



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 061/2026 - PGM-PMCC

Requerente: Comissão Permanente de Licitação

Referência: Processo Licitatório nº 005/2026/FMS

EMENTA: ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DA MINUTA. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE DIGITALIZAÇÃO, ORGANIZAÇÃO DE ARQUIVOS E ESTRUTURAÇÃO DE BANCO DE DADOS EM ATENDIMENTO AO FUNDO MUNICIPAL DA SAÚDE DE CANAÃ DOS CARAJÁS, ESTADO DO PARÁ.

1. RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Segurança Pública Viária, por intermédio da Comissão Permanente de Licitação, através de seu agente de contratação, submete à apreciação da Procuradoria Geral do Município o presente processo licitatório, requerendo análise jurídica da legalidade da minuta apresentada, sem prejuízos da análise global do procedimento adotado, cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em prestação de serviços de digitalização, indexação e organização de documentos físicos, com disponibilização dos arquivos em formato digital e estruturação de banco de dados eletrônico, visando atender as necessidades administrativas do Fundo Municipal da Saúde de Canaã dos Carajás, Estado do Pará.

Acompanha o presente Processo Licitatório nº 005/2026/FMS, na Modalidade Pregão Eletrônico nº 005/2026-SRP, o que se segue: DFD – Documentos de Formalização das Demandas (fls. 02/04); Relatório de Cotação (fl. 11); Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 05/09); Termo de Referência (fls. 13/24); Termo de Autorização da Chefe do Executivo (fl. 25); Termo de Autuação (fl. 44); Decreto Municipal nº 1.358/2023 (fls. 45/81);



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Minuta de Edital e seus anexos (fls. 65/102); Despacho encaminhando os autos à PGM (fl. 103);

É o relatório, passo ao Parecer.

2. PRELIMINARMENTE

Antes de se adentrar na fundamentação relacionada ao objeto em tela, é importante destacar que a corrente exposição jurídica objetiva prestar a devida assistência à autoridade solicitante na análise proemial da legalidade, apartando pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, avaliação fora da competência dessa assessoria jurídica.

Nestes termos, o Art. 53, §1º, incisos I e II, da Lei 14.133/2021, norteia a análise jurídica da seguinte forma:

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;

Como se pode observar do dispositivo legal acima, o controle prévio de legalidade ocorre em razão do desempenho da competência da análise jurídica de vindoura contratação, não compreendendo os aspectos de natureza técnica, mercadológica, financeira ou de conveniência e oportunidade.

2



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Tais informações são de responsabilidade do administrador da contratação e parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

Ademais, cabe esclarecer que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em benefício da salvaguarda da autoridade assessorada a quem compete, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais considerações.

No mais, as matérias pertinentes à legalidade serão registradas para a devida revisão. Do contrário, o prosseguimento do processo apartado dos reparos necessários será de responsabilidade exclusiva da Administração.

À guisa de arremate do tema, o esclarecimento acima mostra-se necessário para demonstrar o **caráter opinativo** e não vinculante do parecer jurídico, cabendo ao gestor a decisão final dos atos administrativos.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

3. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, deve-se ressaltar que a finalidade do processo licitatório é, ordinariamente, o atendimento de demandas públicas, tendo como prisma a livre concorrência e o preço justo e mais vantajoso para a administração.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece como regra, que as obras, serviços, compras e alienações devem ser contratados mediante processo de licitação pública, atualmente sendo regidas pela Lei nº. 14.133/2021 (NLLC), a qual regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública.

A NLLC, estabeleceu que 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 artigo 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. Senão, vejamos:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
(...)

VII - **a partir de documentos de formalização de demandas**, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

(...)

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,



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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. (grifou-se)



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Sendo assim, a Lei nº 14.133/2021, elenca elementos centrais da fase de planejamento, necessários à instrução do processo licitatório quais sejam: Documento de Formalização de Demanda, Estudos Técnicos Preliminares, Mapa de Gerenciamento de Riscos, Termo de Referência, Edital e Minuta de Contrato.

Como disposto acima, o procedimento é iniciado com a formalização da demanda. O referido documento deve ser preenchido pela unidade requisitante contendo a descrição da necessidade daquele setor.

Nestes autos, a secretaria de saúde municipal, justifica a necessidade organização do almoxarifado daquele departamento, expondo um aumento expressivo no volume de documentos produzidos por diversos setores a ele vinculados, inclusive o hospital municipal Daniel Gonçalves. Razão pela qual, a contratação visa agilizar o fluxograma de arquivos daquele órgão, o que permitirá maior agilidade em seus trabalhos.

Em seguida, peça cujo objetivo é evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, com o corresponde valor estimado, acompanhado de montantes unitários, memórias de cálculo e documentos de suporte, é o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o qual deve contemplar os elementos constantes no art. 18, §1º, da NLLC, o qual prevê:

(...)

§ 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



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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.

Isto posto, extrai-se dos autos da instrução que o ETP apresentados contemplam as exigências mínimas contidas na NLLC, bem como conclui pela viabilidade da contratação.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

A NLLC também dispõe que o processo licitatório deve passar por uma Análise de Riscos, conforme previsto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021. Trata-se de uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, os quais devem ser identificados, analisados, tratados, monitorados e comunicados no processo administrativo respectivo.

Em regra, essa disposição já ocorre no próprio ETP, no entanto, como orienta o TCU¹:

(...) há riscos relevantes que não serão tratados no âmbito do ETP ou do planejamento definitivo (termo de referência/projeto básico e edital) e que, portanto, **precisarão ser registrados durante o processo de planejamento e gerenciados ao longo dos processos** de seleção do fornecedor e de gestão do contrato. (grifo meu)

Compulsando os autos, verifica-se que não há o documento específico de Mapa de Riscos, o que não significa uma ausência desta análise preparatória. No entanto, por cautela, orienta-se ao setor contratante que verifique a necessidade de elaboração desse instrumento para nortear as medidas a serem adotadas em eventuais problemas que possam ocorrer durante a fase licitatória ou na própria execução do contrato.

Em sequência, cumpre destacar que o Termo de Referência (TR), nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, é o documento que descreve os parâmetros e elementos da contratação.

Nas palavras do Professor Jair Eduardo Santana (2020, p. 40):

O Termo de Referência é o documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar, permitindo, de tal

¹ Disponível em https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-2-analise-de-riscos/#_ftnref1. Acesso em 28/01/2026.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

modo, dimensionar a decisão e o poder do respectivo gestor público.

Conforme se verifica, o Termo de Referência é um documento que serve de fonte para o fornecimento de informações necessárias ao conhecimento do objeto que se pretende adquirir.

O TR juntado aos autos ostenta condições mínimas de detalhamento do objeto pleiteado, apresentando um “norte” a ser seguido pelos potenciais contratados em relação à documentação necessária à participação no certame, modelo de gestão de contrato, assim como as responsabilidades do contratante e do contratado durante a fase de execução do contrato, possíveis penalidades, entre outros.

A pesquisa de preços é um procedimento indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Além disso, é utilizada para confrontar e examinar as propostas dos licitantes e nortear o preço que a Administração está disposta a contratar.

É por meio da pesquisa de preços que se constata o preço justo, a existência de recursos suficientes para adquirir os bens ou serviços, a definição da modalidade licitatória, a identificação de sobrepreços e de propostas inexecutáveis e a garantia da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Seguindo estes parâmetros, a pesquisa de preços deve atender alguns requisitos, os quais estão presentes na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

O artigo 5º da IN SEGES nº 65/2021 assim norteia a pesquisa de preços:



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Em âmbito local, o art. 94 do Decreto Municipal nº 1.358/2023, prevê que: *“O registro de preços será feito mediante pregão ou concorrência, procedimento a ser processado pelo Órgão Gerenciador e **precedido de pesquisa de mercado.**”* A referida norma local regulamenta a pesquisa de preços, em seu art. 27, da seguinte forma:

10



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 27. A **pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral** consistirá na utilização, de forma combinada ou não, dos seguintes critérios:

I - **composição de custos unitários menores ou iguais à mediana** do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - **pesquisa publicada em mídia especializada, listas de instituições privadas renomadas** na formação de preços, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

III - **bancos de preços praticados no âmbito da Administração Pública;**

IV - **contratações similares** de entes públicos, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

V - **múltiplas consultas** diretas ao mercado com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que haja justificativa para escolha dos fornecedores, com prazo máximo de 6 (seis) meses da divulgação do edital.

(grifo meu)

Pelo que se extrai dos autos, a pesquisa de preços foi realizada em 28/10/2025 e de acordo com as normas legais, inclusive com a IN. 65/2021. No entanto, no referido relatório de cotação, não se observa quais fontes de pesquisa foram utilizadas, razão pela qual orienta-se que se complemente o referido documento para suprir tal ausência.

A Lei nº 14.133/2021, em seus artigos 25 e 82, tratam dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital:

Art. 25. 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.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

(...)

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Nestes termos, a minuta do edital e de ata juntados reúnem cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie; sendo observado apenas que a item 16.11 do instrumento convocatório (pág. 74-v) previu a aplicação de penalidades previstas no art. 81, da Lei nº 8.666/93, a qual já se sabe que fora revogada pela Lei nº 14.133/21 e há vedação de aplicação cumulada de ambas, razão pela qual –

12



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

quaisquer disposições que prevejam a aplicação da norma revogada devem ser substituídos pelo correspondente na nova legislação.

No mais, conforme se verifica nos autos, a minuta do contrato seguiu os requisitos constantes nos artigos 89 a 95 da Lei nº 14.133/2021, estando livre de qualquer nulidade.

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, por se constatar o atendimento das normas legais e regulamentares, **APROVO A MINUTA APRESENTADA** e opino pelo prosseguimento do Proc. Lic. 005/2026/FMS, **desde que** sejam observadas as seguintes ressalvas:

- a) Sejam retiradas as disposições que apliquem a Lei nº 8.666/1993 e incluam-se as normas equivalentes previstas na Lei nº 14.133/2021;
- b) Complemente-se o relatório de cotação com a demonstração das fontes de pesquisa foram utilizadas;

É o Parecer, S. M. J.

Encaminho os autos à apreciação superior.

Canaã dos Carajás, 15 de janeiro de 2026.

ANTONIO PEREIRA DOS SANTOS JUNIOR

Procurador do Município

Port. Nº 413/2026

CHARLOS CAÇADOR MELO

Procurador-Geral do Município

Port. Nº 271/2021-GP