

PARECER JURÍDICO Nº 289/2025/PGM/PMB

Processo administrativo nº 1221/2025

Órgão(s) interessado(s): Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano

Objeto: Registro de preços para contratação de empresa para fornecimento e instalação de brinquedos (playground) em áreas públicas, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano.

Ementa: Direito administrativo. Licitação. Lei nº 14.133/2021. Decreto municipal nº 015/2024 e 805/2023. Sistema de registro de preços. Fornecimento e instalação de brinquedos em espaços públicos. Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano. Regularidade com observações.

1. DO RELATÓRIO

1.1. Trata-se de processo administrativo nº 1221/2025 (sistema papel zero) encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico para fins de Contratação, por meio do Sistema de Registro de Preços, para contratação de empresa para fornecimento e instalação de brinquedos (playground) em áreas públicas, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, no valor estimado de R\$ 2.831.207,22 (dois milhões, oitocentos e trinta e um mil, duzentos e sete reais e vinte e dois centavos).

1.2. Os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à fase de planejamento da contratação:

- Ofício nº 111/2025 – GAB/SEMDUR;
- Documentos de Formalização de Demanda nº 22/2025;
- Relatório de pesquisa de preços;
- Estudo técnico preliminar nº 012/2025;
- Mapa de riscos;
- Termo de referência nº 029/2025;
- Declaração de compatibilidade orçamentária e autorização;
- Justificativa para não divulgação da IRP;
- Designação de agente de contratação para elaboração de edital;
- Ofício nº 604/2025 – DLC/PMB;
- Minuta de edital com anexos; e,
- Outros.

1.3. Registra-se que o processo foi e voltou para a secretaria requisitante por algumas vezes até que os erros e dúvidas suscitados pelo Departamento de Licitação fossem devidamente sanados.

1.4. No mais, por razões de economia processual, documentos eventualmente não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer

1.5. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O presente parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade da administração, no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133/ 2021.

2.2. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

2.3. Na eventualidade do administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, que embora seja voltada a Administração Pública Federal, utiliza-se como parâmetro de analogia.

2.4. Ressalta-se que a análise aqui realizada se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.

2.5. 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 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, Boa Prática Consultiva 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.

2.6. Assim, passamos a análise jurídica do presente processo.

DO ATENDIMENTO À EVENTUAIS RECOMENDAÇÕES JURIDICAS

2.7. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos pareceres jurídicos.

2.8. Após emitido o parecer, os responsáveis pela instrução processual deverão acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações emanadas pelo órgão de assessoramento jurídico. E, não havendo acolhimento, as justificativas para tanto deverão ser expostas em documento específico.

2.9. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio de pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já exposto, a análise empreendida por procuradores e assessores jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo de recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

2.10. 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.

2.11. Fica claro então, 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.

DA CELEBRAÇÃO DE NOVAS CONTRATAÇÕES

2.12. A presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual do Município de 2025, publicado no Portal Nacional de Compras Públicas, conforme dispõe o do Estudo Técnico Preliminar.

DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO E SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

2.13. Inicialmente, para que seja comprovada a adequação da modalidade escolhida para o processamento da licitação, deverá a Administração declarar expressamente nos autos que o objeto pode ser considerado como um produto ou serviço comum, atendendo aos requisitos do art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021.

2.14. No subitem 3.2.1 do Estudo Técnico Preliminar (pág. 49), consta a consideração pela Administração do objeto como de natureza comum, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos.

2.15. O Sistema de Registro de Preços - SRP - poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente. No caso, verifica-se que a Administração indicou, à pág. 49 no ETP, que o SRP fosse adotado, porém não dispôs as justificativas para tanto.

2.16. A ausência de justificativa para a adoção do SRP pode levar a diversas consequências negativas, como a falta de transparência, risco de direcionamento e possibilidade de prejuízos ao erário. Sem a devida motivação, torna-se difícil avaliar a adequação do SRP à situação específica e garantir que a escolha foi a mais vantajosa para a Administração Pública.

2.17. Em todo caso, analisa-se com base nas informações trazidas aos autos a adoção. A Secretaria Municipal de Administração - gerenciadora, possui várias outras secretarias a ela vinculada que demandam durante o ano do serviço de segurança desarmada, inclusive em datas festivas distintas, implicando a necessidade de contratação em momentos diferentes, o que mostra razoabilidade na adoção do sistema.

2.18. Nada obstante, orienta-se que em futuras contratações a adoção do SRP venha devidamente e expressamente justificada.

2.19. A despeito disso, nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133/2021 a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

2.20. No entanto, quanto a esta obrigatoriedade, registra-se que o Decreto Municipal nº 015/2024 – GPMB regulamenta as hipóteses de dispensa desta prevista no § 1º do art. 86 da Lei 14.133/21, quando dispõe que, mediante justificativa, tal divulgação poderá ser dispensada, como se observa a partir da leitura do dispositivo legal:

Art. 80. Nos casos de licitação para registro de preços, o órgão ou entidade promotora da licitação deverá, na fase de planejamento da contratação, divulgar aviso de Intenção de Registro de Preços - IRP, concedendo o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para que outros órgãos ou entidades registrem eventual interesse em participar do processo licitatório.

§1º. O procedimento previsto no Caput poderá ser dispensado mediante justificativa. (Redação dada pelo Decreto Municipal nº 015, de 2024)

2.21. Assim, conclui-se que embora seja regra a divulgação da intenção de registro de preços, em razão da finalidade de tal procedimento é perfeitamente cabível o seu afastamento, desde que haja justificativa adequada. No caso dos autos, consta a justificativa à pág. 94 a 97.

DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS

2.22. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de bens e serviços elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "I", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

2.23. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntado relatório de realização de pesquisa de preços com uma planilha de levantamento de demanda por secretaria em anexo, contendo média unitária de preços e média total (pág. 32 e 34).

2.24. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deve ser deixada de ser examinada pelo órgão de assessoramento jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade, não havendo óbice, quando for o caso, a ponderação de questões juridicamente importantes para manutenção da regularidade na instrução do procedimento de contratação e segurança na tomada de decisões pela autoridade superior competente.

2.25. Nesse sentido, compreende-se que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a Lei nº 14.133/2021, sendo recomendável que a pesquisa de preços retrate o valor praticado na praça em que será prestado o serviço, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

2.26. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

2.27. No caso em análise, o relatório de pesquisa de preços menciona a consulta no mural do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) e também de contratações de anos anteriores da Prefeitura Municipal de Barcarena/PA. Porém não há evidência de quais foram os processos consultados, quais foram os valores utilizados, não há memória de cálculo ou especificação dos itens para composição analítica do valor de estimado.

2.28. Em outras palavras, não há referência concreta e detalhada da obtenção dos valores de média unitária e total.

2.29. Quanto a isso, é importante quando da elaboração do preço estimado que haja observância do art. 23 e seus incisos da Lei nº 14.133/2021, além daqueles já mencionados no item 2.22 acima. Desta forma, é importante que o Departamento de Licitações e Contratos avalie a situação quanto a cotação de preços, justificando e esclarecendo a forma de obtenção dos valores com o detalhamento necessário, observados os princípios da legalidade e transparência.

TERMO DE REFERÊNCIA

2.30. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021).

2.31. No caso, consta nos autos o Termo de Referência, elaborado pela área de planejamento, datado e assinado.

2.32. Além disso, muito embora este parecer não deva ater-se ao conhecimento técnico sobre o assunto, verifica-se que, aparentemente, o Termo de Referência está de acordo com artigo 6º, inc. XXIII e art. 40, § 1º da Lei nº 14.133/2021. E, apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência, ponderando-se a necessidade de esclarecimento quanto a pesquisa de preços.

DESIGNAÇÃO FORMAL DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO

2.33. Houve a juntada do documento de solicitação de elaboração do edital que comprova a designação do agente de contratação / pregoeiro / comissão de contratação / equipe de apoio (art. 8º e parágrafos da Lei nº 14.133/2021) para confecção do instrumento de convocação, estando o feito regularmente instruído quanto a este critério.

2.34. Contudo, a título de observação, o documento de designação encontra-se pendente de validação no sistema papel zero, não transferindo o documento para o livro virtual (doc. 019 – papel zero).

DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

2.35. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021, consta nos autos (Doc. 017) despacho dispondo que a indicação da dotação orçamentária nesta fase é dispensável, sendo exigida apenas no momento da contratação, ficando então indicação da dotação postergada para assinatura do instrumento contratual, conforme termo de referência.

2.36. Nada obstante, no Documento de Formalização de Demanda já é evidenciado preliminarmente pela secretaria requisitante a dotação para fazer jus as despesas.

DAS MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL E CONTRATO

2.37. A padronização de modelos de editais e contratos, bem como outros artefatos da contratação é medida de eficiência e celeridade, que conta com o incentivo da Lei nº 14.133/2021.

2.38. A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres. Embora não seja uma obrigatoriedade legal, é recomendação dada a fim de garantir a conformidade e padronização dos procedimentos, sobretudo nas fases de planejamento e contratação, em atenção aos princípios da legalidade, eficiência, planejamento e controle.

2.39. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

2.40. A minuta de contrato está presente e encontra-se formalmente em ordem, nos termos do artigo 92 da Lei nº 14.133/2021.

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

2.41. Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, 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 do Município, bem como em jornal de grande circulação.

2.42. Deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotado o critério de julgamento menor preço (art. 55 da Lei nº 14.133/2021).

2.43. Destaca-se também 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 14.133/2021.

3. DA CONCLUSÃO

3.1. Dessa forma, em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **regularidade com observações**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

3.2. Destaca-se que as observações e orientações realizadas são de natureza técnica e administrativa, cuja verificação quanto ao efetivo cumprimento compete à unidade demandante e/ou à unidade responsável pela condução do processo, entendendo-se desnecessário o retorno dos autos à Procuradoria para nova análise, salvo surgimento de questão jurídica superveniente ou dúvida fundada que justifique nova manifestação por este órgão jurídico.

Barcarena/PA, datado conforme assinatura digital.

MARIA JÚLIA DE SOUZA BARROS

Advogada OAB/PA nº 28.888

Matrícula nº 12253-0/2

DANIEL FELIPE ALCANTARA DE ALBUQUERQUE

OAB/PA 27.643-A | OAB/CE 33.921

Procurador Geral do Município de Barcarena/PA

Decreto Municipal nº 0004/2025 – GPMB