



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

Processo Administrativo n. 2025/0827-002 - SEMAS

Objeto: Registro de Preços para a futura e eventual aquisição de materiais descartáveis e higiene e limpeza em atendimento as necessidades da Secretaria Municipal de Assistência Social do Município de Abaetetuba/PA.

Interessado: Departamento de Licitações e Contratos.

EMENTA: PARECER JURÍDICO PRELIMINAR. FASE INTERNA. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DESCARTÁVEIS E HIGIENE E LIMPEZA. AQUISIÇÃO DE BENS. LEI N. 14.133/2021.

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação encaminhada pelo Departamento de Licitações e Contratos, em 28 de agosto de 2025, para análise e emissão de parecer jurídico preliminar acerca da regularidade da fase interna do procedimento administrativo para realização de Pregão Eletrônico com utilização do procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preços.

Foram juntadas as seguintes documentações, sucintamente destacadas:

1. Termo de Abertura de volume;
2. Ofício n. 300/2025 – Gabinete SEMAS;
3. Documento de Formalização de Demanda (DFD);
4. Memorando n. 034/2025, por meio do qual fora solicitada realização de pesquisa de preços;
5. Memorando n. 008/2025 – Setor Administrativo e Compras, por meio do qual fora encaminhada resposta de Pesquisa de Preços; e anexo:
 - 5.1 Mapa Comparativo de Preços; e
 - 5.2 Relatório de Cotação.
6. Ofício n. 290/2025 – Gabinete SEMAS, por meio do qual fora solicitada confirmação de disponibilidade orçamentária;
7. Ofício n. 210525-01– CONTABILIDADE/SEFIN;
8. Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, firmada pela autoridade competente;
9. Estudo Técnico Preliminar – ETP;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

10. Termo de Referência – TR;
11. Termo de Autorização de Procedimento Licitatório e respectivas despesas;
12. Termo de Designação de Fiscal de Contrato;
13. Memorando n. 247/2025 – SEMAD/PMA;
14. Portaria n. 102/2025 – GP e anexos: documentação comprobatória de qualificação do Pregoeiro;
15. Termo de Autuação do Processo; e
16. Minuta do Edital e anexos: Anexo I – Termo de Referência; Anexo II – Modelo de Proposta de Preços; Anexo III – Minuta de Ata de Registro de Preços; Anexo IV – Minuta de Contrato; Anexo V – Modelo de Declarações.

Recebemos os autos no estado em que se encontram, mediante encaminhamento de solicitação dirigida a esta Assessoria Jurídica, em obediência ao que preceitua o art. 53 da Lei n. 14.133/2021. Procedemos à sua análise por meio da elaboração de Parecer Jurídico Preliminar.

Esta é a síntese dos fatos que vinculam a consulta.

2. DO PARECER JURÍDICO. DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.

Cumpra esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Passe-se, assim, à análise dos aspectos jurídicos ora perquiridos.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

3.1 DA OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.



**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA**

A Constituição Federal de 1988 condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, determinando que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Como regra, a Administração Pública é obrigada a realizar previamente procedimento de licitação para contratar serviços e adquirir produtos, conforme previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Constituição Federal de 1988

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.

A obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares: o primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

A licitação caracteriza-se como o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res pública*.

**3.2 DA ESCOLHA DA MODALIDADE LICITATÓRIA. DO PREGÃO
ELETRÔNICO. DO PROCEDIMENTO AUXILIAR DE REGISTRO DE
PREÇOS. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS.**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

Conforme consta na Minuta do Edital e no Termo de Autuação, firmado pelo Departamento de Licitações e Contratos, fora escolhida a modalidade **PREGÃO**, na forma **ELETRÔNICA**, sob o **SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**, cujo modo de disputa será “**aberto e fechado**” e o critério de julgamento das propostas observará o requisito de “**menor preço**”.

No ordenamento legal, a conceituação e as possibilidades de aplicação da modalidade estão dispostas no artigo 28, inciso II, combinado com o artigo 6º, inciso XLI da Lei n. 14.133/2021, *in verbis*:

Lei n. 14.133/2021

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

[...]

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

[...]

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

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**;

Vê-se, portanto, que a modalidade é **obrigatória** quando objeto de natureza comum. De acordo com o inciso XIII do artigo supracitado, são bens e serviços comuns “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”. No âmbito doutrinário, merece destaque a definição entoada por Marçal Justen Filho¹:

“(...) bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível a qualquer tempo no mercado próprio”.

O Documento de Formalização da Demanda – DFD e o Termo de Referência – TR informam se tratar, a contratação, de objeto de natureza comum. Confirmada a padronização e a identidade dos bens pretendidos, bem como sua disponibilidade regular no mercado, entende-se adequada a adoção da modalidade licitatória escolhida. Além disso, a forma procedimental eletrônica encontra amparo na norma prevista no art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico)**. Dialética, 3ª ed., São Paulo, 2004, p. 29.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

A utilização do modo de disputa “aberto e fechado” fundamenta-se no art. 56, *caput* da Lei n. 14.133/2021, que autoriza a utilização em conjunto dos modos de disputa. Nesse sentido, de acordo com Niebuhr² “é permitido valer-se do modo de disputa fechado para licitação julgada pelo critério do menor preço ou do maior desconto, desde que combinado com o modo de disputa aberto”. Viável, portanto, o modo escolhido.

Observa-se, ainda, a opção pela utilização do procedimento auxiliar previsto no art. 78, inciso IV da Lei n. 14.133/2021, qual seja, o Sistema de Registro de Preços.

O **Sistema De Registro De Preço - SRP** é um conjunto de procedimentos para o registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras, que poderá ser utilizado quando observadas as seguintes condições, *in verbis*:

Art. 82. *Omissis*.

§5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

A partir da natureza do objeto e da própria sistemática delineada no Termo de Referência, é possível inferir que se trata de aquisição de bens com possibilidade de demanda futura e não imediata, cujas características recomendam o uso do registro de preços, especialmente pelas eventuais aquisições parceladas.

Uma vez observadas as condições elencadas na norma supracitada, consideramos pertinente e legalmente viável a utilização do procedimento auxiliar proposto.

Destacamos, ainda, que o critério de julgamento escolhido: menor preço, também se adequa à modalidade pretendida. Vejamos³:

² NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 5ª ed., p. 746.

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos**: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria - Geral da Presidência, 2024, p 172.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

Assim como no **julgamento por menor preço**, o maior desconto **pode ser utilizado nas concorrências e nos pregões, inclusive para registros de preços**, e na fase competitiva da modalidade diálogo competitivo. *(grifo nosso)*

Diante disso, asseguramos que a modalidade licitatória escolhida, bem como sua forma, o procedimento auxiliar, o critério de julgamento das propostas e o modo de disputa escolhidos, se adequam perfeitamente aos termos da lei e da doutrina.

3.3 DA INSTRUÇÃO DA FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO ELETRÔNICO.

Para garantir a clareza necessária à interpretação das normas e a análise desta fase procedimental, cumpre-nos destacar o que versa o Manual de Licitações e Contratações Administrativas, elaborado pela AGU⁴:

O processo administrativo da licitação, **qualquer que seja a modalidade**, desenvolve-se por meio de fases: uma interna (preparatória) e outra externa, (...). A fase interna transcorre no âmbito restrito da Administração e **visa ao levantamento das informações necessárias à fixação das normas que disciplinarão a competição e à modelagem da solução contratual compatível com as características e especificações que deve ter o objeto e as condições à sua execução**. *(grifo nosso)*

Conforme o artigo 17 da Lei n. 14.133/2021, que informa o rito procedimental comum da licitação, **a fase preparatória/interna** é a primeira fase de uma sequência a ser obedecida como regra.

A fase preparatória da licitação constitui-se como o planejamento da contratação pública, o qual tornou-se princípio explícito do procedimento, conforme art. 5º da Lei n. 14.133/2021, haja vista sua importância.

É na fase interna que se delineiam as bases da futura contratação, mediante a formalização de documentos técnicos e administrativos que conferem suporte técnico e fático à escolha do objeto, da solução mais vantajosa e da estratégia de contratação, conforme observa-se no dispositivo regulamentador ora colacionado em sua integralidade, *in verbis*:

Lei n. 14.133/2021

⁴ BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Manual de licitações e contratações administrativas** / Marinês Restelatto Dotti, Ronny Charles Lopes, Teresa Vilac. Brasília: AGU, 2014.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

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;
- 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](#).

§ 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;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Considerando a documentação elencada, observamos que o procedimento fora formalmente instruído com o seguinte: a) Documento de Formalização da Demanda – DFD, firmado pela autoridade competente; b) Relatório de Cotação de Preços e Mapa Comparativo, firmados pelo Setor de Compras; c) Estudo Técnico Preliminar – ETP; d) Termo de Referência – TR, firmado pela autoridade competente; e) Termo de Designação de Fiscal de Contrato e, f) Minuta do Edital de Licitação e anexos: anexo I – Termo de Referência; anexo II – Modelo de Propostas de Preços; anexo III – Minuta da Ata de Registro de Preços; IV – Minuta do Contrato; e anexo V – Modelo de Declarações.

Tendo em vista que nenhuma despesa pode ser realizada sem previsão de recursos orçamentários e o planejamento deve se compatibilizar com as leis orçamentárias; cumpre-nos destacar ainda a juntada de documento declaratório de existência de dotação orçamentária, bem como de Declaração de Adequação Orçamentária e Termo de Autorização para abertura de procedimento licitatório e para despesa, firmadas pela autoridade competente.

Isto posto, asseguramos a regularidade jurídica da instrução da fase interna do Pregão Eletrônico, uma vez observada sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente.



**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA**

**3.4 DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL DE LICITAÇÃO E DO
CONTRATO ADMINISTRATIVO.**

A Lei n. 14.133/2021, em seu art. 25, caput, dispõe que “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”.

A doutrina de Joel de Menezes Niebuhr⁵, no mesmo sentido, assevera que

[...] a Administração Pública deve consignar no edital o que pretende contratar, ou seja, qual o **objeto do contrato** e, por dedução, da licitação pública, com todas as suas especificidades. **Os licitantes, ao analisarem o edital, devem ter condições de identificar tudo o que serão obrigados a fazer, caso saiam vencedores do certame.** [...] Demais disso, **o edital deve indicar os documentos a serem apresentados pelos licitantes para que eles sejam habilitados** no certame. E, ainda, em linha geral, deve enunciar os **critérios objetivos** a serem levados em conta para comparar as propostas. *(grifo nosso)*

Efetuada a devida análise, constatamos a presença de todos os elementos legalmente determinados, de forma a dar condições de identificação, aos licitantes, de suas obrigações, tanto no efetivo processo do pregão eletrônico quanto na ocasião de saírem vencedores do certame.

Quanto aos anexos, observa-se a juntada de todos os documentos técnicos aptos a fornecerem informações fundamentais ao proponente, para o oferecimento de propostas nos moldes do que a Administração Pública necessita.

Por fim, vê-se devidamente anexada a Minuta do Contrato Administrativo, a qual contempla as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei n. 14.133/2021.

À luz do que preconiza a legislação aludida, conclui-se que as minutas do edital e do contrato administrativo ora apresentadas seguem as determinações legais pertinentes, contendo as cláusulas obrigatórias e essenciais, razão pela qual entendemos por sua regularidade.

4. DA CONCLUSÃO

⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 5ª ed., p. 439.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

Pelo exposto, com fulcro nas disposições normativas, esta assessoria jurídica opina **favoravelmente** à realização do certame licitatório pretendido pelo órgão demandante, na modalidade Pregão Eletrônico, haja vista a regularidade de sua fase interna.

Finalmente, orientamos:

- a) A divulgação do edital, bem como de todos os seus anexos DEVE observar as devidas providências de publicação do aviso da licitação nos meios adequados, conforme art. 54, caput e §1º da Lei n. 14.133/2021;
- b) A observância do prazo mínimo para a apresentação de propostas e lances, contado a partir da data de divulgação do edital de licitação para o presente certame, é de **8 (oito) dias úteis**, conforme dispõe o art. 55, inciso I, alínea “a” da Lei n. 14.133/2021.

É o parecer, *salvo melhor juízo*.

Retornem-se os autos ao Setor de Licitações e Contratos, para as diligências cabíveis.

Abaetetuba-Pará, 01 de setembro de 2025.

LYANE ANDRESSA PANTOJA ARAÚJO
ASSESSORIA JURÍDICA
OAB/PA N. 30.641