



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

PARECER/PGM/RDC-PA Nº 062/2025.

28/02/2025

ORIGEM: Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura Urbana.

REQUERENTE: André Pereira da Silva.

REFERÊNCIA: memorando 033/2025-Dep. Licitação.

ASSUNTO: Parecer jurídico acerca da possibilidade de pregão eletrônico modalidade registro de preço para aquisição de produtos betuminosos.

VALOR: R\$ 32.147.061,98 (trinta e dois milhões cento e quarenta e sete mil e sessenta e um reais e noventa e oito centavos).

PROCURADOR: Diogo Sousa de Melo

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. LEI 14.133/2021. PROCESSO LICITATÓRIO 005/2025. PREGÃO ELETRÔNICO-SRP Nº 001/2025. OBJETO: REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO DE PRODUTOS BETUMINOSOS, CM-30 E RR-2C, EM ATENDIMENTO AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO-PA. MENOR PREÇO POR LOTE. POSSIBILIDADE.

- 1 - Exame de regularidade do procedimento à luz da Lei 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 018/2024.
- 2 - Opina-se pela continuidade dos trabalhos relativos ao prosseguimento da licitação.

1. PREAMBULARMENTE

Da Natureza do Parecer Jurídico:

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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

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 supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

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.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2. DO RELATÓRIO

Os autos foram encaminhados à Procuradoria Jurídica, na forma do art. 53, parágrafo primeiro, da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, para análise e emissão de parecer jurídico acerca da juridicidade do processo licitatório nº 005/2025, pregão eletrônico – SRP nº 001/2024, que tem por finalidade a “registro de preço para eventual contratação de empresa para o fornecimento de produtos betuminosos, CM-30 E RR-2C, em atendimento as necessidades da Prefeitura Municipal de Redenção-PA.”, tipo menor



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

preço por lote, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Compulsando os autos verificamos:

Capa (f.1); solicitação de compra e material (f.2); instituição de equipe de planejamento, ato de designação de gestor de contrato e fiscal de contrato (f.3/6); DFD (f.7/9); relatório de cotação/pesquisa de preço (f.10/11); lista média de valores cotados (f.12); quadro de cotações (f.13); memorando e resposta da contabilidade (f.13a/14); autorização (f.15); ETP (f.16/39); matriz de riscos (f.40/43); justificativa (f.44/46); justificativa técnica (f.47/48); termo de compromisso do gestor e fiscal de contrato (f.49/50); Certidão de atendimento ao princípio da segregação de funções (f.51); projeto básico (f.52/81); Termo de Referência (f.82/99); memorando ao dep. lic (f.100); autuação (f.101); memorando e parecer Controle Interno (f.102/107), minuta de edital, TR, minuta de contrato, ata de registro de preços e anexos (f.108/174); memorando à PGM (f.175).

É o que importa relatar.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI.

O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Na Administração Pública, a regra é a licitação e a exceção a contratação direta, as quais foram resumidas pela Lei n.º 14.133/21 em *dispensa* e *inexigibilidade*. O referido diploma que regulamenta a matéria em nível infra constitucional em seu artigo 18 incisos I a XI, estabelecem as regras a serem seguidas pela administração para realização do procedimento licitatório, cuja redação é a seguinte:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

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;

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;

Paralelamente, o art. 6º, inc. XLI, da Lei nº. 14.133/2021, prevê que as contratações de bens e serviços comuns deverão ser processadas obrigatoriamente adotando-se a modalidade pregão. Além disso, o pregão deve ser realizado nos casos em que o objeto *possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente*



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 29 da Lei nº. 14.133/2021).

Feitas essas considerações prévias, passa-se ao exame do caso concreto.

3.2 DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

O presente processo licitatório se realiza na modalidade de Pregão Eletrônico, pelo sistema de registro de preços, que é conceituado pela Lei 14.133/2021 em seu artigo 6º, XLI e XLV:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

[...]

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

Da mesma legislação, do artigo 29, extrai-se que a modalidade de pregão seguirá o rito procedimental do artigo 17. Nesse sentido, Marçal Justen Filho em seu Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 (2021, p.440), ensina que “o pregão é adequado para contratação de compras e serviços (inclusive de engenharia, quando o objeto for comum)”.

A possibilidade da utilização do sistema de registro de preços está prevista na nova Lei das Licitações em seus artigos 78, IV e 82 e seguintes. Bem como no Decreto Municipal 018/2024 em seu artigo 102.

Vale também destacar que o parágrafo único do artigo 29 da Nova Lei de Licitações traz a exceção da utilização da modalidade pregão: “O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei (serviço comum de engenharia)”.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

No processo em comento, a modalidade de pregão é aplicável haja vista se tratar de registro de preço para contratação de empresa para o fornecimento de produtos betuminosos, CM-30 E RR-2C, para futura e eventual contratação dos serviços previstos, tendo em vista a usência de uma demanda pré-definida que dependerá das necessidades manifestadas pela Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura Urbana ao longo da vigência da ata pretendida, atendendo ao que reza a Lei 14.133/2021.

3.3 DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

Conforme os autos em seu Edital o critério de julgamento pelo MENOR PREÇO por LOTE, porquanto a empresa contratada deva ofertar os produtos previstos no Termo de Referência, obedecendo ao artigo 33, I da Nova Lei.

Nesse critério deve-se considerar o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação, na estrita observância do artigo 34 da Lei n. 14.133/2021.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho ensina:

A licitação sempre visa obter a melhor proposta pelo menor custo possível. Esse fator (menos custo possível) é ponto comum nas licitações de menor preço, de maior desconto e de técnica e preço. As exigências quanto à qualidade, prazo e outras, podem variar caso a caso. Porém, isso não ocorrerá no tocante ao preço. A Administração Pública tem o dever de buscar o menor desembolso de recursos, a fazer-se nas melhores condições possíveis. Qualquer outra solução ofenderia aos princípios mais basilares da gestão da coisa pública. (**Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021.** – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 473).

Como a modalidade da licitação é a de pregão eletrônico, o critério selecionado está de acordo com a norma regente.

Verifica-se ainda que o Edital segue a tabela de preços praticada no mercado, conforme consulta realizada, a qual deverá ser observada durante o processo licitatório, a teor do artigo 82, V da Lei 14.133/2021.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

No mais, deverão os interessados observar os prazos para a apresentação de propostas e os lances previstos no Edital e no artigo 55 da Lei.

3.4 DA DOCUMENTAÇÃO ACOSTADA

Levando-se em consideração os documentos que instruem o presente procedimento, e aqueles que são necessários em todos e quaisquer procedimentos licitatórios, passa a analisá-los, objetivamente:

(i) Modalidade: por tratar-se de aquisição de produtos comuns e que possuem padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, o pregão é a modalidade adequada para a licitação pretendida, assim como a forma eletrônica para a disputa (art. 17, § 2º, da Lei nº. 14.133/20214). Além disso, considerando que não há como se apurar, desde logo, se será necessária toda a quantidade pretendida, havendo, assim, o objetivo de realizar contratações futuras, mostra-se adequada a adoção do procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preços (art. 82 e seguintes da Lei nº. 14.133/2021), conforme justificativa apresentada;

(ii) Documentos de Oficialização de Demanda: o rederido documento fora acostado aos autos compreendendo descrevendo com precisão a necessidade da contratação.

(iii) ETP, Projeto básico e termo de referência: *processo veio acompanhado de Estudo Técnico Preliminar, projeto básico e Termo de Referência a fim de oficializar a necessidade da contratação e contendo todos os dados informadores para subsidiá-la, nos termos do art. 6º, inc. XX, XXIII e XXV, e do art. 18, inc. I e § 1º, todos da Lei nº. 14.133/2021;*

(iv) Justificativa da Quantidade: *no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência foi justificada adequadamente a quantidade pretendida com base na necessidade municipal de manutenção de vias públicas pavimentadas com asfalto, preservando a trafegabilidade e qualidade destas.;*

(v) Justificativa do Preço: *em sede de justificativa informou-se que o preço estimado da contratação foi obtido através de pesquisa junto as tabelas do Sistema Nacional de Pesquisa e índice da Construção Civil (SINAPI) e Tabela de Preços de Combustíveis (ANP). Salienta-se que fica excluída da análise deste parecer a verificação da compatibilidade dos preços fixados no Termo de Referência com os de mercado, já que*



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

estes são objeto de pesquisa e valoração exclusiva do setor técnico competente solicitante da contratação;

(vi) Certidão Contábil: o departamento de contabilidade exarou memorando (f.14) no qual atesta a existência de créditos orçamentários para fazer frente à presente despesa.

(vii) Das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte: As especificidades decorrentes da Lei Complementar no. 123/2006 alterada posteriormente pela Lei Complementar nº 147/2014, são observadas pela minuta do edital no item “3.5”, criando assim os privilégios para as empresas de pequeno porte e micro empresas, posto se tratar de compromisso do legislador constituinte deste país, de observância obrigatória pela Administração Pública, independe da esfera em que se promova o certame licitatório.

(viii) Do Edital: A análise da minuta de edital e de contrato atende à legislação aplicável ao presente caso, ou seja, a Lei nº 14.133/2021 e atualizações; Lei Complementar nº 123/2006 e Decreto Municipal nº 018/2024.

Importante ressaltar que este Consultor Jurídico se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens/serviços entendidos como necessários.

O art. 25 da Lei nº 14.133/2021 estabelece critérios mínimos de exigências que deverão ser contemplados na minuta do edital, além da Modalidade e Critério de Julgamento que já foram mencionados anteriormente.

Analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital verificou-se que este atende todas as exigências do Caput do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, pois informa com clareza e objetividade as repartições interessadas, a modalidade Pregão Eletrônico como sendo a adotada por este edital, o regime de execução, ademais o critério de julgamento ou tipo de licitação Menor Preço por lote, o modo de disputa é aberto, faz menção a legislação aplicável ao presente edital, indica a data, horário e endereço eletrônico onde será recebida a documentação e proposta.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

Prosseguindo a análise, verificamos que o item “1” da Minuta destaca com clareza o objeto desta licitação e no seu termo de referência informa, detalhadamente, a especificação dos itens que serão licitados.

Ademais o edital relaciona a forma de credenciamento (item 3), condições gerais para participação do Pregão e impedimentos constante no item “3.8”.

Estão previstos nos itens “4 a 7” do edital a apresentação da proposta e dos documentos de habilitação, o preenchimento da proposta, da abertura da sessão, classificação das propostas e formulação dos lances e julgamento da aceitação da proposta vencedora.

Para participação nesta licitação, o edital prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes, estas exigências estão previstas no art. 25 da Lei 14.133/2021 e se encontram nesta minuta de edital no item 8 (habilitação jurídica, qualificação técnica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômica-financeira) estando, portanto, respeitadas as exigências da Lei de Licitações nº 14.133/2021.

O item 9 da minuta de edital traz especificações detalhadas acerca da Ata de Registro de Preços.

Está previsto no edital formas de impugnação do ato convocatório e o acesso às informações, tais como locais e acesso dos meios de comunicação em que serão fornecidas informações e esclarecimentos relativos à licitação.

No que se refere às penalidades, o edital apresenta o rol de infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais, estando presente na Minuta do Contrato, que trata das sanções administrativas.

Assim, entendemos que, sem cobrança excessiva e desnecessária, estão presentes os requisitos exigidos pelo artigo 25, da Lei no. 14.133/2021, que permitem, formalmente, que esteja apto para a produção dos seus efeitos.

(ix) Da Minuta Do Contrato: No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas na Lei nº 14.133/2021. O Anexo III, do edital em análise, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; vigência e prorrogação, modelos de execução e gestão contratuais, subcontratação, preço, pagamento, reajuste; obrigações das partes; garantia de execução,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

infrações e sanções administrativas, extinção contratual; dotação orçamentária; casos omissos; alterações, publicação e foro.

Desta forma, entendemos que a minuta do contrato contém as exigências previstas em Lei.

Do Plano De Contratações Anual

A Lei 14.133/21 não impõe a elaboração do Planejamento Anual de Contratações, mas trata-se de um instrumento importantíssimo na construção de uma gestão de excelência.

Para que a gestão das contratações seja eficiente, é importante que haja um planejamento adequado das compras públicas. O planejamento é um princípio fundamental da administração pública e, portanto, deverá manifestar-se em todas as suas atividades.

A Lei de Licitações (Lei n. 14.133/21), no art. 12, VI, versa sobre a elaboração de um Plano Anual de Contratações (PAC), in verbis:

“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.

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.”

Conforme preconiza o dispositivo legal, o PAC visa a racionalização das contratações e isso quer dizer que o objetivo é fazer uma programação da necessidade de determinada contratação, através da previsão de consumo, a partir do prognóstico da sua utilização provável e necessária.

Em que pese o dispositivo legal mencionar o Plano como uma possibilidade e não como uma obrigatoriedade, o PAC será o regulamento responsável por consolidar todas



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

as contratações de bens e serviços previstas para o ano posterior e garantirá o alinhamento com o planejamento estratégico.

Nesse sentido, compulsando os autos, se constatou a ausência do Plano de Contratação Anual, pelo que se recomenda seja elaborado caso ainda inexistente.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, juridicamente, **APROVA-SE** a minuta do edital em epígrafe, com fulcro nas normas jurídicas pátrias e se alinhando aos melhores e mais aceitos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários, bem como da análise da justificativa, da fundamentação fático-jurídica e da documentação acostada, favoráveis à realização do processo licitatório em questão, posto que devidamente cumpridos os requisitos legais e administrativos para tanto.

Recomendamos a informatização do processo licitatório desta municipalidade, tendo em vista que além de atender a economicidade e praticidade, já que hoje os procedimentos são impressos e depois novamente digitalizados, também há expressa disposição legal no art. 12, VI, da Lei 14.133/21, que embasa esta recomendação. Ressalta-se ainda, que, sempre que possível, deve-se atender ao princípio da segregação de funções, principalmente quanto às funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.

Assim, deverá a Comissão de Licitação e/ou o Pregoeiro proceder adiante obedecendo-se aos demais ritos do processo licitatório.

Concluída a análise, encaminhem-se os autos ao setor de origem, para as providências cabíveis.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

DIOGO MELO
Procurador do Município
OAB/PA 34138A