



PARECER JURÍDICO Nº 310/2025

Processo Licitatório: PE057/2025-SRP

Processo Administrativo nº: 035/2025/EP/SEMSA

Interessado: Secretaria Executiva Municipal de Saúde – SEMSA

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 FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FRETAMENTO DE AERONAVE PARA ATENDER A SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE SAUDE - SEMSA**", 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 80/2025 CG;
- II) Relatório Resumido de Cotação
- III) Despacho da Secretária Municipal;
- IV) Estudo técnico preliminar nº35/3035
- V) Termo de referência
- VI) Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- VII) Minuta do Edital
- VIII) Declaração de Sócios e Gerentes não servidores públicos Municipais
- IX) Ata de Registro de Preços
- X) Cadastro Reserva
- XI) Minuta do Contrato Administrativo

Em síntese este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.

II- DO MÉRITO



II.I – DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpre 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.

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS:

Os artigos 82 a 87 da Lei nº 14.133/2021 tratam do Sistema de Registro de preços (SRP), um procedimento auxiliar que visa facilitar as contratações futuras pela Administração Pública, conforme disposições:



Artigo 82 - Definição e Objetivo do SRP:

O Sistema de Registro de Preços é um conjunto de procedimentos que permite a contratação direta ou por meio de licitação para o registro formal de preços relativos à **prestação de serviços**, aquisição e aquisição de bens, transferências de contratações futuras.

O SRP deve ser utilizado nas modalidades de pregão ou concorrência.

Artigo 83 - Hipóteses de Utilização:

O SRP pode ser utilizado para a contratação de:

- Bens.
- **Serviços.**
- Obras de engenharia.
- Serviços de engenharia.

A utilização do SRP é permitida em situações em que há necessidade permanente ou frequente de bens ou **serviços**.

Artigo 84 - Validade do Ato de Registro de Preços:

O ato de registro de preços terá validade de um ano, podendo ser prorrogado por igual período, desde que se comprove que os preços registrados continuam vantajosos.

O contrato decorrente da ata deve ser firmado dentro do prazo de validade deste.

Artigo 85 - Critérios de Julgamento

A classificação para o julgamento das propostas na licitação para o SRP será o menor preço ou o maior desconto sobre a tabela de preços praticada no mercado.

Artigo 86 - Adesão ao SRP

Outros órgãos e entidades da Administração Pública podem aderir ao ato de registro de preços, desde que respeitados os limites estabelecidos no ato.



A adesão deve ser formalizada e não pode exceder os quantitativos registrados na ata.

Artigo 87 - Atualização dos Preços

Os preços registrados na ata podem ser atualizados periodicamente para refletir variações do mercado, garantindo que os valores permaneçam compatíveis com os praticados.

Os artigos 82 a 87 da Lei nº 14.13/2021 estabelecem um marco importante para o Sistema de Registro SRP permitindo uma gestão mais eficiente das contratações públicas.

O SRP facilita a aquisição de bens e serviços, proporcionando agilidade e economia dos processos licitatórios, ao mesmo tempo que garante a transparência e a competitividade no mercado.

A possibilidade de adesão por outros órgãos e a atualização dos preços garantem que o sistema seja relevante e eficaz no atendimento às necessidades da Administração Pública.

II.III – 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.IV – 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.V –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, o que fora devidamente feito conforme se verifica no ETP.

II.VI – 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.VII – 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: **Declaração de Sócios e Gerentes não servidores públicos Municipais, Ata de Registro de Preços, Cadastro Reserva e Minuta do Contrato Administrativo**

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

II.VIII – 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.IX - 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.X - 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.XI – DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS

Importante salientar que, conforme mencionado na minuta do contrato, na Cláusula Nona, onde trata das obrigações do contratado, mais especificamente no item 9.8, será de responsabilidade do contratado o cumprimento de todas as obrigações trabalhistas, previdenciárias, fiscais, comerciais e as demais previstas em legislação específica, cuja inadimplência não transfere a responsabilidade ao contratante e não poderá onerar o objeto do contrato.

Cabe destacar ainda, a Instrução Normativa SEGES nº 5, de 26 de maio de 2017, que versa sobre a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública, que em seu art. 4º trata da relação dos empregados da contratada e a Administração, senão vejamos:

Art. 4º A prestação de serviços de que trata esta Instrução Normativa não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta.

Portanto, conforme disciplinado no artigo acima, não há vínculo empregatício nesta modalidade licitatória, conforme a Instrução Normativa supra.

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 ADMINISTRATIVO PARA REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FRETAMENTO DE AERONAVE PARA ATENDER A SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE SAUDE – SEMSA em conformidade com o art.82 da Lei 14.133/21.**

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.

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

São Félix do Xingu/PA, 23 de setembro de 2025.

CARLOS GADOTTI
Decreto nº 25/2025
Procurador Adjunto

CARLOS GADOTTI
NETO:4243675686
4
Assinado de forma digital por CARLOS GADOTTI
NETO:42436756864