024 ou apresente a justificativa para a não realização, nos termos do que dispõe o § 2º do artigo 8º do Decreto nº 217/2024.

3. Observa-se que o valor estimado para a contratação disposto no campo "Dados do Certame" da minuta de edital (fls.532) está divergente do valor constante no Mapa de Preços de fls. 449, no item 1 do Termo de Referência de fls. 457, item 22 do TR de fls. 494, memorando nº 0607/2025 - SEGOV (fls. 526), Termo de Referência de fls. 562 e 600 e planilha de formação de preços de fls. 601. Diante da divergência apontada, recomenda-se que ela seja sanada.

4. No que tange à parte específica da minuta do edital, observa-se que o item relativo ao "Regime de Execução" foi definido como sendo de **fornecimento**. Entretanto, recomenda-se que tal definição seja reavaliada, à luz do disposto no inciso XXXIV do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que estabelece: *"fornecimento e prestação de serviço associado: regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado."* Dessa forma, como o objeto da contratação envolve prestação de serviços de implantação e serviços de manutenção, ainda que por período delimitado, o regime mais adequado a ser adotado poderá ser o de **fornecimento e prestação de serviço associado**, conforme previsto na legislação vigente.

5. O Termo de Referência de fls. 567 informa que *"a descrição da solução como um todo encontra-se pormenorizada em tópico específico dos Estudos Técnicos Preliminares, apêndice deste Termo de Referência"*. Todavia, o ETP não consta como apêndice do TR.

6. Recomenda-se que as disposições do item 15 do Termo de Referência de fls. 481 estejam em total consonância com as disposições do item 15 do TR de fls. 586 dos autos.

7. Quanto ao item 16.8 do Termo de Referência de fls. 493, recomenda-se que seja revisado, uma vez que diverge do item 16.8 do TR de fls. 489. Além disso, observa-se que a margem de preferência local e regional não tem fundamento no artigo 26 da Lei nº 14.133/21.

8. Quanto a minuta da Ata de Registro de Preços, observa-se que a cláusula décima primeira dispõe que o contrato poderá ser prorrogado na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133/21. Todavia, a cláusula quinta da minuta de contrato fundamenta a prorrogação no artigo 107 da mesma lei. Diante da divergência de informações, recomenda-se que seja sanada.

9. No que se refere a cláusula décima quinta da minuta de contrato, recomenda-se que tenha total consonância com as disposições do item 17 do Termo de Referência de fls. 595-598, sobretudo, quanto aos itens 17.14 e 17.15.

10. E, por fim, recomenda-se que, após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, o processo seja revisado na íntegra, evitando-se divergências entre a Minuta de Edital, Termo de Referência, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta de Contrato Administrativo.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



6. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para contratação de empresa especializada para futura e eventual prestação de serviços de implantação, disponibilização de infraestrutura de telefonia IP, fornecimento de números de telefonia, disponibilização de plataforma de atendimento integrado (Omnichannel) e serviços de manutenção, com cessão de equipamentos em regime de comodato, visando atender às necessidades da Prefeitura Municipal de Parauapebas, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que o Procedimento Licitatório Pregão Eletrônico nº 8/2025-011 PMP, obedeceu aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, *desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria.*

Ressalte-se, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência) constituem análise técnica da SEGOV, bem como a verificação das dotações orçamentárias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, motivo pelo qual o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

Nestes termos, é o parecer.

Parauapebas/PA, 2 de setembro de 2025.

ANE FRANCIELE FERREIRA GOMES
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 1180/2025

HYLDER MENEZES DE ANDRADE
Procurador Geral do Município
Decreto nº 004/2025