

PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 178/2025-PGM

Interessado: Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico - SEMFIDE

Assunto: Pregão Eletrônico

Matéria: Contratação de empresa especializada em fornecimento e implementação de equipamentos de sinalização semafórica no Município de Oriximiná-PA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 14.133/2021. CABIMENTO. PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

1. DO RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para análise e parecer jurídico, sobre a observância das formalidades legais da fase interna do processo licitatório, que tem por objeto: **Contratação de empresa especializada em fornecimento e implementação de equipamentos de sinalização semafórica no Município de Oriximiná-PA.**

Instruídos com os seguintes documentos relevantes para a análise jurídica:

1. Despacho-SEMFIDE;
2. Documentos de Formalização da Demanda - DFD;
3. Estudo Técnico Preliminar – ETP;
4. Termo de Referência – TR;
5. Análise de Risco;
6. Justificativa Técnica e Orçamentária;
7. Planilha Orçamentária;
8. Cotação de preços;
9. Dotação Orçamentária;
10. Minuta do Edital.

Por fim, foram enviados os presentes autos para esta Assessoria Jurídica, a fim de se lavrar parecer jurídico conclusivo, na forma do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

2. DA MANIFESTAÇÃO PRÉVIA

Trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex-officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.).

PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Os advogados públicos devem prestar consultoria jurídica, ou seja, possuem legitimidade para manifestarem-se somente quanto à legalidade da ação administrativa, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, matéria de competência do administrador público, e não do procurador que lhe dá assessoramento jurídico. Saliente-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Assim, cabe a assessoria jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Prefeitura Municipal de Oriximiná, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1 DO PARECER JURÍDICO

Trata-se de abertura de processo licitatório que tem por objeto: **Contratação de empresa especializada em fornecimento e implementação de equipamentos de sinalização semafórica no Município de Oriximiná-PA.**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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.

Neste sentido, a própria Carta Magna, em capítulo destinado à Administração Pública, ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, conforme se depreende do inciso XXI do art. 37, abaixo transcrito:

Art. 37. Omissis...

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

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 contratação**, não abrangendo,

PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

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.

3.2 DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO – DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão 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;

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;

Alago

PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- 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.

O Estudo Técnico preliminar – ETP, deve conter de forma fundamentada a necessidade da contratação, a descrição da real necessidade, garantindo o interesse público, conforme dispõe o art. 18, §1º, 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:

(...)

§ 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;

Página 4 de 9

[Handwritten signature]

PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O art. 44 da Lei nº 14.133/2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

Analisando o processo licitatório, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentado possui condições e elementos descritos no parágrafo primeiro acima, apresentado pela equipe técnica.

Pelo exposto, entre o planejamento e o ETP há indicativos que estes possuem os elementos necessários que a lei exige, desde a sua necessidade, até o resultado pretendido pela Secretaria Municipal de Educação, que visa, a contratação de serviços gráficos para atender as demandas da pasta.

3.3 DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência deve contemplar as exigências previstas no art. 6º, inciso, XXIII da Lei de Licitações, vejamos:

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

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

Página 5 de 9



PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) 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;
- j) adequação orçamentária;

Conforme apresentado, em tese verifica-se que o presente se encontra com o disposto na legislação em comento.

O termo de referência especifica o objeto da contratação pretendida, inclusive com parâmetros necessários para a fase preparatória, atendendo assim, o interesse da Secretaria Municipal de Educação, garantindo os requisitos contidos no art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21.

3.4 DA MODALIDADE APRESENTADA

A modalidade apresentada está em coerência com o art. 6º, inciso XLI, prevista no art. 28, inciso I da Lei nº 14.133/21, que compreende a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.

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

I – pregão ;

Também o critério de julgamento **tipo menor preço por lote**, mostra-se adequado para a modalidade escolhida.

Dessa forma, em tese não há mácula quanto a escolha do procedimento a ser seguido, visto que, em tese apresenta as condições exigidas, conforme art. 6º, inciso XLI, acima mencionado.

3.5 DA MINUTA DO EDITAL E DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

A minuta do edital apresentada está em consonância com art. 25, da Lei nº 14133/21, vejamos:

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.

Página 6 de 9



PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Vale aqui ressaltar que o art. 18 em seu inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto;
- II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e

IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Nessa quadra, preleciona o art. 82, da Lei nº 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios, vejamos:

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 consequência.

Nesse sentido, apresentado condições necessárias na minuta do edital, em tese não se verifica restrição a ampla competitividade.

Quanto, a minuta do contrato estabelece normas necessárias, senão vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;



PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

requisitos de habilitação restringiram-se apenas ao necessário para o cumprimento do objeto licitado. Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

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 da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021. Assim como, 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.

Pelo exposto, pelo rol de documentos acostados no processo licitatório, em tese, é possível o prosseguimento do feito, na modalidade concorrência nos moldes da Lei nº 14.133/2021.

4. CONCLUSÃO

Isto posto, com substrato na Supremacia do Interesse Público, **OPINO** como sugestão, pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo licitatório, **Pregão Eletrônico**, por em tese apresentar as condições mínimas exigidas pela legislação, tendo em vista, as adequações que foram implementadas no edital e outros documentos necessários para resguardar o interesse público.

É imperativo que a Administração observe os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e igualdade, garantindo assim a transparência e lisura no processo de aquisição pública.

Ressalta-se, pela deliberação do Chefe do Poder Executivo, pelo aceite ou não do presente parecer, não sendo este vinculado para a decisão ou vinculação do ato.

Após, o fluxo do procedimento licitatório, encaminhe-se a Assessoria do Controle Interno do Município, órgão responsável pela fiscalização dos atos da Administração Pública, verifique e ateste se todas as exigências legais foram atendidas, como condição fundamental para corroborar com a lisura dos processos licitatórios do Município de Oriximiná.

É o **PARECER**, que submetemos à consideração da Autoridade superior, **salvo melhor juízo**.

Faço a devolução dos autos em comento na sua integralidade.

Oriximiná-PA, 13 de maio de 2025.

Lia Fernanda Guimarães Farias

Procuradora Geral do Município de Oriximiná/PA
Dec. 136/2025

Ana Paula de Souza

Assessora Jurídica
Dec. 134/2025