



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIANÉSIA DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PROCURADORIA DO MUNICÍPIO - PROGEM



Processo Administrativo nº. 20250418-01 (Dispensa 7.2025-005 – SEMED)

REFERÊNCIA: MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO.

MODALIDADE: DISPENSA DE LICITAÇÃO.

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação

EMENTA: Licitação. Fase interna. Modalidade Dispensa de Licitação. Dispensa de licitação para contratação de empresa visando o fornecimento de materiais para atender o JEPS de Goianésia do Pará. Lei nº 14.133/21. **PARACER FAVORÁVEL.**

I. DO RELATÓRIO.

1. Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo nº **7.2025-005-SEMED** (processo administrativo 20250418-01), no qual se busca dispensa de licitação para contratação de empresa visando o fornecimento de materiais para atender o JEPS de Goianésia do Pará.

2. O presente feito foi instruído com diversos documentos, dentre os quais: **(i)** Documento de Formalização da Demanda contendo justificativa da necessidade da contratação assinada pela secretária municipal de educação; **(ii)** pesquisa de preços e mapa de preços; **(iii)** estudo técnico preliminar; **(iv)** termo de referência; **(v)** declaração de adequação orçamentária e financeira; **(vi)** autuação; **(vii)** despacho ao jurídico solicitando parecer; **(viii)** portaria de nomeação do agente de contratação/pregoeiro, dos membros da equipe de apoio e dos membros da comissão de contratação; **(ix)** minuta do edital (anexo I – Documentação exigida para habilitação, anexo II – Proposta de preços, anexo III – Termo de referência, anexo IV – Declarações e anexo V – Minuta do contrato); **(ix)** ata de dispensa de licitação; **(x)** declaração de dispensa de licitação

3. **Eis o relatório. Passa-se a analisar.**

II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA.

II.1. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE.

4. O art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade do envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

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.
(...)

5. Acerca da competência da Procuradoria Geral do Município, a Lei Complementar nº 003, de 21 de dezembro de 2021, assim dispõe:

Art. 30. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regimentais:
(...)
X – A proposição de medidas para uniformização da jurisprudência administrativa e representação extrajudicial do Município de Goianésia do Pará em matérias relativas a contratos, acordos e convênios, bem como exame e aprovação de minutas dos editais de licitações e a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas autarquias, quando solicitado pelos órgãos ou entidades das Administração Pública Municipal;





(...)

6. Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Procuradoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.
7. Considerando que, no caso em apreço, se está diante de processo específico de contratação, exsurge a legitimidade dos agentes de contratação para demandarem análise por parte do órgão de assessoramento jurídico, nos termos do inciso X do art. 30 da Lei Complementar nº 003/2021, motivo pelo qual se verifica a presença da legitimidade no caso em tela.

II.2. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA.

8. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Procuradoria Geral**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.
9. 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, financeira, mercadológica ou de conveniência e oportunidade**.
10. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao **detalhamento do objeto da contratação, quantitativos, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado**, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária do gestor, cuja decisão deve ser motivada nos autos, de acordo com o critério escolhido.
11. Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta *natureza meramente opinativa* e, por tal motivo, as orientações apresentadas *não se tornam vinculantes* para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. Ou seja, o presente opinativo apresenta natureza obrigatória, porém *não vinculante*.
12. Por fim, este parecer **não adentrará nas análises de regularidade de cotações de mercado**, por não ser atribuição do órgão jurídico verificar ou atestar sua regularidade, tarefa cabível ao setor competente e autoridade administrativa, incluindo a discricionariedade do setor competente de realizar as cotações nas formas previstas na lei de licitações, a qual não compete ao jurídico, determinar.
13. 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, sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências, e buscar orientação jurídica antes da prática do ato, visando sua correção e prevenção. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação, vide Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO.
14. Finalmente, deve-se salientar que o parecer jurídico **não é um ATESTE de validade do processo**, mas sim, a mera análise dos requisitos legais e o devido enquadramento da legislação, que no presente caso, **é o artigo 75 da Lei de licitações**. A regularidade e inteiro teor dos documentos, solicitações, cotações e decisão pela contratação não são validados pela emissão deste parecer jurídico, sendo tal responsabilidade individualizada aos setores solicitantes.





III. DAS PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES.

15. Como condição de viabilidade jurídica da contratação pretendida no presente processo, deve o gestor acolher as recomendações e condicionantes que se passa a apresentar ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas.

III.1. DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL. DECRETO MUNICIPAL Nº 001/2024/GP/PMGP DE 02 DE JANEIRO DE 2024. DECRETO MUNICIPAL Nº 002/2024/GP/PMGP DE 02 DE JANEIRO DE 2024.

16. A Lei Federal nº 14.133/2021 foi publicada no Diário Oficial de 1º de abril de 2021, com o escopo de substituir o arcabouço legislativo então vigente acerca da temática, notadamente as Leis nº 8.666/93, nº 10.520/2002 e artigos 1ª a 47-A do Regime Diferenciado de Contratações - RDC (Lei 12.462/2011).

17. A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e contratação pela Administração Pública, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes básicas e princípios gerais alusivos ao tema, remanescendo a competência legislativa dos estados, municípios e Distrito Federal para a edição de normas específicas.

18. Nessa trilha, a nova lei se aplica a toda a Administração Pública, de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando no exercício da função administrativa, alcançando tanto a Administração direta, ou seja, os órgãos que integram os entes políticos nacionais, como a Administração indireta, representada por entidades com personalidade jurídica própria, notadamente as Autarquias e Fundações. Também se submetem à lei os Fundos Especiais, que são unidades orçamentárias criadas por lei do próprio ente político instituidor e vinculadas a um órgão da Administração Pública encarregado de geri-los.

19. Por força do artigo 194 da Nova Lei de Licitações, a sua vigência iniciou-se na data de sua publicação, qual seja, 01º de abril de 2021.

20. Outrossim, foi editado o Decreto Municipal nº 001 e 002, ambos de 02 de janeiro de 2024, que regulamentam as contratações públicas no âmbito da Administração Pública no Município de Goianésia do Pará/PA, os quais deverão ser observados, no que for pertinente, a este opinativo.

III.2. DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. ARTIGO 75, I E II, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021.

21. De acordo com o art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, é dispensável a licitação no caso de contratações de **obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores**, que envolvam valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais). O montante previsto legalmente foi atualizado pelo Decreto nº 12.343/2024 para **R\$ 125.451,15 (cento e vinte e cinco mil, quatrocentos e cinquenta e um reais e quinze centavos)**, valor que se encontra atualmente vigente.

22. Outrossim, é dispensável a licitação, no caso de contratações de **outros serviços e compras**, que envolvam valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). O montante previsto legalmente foi atualizado pelo Decreto nº 12.343/2024 para **R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos)**, valor que se encontra atualmente vigente.

23. Por elucidativo, transcreve-se a previsão legal:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;





(...)

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

(...)

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição.

24. Enfatiza-se que o planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento, de modo que não poderá ocorrer o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício por dispensa, quando em conjunto seriam submetidas ao processo licitatório ordinário, excedendo o limite da dispensa em apreço.

25. Portanto, deve a Administração identificar, dentro do que for previsível, e mediante o planejamento adequado, os objetos de mesma natureza ou a serem contratados ao longo do exercício financeiro, utilizando a modalidade de licitação adequada.

26. Com efeito, a legislação impõe que a limitação do montante permitido deverá observar o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora (art. 75, § 1º, I), além da observância de contratações de objetos de mesma natureza (art. 75, § 1º, II).

27. O fracionamento de despesas, portanto, é vedado em nosso ordenamento jurídico e aplicasse tanto às obras quanto aos serviços e compras. Em sendo assim, é necessário que o gestor observe esta restrição.

28. No que tange à observância de contratações de objetos de mesma natureza, faz-se imperioso a declaração expressa do gestor ou comissão de licitação de que no ano não houve contratações da mesma natureza.

29. Exceção às regras do artigo 75, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 são as contratações até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) - atualizado para R\$ 10.036,10 (dez mil e trinta e seis reais e noventa e dez centavos) por meio do Decreto Federal nº 12.343/2024 - de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças, conforme consta do art. 75, § 7º, da mesma Lei.

30. Portanto, neste caso, a legislação autoriza que o somatório dos valores de contratações dessa natureza ultrapasse, no exercício financeiro, o limite para dispensa por valor.

31. A legislação (art. 75, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021), ainda, prevê, preferencialmente, a publicização do aviso de dispensa, com a concessão de prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e do interesse na obtenção de propostas adicionais. A medida garante maior transparência no processo de contratação, além de oportunizar a obtenção de propostas mais vantajosas.





32. No âmbito da autonomia municipal, o Município de Goianésia do Pará/PA, por meio do Decreto Municipal nº 002/2024, impôs, como regra, a obrigatoriedade da divulgação do Aviso de Dispensa em jornal de grande circulação (art. 5º), sem prejuízo de outras formas de publicidade.

33. Diante disso, fica recomendado que o processo de contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor seja instruído com a publicação do Aviso de Dispensa, observado o prazo mínimo fixado de 3 (três) dias úteis.

III.3. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA. DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR.

34. Cabe destacar que, nos termos do art. 72, da Lei Federal nº 14.133/2021, o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

35. Por sua vez, o Decreto Municipal nº 002/2024 exige a instrução do processo de contratação direta com os seguintes requisitos (art. 3º):

Art. 3º. O procedimento de dispensa de licitação, na forma física, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, nos termos da IN nº 6, de 07 de julho de 2021;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço, se for o caso;

VIII - autorização da autoridade competente.

§ 1º O ato que autoriza a contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição no portal eletrônico oficial do município.





III.4. QUANTO AS QUESTÕES GERAIS.

36. A pesquisa de preços foi realizada levando em consideração em informações extraídas de bancos e painéis de preços.

37. No que tange à pesquisa de preços, o § 1º do artigo 23 da Lei nº 14.133/21 diz o seguinte:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido **por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:**

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 - 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 - utilização de 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 contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, 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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

38. O dispositivo legal transcrito prevê cinco parâmetros para realização da pesquisa de preços. Devem ser priorizados, no entanto, aqueles indicados nos incisos I e II do § 1º. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021:

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.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.
(...)

39. No caso em tela, a pesquisa de preços foi realizada com base em painéis, bancos de preços feitas pela Administração Pública. Sendo assim, tem-se que, em tese, foram observados os parâmetros prioritários previstos no 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021.

40. O Tribunal de Contas da União já consolidou o entendimento de que é dever do gestor analisar criticamente os valores obtidos em pesquisa de preços, desconsiderando-se aqueles que apresentam grande discrepância. Nesse sentido, é o que se observa:

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Acórdão 403/2013-Primeira Câmara

41. Não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento realizar análise quanto aos valores considerados na pesquisa de preços, na medida em que tal exame tem natureza técnica. É atribuição desta Procuradoria Geral, no entanto, alertar o gestor quanto à necessidade de proceder tal análise.

42. Em o gestor entendendo que a média dos valores que integram a cesta de preços não reflete a realidade do mercado, recomenda-se a ampliação da pesquisa. Em esse sendo o caso, sugere-se seja encaminhado pedido de orçamento diretamente aos potenciais fornecedores, observando-se o que estabelece o artigo 23, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/21.





43. Ao tratar sobre o planejamento de compras, o artigo 40 da Lei nº 14.133/21 diz o seguinte:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
(...)

44. O dispositivo legal parcialmente transcrito estabelece que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual. Sendo assim, entende-se que, para fins de definição de quantitativo, é recomendável considerar o consumo em anos anteriores.

III.5. QUANTO AO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

45. Em sua essência, o estudo técnico preliminar é um documento eminentemente técnico, **cujas análises transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico**. No caso em tela, no entanto, entende-se oportuno realizar algumas considerações.

46. O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.

47. Neste sentido, o Decreto Municipal nº 001/2024/GP/PMGP de 02 de janeiro de 2024, trouxe à tona o caráter discricionário para a administração pública, no que consiste a realização do ETP, vejamos:

Art. 7º Em âmbito municipal, a obrigação de elaborar Estudo Técnico Preliminar cabe à respectiva Secretaria interessada na contratação, ressalvado o disposto no art. 8º.
Art. 8º Em âmbito municipal, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar será:
I - facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021;

48. No entanto, no caso em tela o estudo técnico preliminar fora juntado aos autos, o que indica que o gestor entende ser necessário tal documento, logo, cabe a este órgão analisar a documentação juntada.

49. O ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho¹ aduz:

O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

50. É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP. Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

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,

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.





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;

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.

(...)

51. O estudo técnico preliminar deve indicar um problema a ser resolvido. A partir daí, devem ser examinadas as soluções disponíveis, estabelecendo-se qual é a mais adequada ao caso. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Ronny Charles²:

² TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, Juspodivm, 15. ed., 2024, p. 174





Diante da Lei nº 14.133/2021, pode-se compreender o Estudo Técnico Preliminar como um instrumento estratégico para reflexão sobre elementos exôgenos (por exemplo, soluções do mercado para atendimento da necessidade administrativa) e elementos endógenos (ferramental aplicável à seleção do objeto licitatório), fundamentais para uma boa definição do objeto da licitação e do mecanismo de seleção e contratação a ser adotado.

Assim, por exemplo, quando um órgão possui uma necessidade de transporte de seus colaboradores, surge uma demanda administrativa a ser atendida. Contudo, o mercado oferece diversas soluções para atendimento dessa demanda administrativa; em tese, seria possível contratar uma empresa terceirizada, realizar a aquisição de veículos, a locação de veículo, optar pelo uso de aplicativo, entre outras soluções. Nesta senta, o primeiro passo relevante da etapa de planejamento envolve a definição da "pretensão contratual".

Ao escolher um desses modelos, para a definição do objeto da licitação, excluir-se-ão os demais. Uma precipitada definição do objeto licitatório pode ignorar problemas que apenas serão percebidos mais claramente durante a licitação ou mesmo na execução contratual.

Por isso, em licitações para aquisição de equipamentos, antes da confecção do termo de referência, deve ser avaliada a potencial existência no mercado de diferentes modelos para o atendimento da necessidade administrativa da Administração.

52. Consoante se extrai do exposto, ao escolher uma das soluções disponíveis no mercado, o administrador excluirá as demais. Uma precipitada definição do objeto da licitação pode ignorar problemas que apenas serão percebidos durante o procedimento licitatório ou a execução do contrato. Diante disso, é necessário que, na fase de planejamento, haja aprofundada análise das soluções disponíveis para atender a necessidade da Administração.

53. No caso em tela, o estudo técnico preliminar juntado aos autos indica que existe a necessidade de contratação de empresa para fornecer material esportivo.

54. Não há a análise das soluções disponíveis no mercado para atender a demanda objeto do presente processo, de modo que transborda o escopo de atuação desta Procuradoria Geral. Tal análise cabe exclusivamente ao gestor.

55. Em que pese o referido no parágrafo anterior, cabe a este órgão de assessoramento alertar o gestor que, quando da elaboração do estudo técnico preliminar, deve examinar o **maior número possível de soluções disponíveis**. Recomenda-se que o administrador **sempre** considere tal questão quando do planejamento de processos licitatórios, buscando o exame do maior número possível de soluções.

56. Registrada a recomendação de sempre se buscar analisar o maior número possível de soluções disponíveis no mercado, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) juntado aos autos encontra-se em conformidade com as exigências legais, atendendo de forma satisfatória aos requisitos estabelecidos no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, ainda que tenha sido elaborado na fase inicial do planejamento do certame. Considerando que os elementos mínimos necessários à adequada instrução do procedimento estão presentes, não se faz necessária qualquer recomendação adicional quanto ao ETP, entendendo-se que o mesmo atende aos ditames legais e cumpre sua função dentro do planejamento da contratação.





III.6. QUANTO AO TERMO DE REFERÊNCIA.

57. De início, verifica-se que o termo de referência, fora realizado no caso em tela, acerca sobre o assunto, 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;

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;

58. Quanto a elaboração, foge ao escopo de atuação desta unidade de assessoramento, na medida em que não possui natureza jurídica, mas técnica. Em que pese o referido, alerta-se o gestor que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 9º da Lei nº 14.133/21:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) **sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato**;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;





*III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.
(...)*

59. Considerando o dispositivo legal parcialmente transcrito, bem como a ausência de conhecimento técnico deste órgão de assessoramento quanto ao objeto da licitação, recomenda-se que o gestor adote as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

60. Recomenda-se, ainda, seja atestado que tais especificações não inviabilizam a competitividade, bem como não acarretam direcionamento para marca ou empresa específica, o que não é possível.

61. Diante do exposto, e considerando que o Termo de Referência apresentado contempla os elementos exigidos pelo art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, bem como que não se identificaram, até o presente momento, elementos que comprometam a competitividade, direcionem a contratação ou contrariem os princípios da legalidade e da isonomia, conclui-se que o documento se encontra adequado e em conformidade com os ditames legais aplicáveis, não havendo óbice à continuidade do procedimento.

IV. QUANTO À MINUTA DO EDITAL.

62. Quanto à minuta do edital, verifica-se que está devidamente estruturada, em conformidade com os documentos que a acompanham e com a legislação vigente. Não foram identificadas inconsistências ou falhas que comprometam a legalidade do procedimento. Dessa forma, entende-se que tudo está em ordem, não havendo óbice à continuidade regular do certame.

63. Registra-se ser necessário modificar a minuta do edital caso ocorram alterações no termo de referência que possam impactar a procedimentalização do certame, a fim de evitar textos conflitantes.

V. DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO (EDITAL).

64. Concernente ao instrumento convocatório, assim dispõe a Lei nº 14.133/21:

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.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de





implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

§ 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:

- a. - obtenção do licenciamento ambiental;
- b. - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.

§ 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

- I - mulheres vítimas de violência doméstica;
- II - oriundos ou egressos do sistema prisional.

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.

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

(...)

65. Quanto ao instrumento convocatório, verifica-se que a minuta do edital atende aos requisitos estabelecidos nos arts. 25 e 82 da Lei nº 14.133/2021, contemplando de forma adequada as disposições relativas à definição do objeto, critérios de julgamento, condições de habilitação, regras de convocação, gestão e fiscalização contratual, forma de pagamento, critérios de reajuste e demais elementos essenciais à validade e regularidade do certame.

66. Não se identificam inconformidades, omissões relevantes ou vícios materiais que comprometam a legalidade, a isonomia, a competitividade ou a transparência do procedimento licitatório. Assim, sob o aspecto jurídico-formal, conclui-se que o instrumento convocatório se encontra tecnicamente adequado, em conformidade com o marco legal vigente.

VI. DA HABILITAÇÃO JURÍDICA E FISCAL.

67. A Lei nº 14.133/21 é sucinta quanto aos requisitos para habilitação dos licitantes, vejamos:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

I - jurídica;

II - técnica;

III - fiscal, social e trabalhista;

IV - econômico-financeira.

(...)

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:





I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - **a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;**

IV - **a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;**

V - **a regularidade perante a Justiça do Trabalho;**

(...)

Art. 69. **A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:**

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

68. Portanto, deve ser validada toda a documentação da empresa. Uma vez que, até o momento desta análise, a dispensa eletrônica ainda não ocorreu, pelo que se recomenda, o cumprimento da norma acima especificada, uma vez que esta é uma condição de eficácia, obedecendo, assim, os princípios da legalidade e da publicidade.

VII. DA MINUTA DO CONTRATO.

69. No que tange à minuta do contrato, verifica-se que o documento atende integralmente aos preceitos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, contemplando cláusulas essenciais referentes ao objeto, prazos, obrigações das partes, critérios de fiscalização, sanções, reajustes e demais disposições legais pertinentes. Não foram identificadas cláusulas que afrontem a legislação vigente ou que comprometam a segurança jurídica do contrato. Dessa forma, conclui-se que a minuta do contrato se encontra em plena conformidade legal, apta a respaldar a formalização da contratação sem quaisquer impedimentos.

VIII. CONCLUSÃO.

70. Ante o exposto, entende-se que, **NESTE MOMENTO, A CONTRATAÇÃO PRETENDIDA REVELA-SE JURIDICAMENTE FAVORÁVEL**, estando presentes os requisitos legais para a deflagração da continuidade do processo. Ademais, observa-se a necessidade de cumprimento art. 94 da Lei nº 14.133/21, bem como a observância aos ditames da Instrução Normativa do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA nº 22/2021/TCM-PA (Revogou os artigos 5º a 14 e anexos da Resolução nº 11.535/2014/TCMPA; integralmente a Resolução nº 11.832/2015/TCMPA e as Resoluções Administrativas nº 29 e 43/2017/TCMPA), no que concerne a inclusão de informações mínimas no Mural de Licitações da referida Corte de Contas, bem como o prazo de inclusão. Por conseguinte, se faz necessário a inclusão das informações do processo em comento no Portal de Transparência da Prefeitura de Municipal de Goianésia do Pará/PA.

71. Por derradeiro, faço consignar a necessidade, das páginas conterem a devida numeração, bem como serem devidamente rubricadas por servidor responsável. Por





ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIANÉSIA DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PROCURADORIA DO MUNICÍPIO - PROGEM



consequente, importante observar antes da assinatura do contrato o cumprimento do art. 68 da Lei nº 14.133/21.

72. Frise-se que esta Procuradoria Jurídica permanece à disposição para prestar esclarecimentos e orientações ao gestor responsável.

73. Por fim, destaca-se que o presente parecer possui **NATUREZA OPINATIVA**, sendo emitido com base nos elementos atualmente constantes dos autos.

74. Eventualmente, surgindo novas controvérsias jurídicas, diversas das já solucionadas por este Parecer, a questão deverá ser submetida à apreciação desta Procuradoria Geral.

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

Goianésia do Pará (PA), 25 de abril de 2025.

(Assinado eletronicamente)

KELIN CRISTINA DA SILVA

Procurador Geral do Município de
Goianésia do Pará/PA
Decreto nº 02/2025/PROGEM/PMGP

(Assinado eletronicamente)

PABLO TIAGO SANTOS GONÇALVES

Assessor Jurídico do Município de
Goianésia do Pará - PA
Advogado – OAB/PA nº 11.546





ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIANÉSIA DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PROCURADORIA DO MUNICÍPIO - PROGEM

