



PARECER JURÍDICO • FASE INTERNA | PREGÃO ELETRÔNICO | SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

QUADRO DE IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

Nº do Processo:	Processo Administrativo nº 1.266/2026 – Prefeitura Municipal de Viseu/PA
Interessado:	Departamento de Licitações e Contratos Administrativos – DLCA/SEFIN-LIC, por intermédio do Agente de Contratação João Paulo Pinheiro Barros (Expediente nº 10-1.266/2026, de 14 de julho de 2026)
Órgãos participantes:	Secretaria Municipal de Administração – SEMAD; Secretaria/Fundo Municipal de Educação – SEMED/FME; Secretaria/Fundo Municipal de Assistência Social – SEMAS/FMAS; com demanda originária da Secretaria Municipal de Desporto e Lazer – SEMDEL
Modalidade:	Pregão, na forma eletrônica – Sistema de Registro de Preços (SRP)
Critério de Julgamento:	Menor preço por item, sob o modo de disputa aberto
Objeto:	Contratação de empresa especializada no fornecimento de materiais esportivos, objetivando atender às necessidades das Secretarias e Fundos Municipais de Viseu/PA, pelo período de 12 (doze) meses, conforme documentação técnica e administrativa anexa.
Valor Estimado:	R\$ 1.326.211,22 (um milhão, trezentos e vinte e seis mil, duzentos e onze reais e vinte e dois centavos)
Dotação:	LOA nº 625/2025 — unidades 0808 (FME), 1212 (SEMDEL) e 1616 (FMAS); elementos 3.3.90.30.00 e 3.3.90.32.00 (Memorando nº 142/2026 – SC/SEFIN)

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. FASE PREPARATÓRIA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO, NA FORMA ELETRÔNICA. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ESPORTIVOS. ANÁLISE SEQUENCIAL DA FASE INTERNA. LEI Nº 14.133/2021, ARTS. 5º, 11, 12, 18, 23, 25, 40, 53, 55, 62 A 69, 82 A 86 E 92. LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006, ARTS. 47 A 49. DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023. DECRETOS MUNICIPAIS Nos 005/2024 E 06/2024. LEI MUNICIPAL Nº 632/2026.

I – Licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, com adoção do Sistema de Registro de Preços, para aquisição de materiais esportivos destinados às Secretarias e Fundos Municipais de Viseu/PA, no valor estimado de R\$ 1.326.211,22.

II – Análise pormenorizada e sequencial da fase interna. Verificação do Plano de Contratações Anual, dos Documentos de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar, do Mapa de Gerenciamento de Riscos, da pesquisa de preços, do Termo de Referência, da adequação orçamentária, da segregação de funções e das minutas de edital, de ata de registro de preços e de contrato.

III – Instrução substancialmente regular. Pela REGULARIDADE COM RESSALVAS, condicionado o prosseguimento do certame ao saneamento dos pontos indicados no tópico 06 e ao atendimento das condicionantes do tópico 07 deste parecer.

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO E DOS LIMITES DESTE OPINATIVO



Antes de qualquer consideração de mérito, cumpre delimitar com precisão a moldura em que se insere esta manifestação, providência que não constitui formalidade protocolar, mas pressuposto de inteligibilidade de tudo quanto adiante se dirá. Compete a esta Procuradoria-Geral prestar consultoria jurídica de natureza estritamente opinativa, sob o prisma da legalidade, não lhe cabendo adentrar o juízo de conveniência e oportunidade reservado ao ordenador de despesas, tampouco substituir-se aos setores técnicos na aferição de escolhas mercadológicas, contábeis ou operacionais que refogem ao âmbito jurídico.

Essa delimitação, todavia, longe de reduzir o alcance do controle, define-lhe o eixo: à Procuradoria incumbe verificar se o caminho percorrido pela Administração observou a sequência normativa imposta pela Lei nº 14.133/2021 e se as minutas submetidas a exame são aptas a produzir, no mundo jurídico, os efeitos que delas se espera, sem semear vícios que amanhã venham a ser opostos ao Município por licitantes, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará ou pelo Ministério Público. É nessa perspectiva — a de quem examina a controvérsia com o mesmo rigor que dela se exigiria em sede de controle externo — que o presente opinativo foi construído.

O fundamento imediato desta atuação repousa no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que erige o controle prévio de legalidade em etapa necessária ao encerramento da fase preparatória.

FUNDAMENTO NORMATIVO — CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE — ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 53, caput: “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.”

Art. 53, § 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.”

Art. 53, § 4º: “Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.”

Fixadas essas balizas, e porque a estrutura do controle deve espelhar a estrutura do próprio procedimento, passa-se ao relatório e, na sequência, à análise etapa a etapa da fase interna, do fundamento mais elementar ao mais denso, de modo que cada conclusão se apoie na anterior e prepare a seguinte.

02. RELATÓRIO

Por meio do expediente nº 10-1.266/2026, datado de 14 de julho de 2026, o Agente de Contratação João Paulo Pinheiro Barros submete a esta Procuradoria-Geral o Processo Administrativo nº 1.266/2026, requerendo a análise jurídica do fluxo procedimental, da minuta de edital, da minuta de ata de registro de preços e da minuta de contrato, relativos a certame a ser conduzido na modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preços, com fundamento na Lei nº 14.133/2021.

A demanda originou-se na Secretaria Municipal de Desporto e Lazer – SEMDEL, que, pelo Memorando nº 3.713/2026, de 3 de junho de 2026, subscrito pelo Secretário Elifas Pedreira da Silva, encaminhou Documento de Formalização de Demanda e respectiva Memória de Cálculo, elaborados a partir do calendário oficial de eventos esportivos do Município para o exercício de 2026. A ela somaram-se as demandas veiculadas pelos Memorandos nos 4.568/2026 – SEMED e 4.643/2026 – SEMAS,



ambos de 17 de junho de 2026, consolidadas e encaminhadas à Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento pelo Secretário Municipal de Administração, Fernando dos Santos Vale, na mesma data.

Instruído o feito, o Departamento de Pesquisa de Preços produziu relatório de cotação e mapa comparativo extraídos da plataforma Banco de Preços, com data de geração em 25 de junho de 2026. No mesmo dia, o Técnico de Planejamento Joelyton Pereira Carvalho encaminhou o Estudo Técnico Preliminar e o Mapa de Gerenciamento de Riscos. Solicitado o Termo de Referência pela Secretária Tauanny Darcielle Silva Guedes em 1º de julho de 2026, foram acostados aos autos, em 2 de julho de 2026, o Termo de Referência datado de 29 de junho de 2026, a minuta de edital e as minutas de ata de registro de preços e de contrato.

Em 3 de julho de 2026, foi requisitada indicação de dotação orçamentária ao Setor de Contabilidade, que, pelo Memorando nº 142/2026 – SC/SEFIN, encaminhado em 9 de julho de 2026, manifestou a existência de crédito orçamentário para o exercício de 2026, lastreado na Lei Orçamentária Anual nº 625/2025. Autuado o procedimento em 10 de julho de 2026, sobreveio, em 14 de julho de 2026, a solicitação de parecer jurídico inicial.

Compõem os autos, em 599 (quinhentas e noventa e nove) folhas, os seguintes documentos, todos verificados nesta manifestação: ofícios e memorandos de encaminhamento; Documentos de Formalização de Demanda das três Secretarias, com as respectivas memórias de cálculo; relatório de pesquisa de preços e mapa comparativo; Estudo Técnico Preliminar; Mapa de Gerenciamento de Riscos e matriz de riscos; Termo de Referência; minuta de edital; minuta de ata de registro de preços; minuta de termo de contrato; e manifestação contábil quanto à existência de crédito orçamentário.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

03. FUNDAMENTAÇÃO

A licitação encontra assento constitucional no art. 37, XXI, da Constituição da República, que a erige em regra para as contratações da Administração Pública, admitindo exceções apenas nos casos especificados em lei. Desse comando decorre que toda a arquitetura da Lei nº 14.133/2021 se organiza em torno de um propósito único: assegurar que a escolha do contratado resulte de procedimento objetivo, transparente e competitivo. Não se trata, portanto, de exigência formalista, mas de instrumento de realização da isonomia e de proteção do erário.

FUNDAMENTO NORMATIVO — FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL — ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Art. 37, 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.”

Desse eixo constitucional derivam os princípios expressos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e o dever de planejamento inscrito nos arts. 11, 12 e 18 do mesmo diploma. Como a fase preparatória é justamente o momento em que a Administração converte necessidade em objeto e objeto em regra de disputa, é nela que se decide, na prática, se o certame será competitivo ou se nascerá com vícios que a fase externa não terá como corrigir. Por essa razão, a análise que se segue percorre, uma a uma, as etapas dessa fase.



FUNDAMENTO NORMATIVO — PRINCÍPIOS E DEVER DE PLANEJAMENTO — ARTS. 5º, 11 E 18 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 5º: “Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

Art. 11, parágrafo único: “A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.”

Art. 18, caput: “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.”

03.1. Do alinhamento com o Plano de Contratações Anual — PCA

O primeiro elo da cadeia é o Plano de Contratações Anual, instrumento de governança que impede que a contratação nasça de impulso e a submete à racionalidade do planejamento. No Município de Viseu/PA, a matéria é disciplinada pelo Decreto Municipal nº 005/2024.

FUNDAMENTO NORMATIVO — PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL — ART. 12, VII, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 12, 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.”

O item 4.1 do Estudo Técnico Preliminar afirma, de modo expresso, que o objeto se encontra previsto no Plano de Contratações Anual do Município para o exercício de 2026, registrado sob o item nº 09, indicando, ainda, o endereço eletrônico em que o instrumento se acha publicado. A exigência normativa, nesse ponto, encontra-se satisfeita.

Registra-se, contudo, para efeito de coerência instrutória, que o item 1.2.25 do Documento de Formalização de Demanda da SEMDEL consigna que a contratação “será inserida no Plano de Contratações Anual (PCA-2026), visto que o referido plano ainda está em fase de elaboração”. A afirmação, embora superada pelo Estudo Técnico Preliminar, subsiste materialmente nos autos e conviria fosse esclarecida, mediante juntada do extrato do PCA vigente, providência simples que remove qualquer margem a questionamento futuro.

03.2. Dos Documentos de Formalização de Demanda — DFD

Superada a verificação do planejamento macro, examina-se o ato que inaugura a contratação em concreto. O Documento de Formalização de Demanda é a peça pela qual a unidade requisitante comunica formalmente a necessidade, descrevendo o objeto, as quantidades estimadas e o grau de prioridade.



FUNDAMENTO NORMATIVO — DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA — ART. 72, I, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 72, I: “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.”

Constam dos autos três Documentos de Formalização de Demanda, subscritos, respectivamente, pelos titulares da Secretaria Municipal de Desporto e Lazer, da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Assistência Social, acompanhados das respectivas memórias de cálculo. O documento originário da SEMDEL merece registro elogioso: justifica item a item as exclusões procedidas em relação ao certame anterior — Pregão Eletrônico nº 007/2025 – SRP —, indicando, para cada material suprimido, a razão da perda de interesse administrativo. Trata-se de padrão de motivação que atende com folga ao dever inscrito no art. 50 da Lei nº 9.784/1999, aplicável subsidiariamente.

Uma observação de ordem material, todavia, impõe-se. A tabela do item 2 do referido Documento arrola dois itens com quantitativo igual a zero — o item 16 (cronômetro) e o item 22 (luva para goleiro de futebol de campo). Ainda que se trate, provavelmente, de resíduo de planilha, itens com quantitativo nulo não podem migrar para o Termo de Referência nem para o edital, sob pena de gerar item sem objeto, com risco de anulação parcial do certame e de dificuldade operacional na plataforma eletrônica. Recomenda-se a expurgação.

03.3. Do Estudo Técnico Preliminar — ETP

Se o Documento de Formalização de Demanda enuncia a necessidade, o Estudo Técnico Preliminar demonstra que a solução escolhida é a adequada. É a peça que converte intuição administrativa em juízo técnico, e por isso a lei lhe impõe conteúdo mínimo taxativo.

FUNDAMENTO NORMATIVO — ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR — ART. 18, § 1º, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 18, § 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 refulgos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.”

Art. 18, § 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.”



O Estudo Técnico Preliminar acostado aos autos, elaborado pelo Departamento de Planejamento Técnico e Contratações Anual, enfrenta, em dezoito tópicos, a integralidade dos elementos do art. 18, § 1º. Descreve a necessidade sob a ótica do interesse público, discriminando as demandas das três Secretarias (tópico 3); demonstra a previsão no Plano de Contratações Anual (tópico 4); define os requisitos da contratação (tópico 5); apresenta as estimativas de quantidades com memória de cálculo (tópico 6); procede a levantamento de mercado com exame de alternativas (tópico 7); estima o valor da contratação (tópico 8); descreve a solução como um todo (tópico 9); justifica o parcelamento por itens (tópico 10); demonstra os resultados pretendidos (tópico 11); indica as providências prévias (tópico 12); mapeia contratações correlatas (tópico 13); avalia impactos ambientais e medidas mitigadoras (tópico 14); e conclui, motivadamente, pela viabilidade técnica e econômica da contratação (tópico 18).

Não bastasse a cobertura integral do rol legal, o Estudo avança sobre matérias que a lei não lhe impunha — tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte (tópico 15), possibilidade de aditamento contratual (tópico 16) e de prorrogação da ata (tópico 17) —, o que revela zelo do setor técnico. Esta Procuradoria, portanto, reputa o Estudo Técnico Preliminar formal e materialmente regular, ressalvado o quanto se dirá no tópico 03.10 quanto à aplicabilidade da Lei Municipal nº 632/2026.

03.4. Da análise e do gerenciamento de riscos

Encadeando-se ao juízo de viabilidade formulado no Estudo Técnico Preliminar, a análise de riscos responde a pergunta distinta e complementar: sendo a contratação viável, o que pode frustrá-la e como mitigar essa possibilidade.

FUNDAMENTO NORMATIVO — ANÁLISE DE RISCOS — ARTS. 18, X, E 22 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 18, X: “A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual [...] devendo ainda o órgão ou entidade contemplar: [...] X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.”

Art. 22, caput: “O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.”

Os autos contêm Mapa de Gerenciamento de Risco e Matriz de Riscos, nos quais foram identificados riscos de qualidade, de prazo, de fornecimento e de fiscalização, com atribuição de probabilidade, impacto e prioridade, indicação do responsável e definição de ação mitigadora para cada evento. O conteúdo é proporcional à natureza e ao valor do objeto, atendendo ao art. 18, X. Registre-se que a própria matriz elege, como medida de mitigação do risco de inadequação contratual, a revisão do Termo de Referência e da minuta pela Procuradoria Jurídica — providência que este parecer cumpre, e cujos resultados constam do tópico 06.

03.5. Da escolha da modalidade, do critério de julgamento e do modo de disputa

Definidos o objeto e os riscos, cumpre aferir se a via procedimental eleita lhes é adequada. Os materiais esportivos ora pretendidos constituem bens comuns por excelência: são disponíveis no mercado com especificações usuais, admitem descrição objetiva por padrões de desempenho e não demandam avaliação técnica subjetiva. Enquadram-se, pois, com exatidão, na moldura do pregão.

FUNDAMENTO NORMATIVO — MODALIDADE E CRITÉRIO DE JULGAMENTO — ARTS. 6º, XLI, 28, I, 29 E 55, I, DA LEI Nº 14.133/2021



Art. 6º, 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.”

Art. 28, I: “São modalidades de licitação: I - pregão.”

Art. 29, caput: “A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.”

Art. 55, I, “a”: “Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: I - para aquisição de bens: a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto.”

O Estudo Técnico Preliminar (tópicos 9.5 e 18.2) e o Termo de Referência (tópico 8.1) elegem, coerentemente, o pregão eletrônico, o critério de menor preço por item e o modo de disputa aberto. A opção pelo julgamento por item, e não por lote, harmoniza-se com a justificativa de parcelamento do tópico 10 do Estudo e concretiza o comando do art. 40, § 1º, III, e § 2º, da Lei nº 14.133/2021, ampliando o universo de licitantes aptos e favorecendo, por consequência, a obtenção da proposta mais vantajosa. Nada há a reparar quanto a este tópico.

Cumpra apenas alertar que, por ocasião da divulgação, deverá ser rigorosamente observado o interstício mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a publicação do edital e a abertura das propostas, na forma do art. 55, I, “a”, cuja inobservância acarreta nulidade insanável do certame.

03.6. Da pesquisa de preços e da estimativa do valor da contratação

A estimativa de valor é o ponto em que a fase interna toca mais diretamente a proteção do erário, porquanto é dela que decorrem, de um lado, a vedação ao sobrepreço e, de outro, a aferição da exequibilidade das propostas.

FUNDAMENTO NORMATIVO — PESQUISA DE PREÇOS — ART. 23 DA LEI Nº 14.133/2021 E ART. 19 DO DECRETO MUNICIPAL Nº 06/2024

Art. 23, caput: “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.”

Art. 23, § 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.”

Art. 11, III: “O processo licitatório tem por objetivos: [...] III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.”

Art. 19, § 1º, do Decreto Municipal nº 06/2024: “Deverá ser priorizada a utilização dos incisos I e II do caput deste artigo.”

A instrução revela que o Departamento de Pesquisa de Preços valeu-se da plataforma Banco de Preços, com relatório gerado em 25 de junho de 2026, do qual resultaram 270 (duzentas e setenta) folhas de cotações e 63 (sessenta e três) folhas de mapa comparativo, acostadas aos autos. O tópico 8.4



do Estudo Técnico Preliminar declara, expressamente, a adoção do parâmetro de contratações similares promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública, correspondente ao inciso II do art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 5º, II, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021. O método estatístico registrado no mapa comparativo, item a item, é o da média aritmética dos preços válidos, com exclusão dos valores destoantes, e os coeficientes de variação apurados situam-se em patamares reduzidos, o que confere consistência à amostra.

O valor global estimado alcança R\$ 1.326.211,22 (um milhão, trezentos e vinte e seis mil, duzentos e onze reais e vinte e dois centavos), conforme o tópico 8.5 do Estudo. Foram, pois, privilegiados os parâmetros prioritários do art. 19, § 1º, do Decreto Municipal nº 06/2024, com documentação de suporte integralmente acostada, o que atende ao dever de rastreabilidade da metodologia. Não se identificam, nesta sede de controle de legalidade, indícios de sobrepreço, ressalvado o exame técnico que compete ao setor competente.

03.7. Do Sistema de Registro de Preços

Aferida a consistência do valor, cabe verificar a legitimidade do procedimento auxiliar eleito. O Sistema de Registro de Preços não é mera comodidade administrativa: é técnica de gestão que dissocia o registro do preço da obrigação de adquirir, permitindo que a Administração contrate na medida exata da necessidade.

FUNDAMENTO NORMATIVO — SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS — ARTS. 82 E 84 DA LEI Nº 14.133/2021 E ART. 3º DO DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023

Art. 82, § 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.”

Art. 84, caput: “O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.”

Art. 3º do Decreto Federal nº 11.462/2023: “O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial: I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas; IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.”

O Estudo Técnico Preliminar (tópicos 9.6, 18.2 e 18.3) e o Termo de Referência (tópicos 8.2 a 8.4) justificam a adoção do Sistema de Registro de Preços pelo enquadramento nos incisos I, II, III e V do art. 3º do Decreto Federal nº 11.462/2023 — norma cuja aplicação supletiva pelo Município encontra respaldo no art. 187 da Lei nº 14.133/2021 —, invocando a necessidade de aquisições frequentes e parceladas, o atendimento simultâneo a mais de um órgão e a impossibilidade de definição prévia dos quantitativos a serem consumidos. A justificativa é idônea e amolda-se com precisão às hipóteses normativas. A validade da ata foi fixada em 1 (um) ano, prorrogável por igual período mediante comprovação de vantajosidade, em consonância com o art. 84.

03.8. Do Termo de Referência



O Termo de Referência é a peça em que o planejamento se converte em obrigação exigível, motivo pelo qual a lei lhe impõe conteúdo minudente.

FUNDAMENTO NORMATIVO — TERMO DE REFERÊNCIA — ART. 6º, XXIII, E ART. 40, § 1º, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 6º, 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; k) especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; l) providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato.*”

Art. 40, § 1º: “*O parcelamento não será adotado quando: I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado passível de gerar insegurança jurídica; III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.*”

O Termo de Referência acostado aos autos, datado de 29 de junho de 2026, contempla a definição do objeto e dos quantitativos, a fundamentação por remissão ao Estudo Técnico Preliminar, a descrição da solução, os requisitos da contratação, as responsabilidades da contratada e da contratante, o modelo de gestão com atribuição expressa de deveres ao fiscal e ao gestor do contrato, as condições gerais e o prazo de pagamento, a forma e os critérios de seleção do fornecedor, a estimativa de valor, a adequação orçamentária e a forma de fornecimento, incluídos os regimes de recebimento e de rejeição do objeto. O conteúdo mínimo do art. 6º, XXIII, acha-se, no essencial, satisfeito.

Três reparos, contudo, se impõem, todos de natureza saneável. O primeiro é de ordem redacional: o item 2.1.5 refere-se a “este Documento de Formalização de Demanda – DFD”, revelando transposição literal de trecho do DFD da SEMDEL para o corpo do Termo de Referência, o que compromete a autonomia da peça. O segundo é de duplicidade: os itens 10.7 e 10.10, de um lado, e 10.9 e 10.11, de outro, veiculam conteúdo substancialmente idêntico, em evidente reiteração desnecessária. O terceiro, de maior densidade, é a omissão quanto à garantia contratual, elemento expressamente exigido pela alínea “k” do art. 6º, XXIII, e que, como adiante se verá, é objeto de cláusula na minuta de contrato — descompasso que precisa ser eliminado.

03.9. Da dotação orçamentária e da compatibilidade com as leis orçamentárias

A compatibilidade orçamentária é condição de possibilidade da despesa, e não mera etapa burocrática. No Sistema de Registro de Preços, a indicação da dotação específica pode ser diferida para o momento da contratação decorrente da ata, bastando, na fase da licitação, a demonstração de compatibilidade com as leis orçamentárias.

FUNDAMENTO NORMATIVO — ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA — ART. 167, II, DA CF/88; ART. 16 DA LC Nº 101/2000; ARTS. 18 E 92, VIII, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 167, II, da CF/88: “*São vedados: [...] II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.*”



Art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/2000: “A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [...] II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

Art. 92, VIII, da Lei nº 14.133/2021: “São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...] VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica.”

O Setor de Contabilidade, pelo Memorando nº 142/2026 – SC/SEFIN, manifestou a existência de crédito orçamentário para o exercício de 2026, com fundamento na Lei Orçamentária Anual nº 625/2025, indicando as unidades 0808 (Fundo Municipal de Educação), 1212 (Secretaria Municipal de Desporto e Lazer) e 1616 (Fundo Municipal de Assistência Social), bem como os elementos de despesa 3.3.90.30.00 (material de consumo) e 3.3.90.32.00 (material, bem ou serviço para distribuição gratuita). A manifestação satisfaz, em substância, a exigência do art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021.

Duas incongruências, todavia, exigem correção. A primeira é de datação: o Memorando ostenta a data de 1º de junho de 2026, embora declare responder ao Despacho nº 7-1.266/2026, de 3 de julho de 2026, e tenha sido encaminhado em 9 de julho de 2026 — antinomia cronológica que, conquanto materialmente inócua, é de constatação imediata por qualquer órgão de controle e deve ser retificada. A segunda é de conteúdo: o objeto declarado abrange a Secretaria Municipal de Administração, ao passo que as unidades orçamentárias indicadas contemplam a Educação, a Assistência Social e o Desporto e Lazer, sem menção à unidade da Administração. Impõe-se compatibilizar a descrição do objeto e o rol de órgãos participantes com as dotações efetivamente consignadas, sob pena de, no momento do empenho, deparar-se a Administração com despesa sem crédito correspondente.

Registre-se, ademais, que o próprio expediente de encaminhamento a esta Procuradoria consigna que a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, na forma do art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/2000, será solicitada após a emissão deste parecer. A providência é legítima e usual, mas constitui condicionante inafastável: o certame não poderá ser deflagrado antes de sua juntada.

03.10. Do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte e da aplicabilidade da Lei Municipal nº 632/2026

Chega-se, neste passo, ao ponto de maior densidade jurídica do processo, e que reclama exame detido, porquanto nele convergem uma antinomia interna dos autos e uma omissão de conteúdo obrigatório.

FUNDAMENTO NORMATIVO — TRATAMENTO DIFERENCIADO A ME E EPP — ARTS. 47, 48 E 49 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 E ART. 4º DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 47, caput, da LC nº 123/2006: “Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.”

Art. 48, I e III, da LC nº 123/2006: “Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); [...] III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.”

Art. 49, II e III, da LC nº 123/2006: “Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: [...] II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte



não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.”

Art. 4º, caput, da Lei nº 14.133/2021: “Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.”

Cumpre, primeiramente, desfazer uma contradição interna que, se subsistir, franqueará à impugnação um flanco de fácil exploração. O expediente de encaminhamento a esta Procuradoria afirma que “tal procedimento não contempla em seu arcabouço de fundamentação a Lei Municipal de 632/2026, uma vez que a instrução da fase interna se deu antes da aprovação da mesma”. A assertiva, porém, não se sustenta diante dos próprios autos: a Lei Municipal nº 632/2026 é datada de 28 de abril de 2026, ao passo que o primeiro Documento de Formalização de Demanda é de 3 de junho de 2026, o Estudo Técnico Preliminar de 25 de junho de 2026, o Termo de Referência de 29 de junho de 2026 e as minutas de 2 de julho de 2026. Toda a instrução, portanto, é posterior à norma municipal.

Mais do que isso — e aqui a contradição se torna manifesta —, a Lei Municipal nº 632/2026 é expressamente invocada e aplicada em três peças dos autos: nos itens 15.3 e 15.5 do Estudo Técnico Preliminar; nos itens 10.7, 10.10 e 10.12 do Termo de Referência; e, de modo decisivo, no próprio preâmbulo da minuta de edital, que a arrola entre os fundamentos do certame, bem como nos itens 3.6, 3.6.3, 3.6.5 e 3.6.6 do mesmo instrumento, que dela extraem consequências concretas quanto à preferência de empresas locais e regionais. Manter, lado a lado, um edital que aplica a lei e um expediente que declara não aplicá-la é oferecer ao licitante inconformado uma contradição pronta.

Esta Procuradoria opina, por isso, pela supressão da ressalva constante do expediente de encaminhamento, prevalecendo a aplicação da Lei Municipal nº 632/2026, solução que, além de coerente com a cronologia dos autos, prestigia a política municipal de fomento ao empresariado local — e, por consequência, o interesse público primário na circulação da renda pública no território do Município. Determina-se, ainda, a correção do item 3.6 da minuta de edital, que se refere, por equívoco de nomenclatura, a “Decreto Municipal 632 de 28 de abril de 2026”, quando se trata de Lei Municipal.

Resolvida a antinomia, remanesce a omissão, de maior gravidade. Os arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006 — cuja incidência sobre os certames regidos pela Lei nº 14.133/2021 é imposta pelo art. 4º desta — empregam o verbo “deverá”, e não “poderá”. Vale dizer: a reserva de itens à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, nos itens de valor até R\$ 80.000,00, e o estabelecimento de cota de até 25% para bens de natureza divisível não constituem faculdade discricionária, mas dever jurídico, do qual a Administração somente se libera mediante justificativa expressa fundada em uma das hipóteses do art. 49.

Sucede que o Estudo Técnico Preliminar (tópico 15) e o Termo de Referência (tópico 10) tratam a matéria em termos meramente potestativos — “poderá ser aplicada”, “poderá ser estabelecida” —, sem que a planilha de itens identifique quais deles são destinados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte e sem que se defina, ou se afaste motivadamente, a cota reservada. A lacuna assume contornos de contradição quando se observa que a minuta de edital, nos itens 3.6.4, 4.6.1 e 6.19, disciplina o procedimento aplicável “ao item exclusivo para participação de microempresas e empresas de pequeno porte” e à “cota reservada” — pressupondo, pois, itens que peça alguma dos autos chegou a designar.

Projetem-se, por um instante, as consequências de se deixar o vício incólume. Publicado o edital nesses termos, três desfechos se abrem, todos indesejáveis. Ou o pregoeiro, na sessão, aplicará benefício a itens não previamente identificados, incidindo em julgamento subjetivo e violando a vinculação ao instrumento convocatório; ou deixará de aplicá-lo, contrariando cláusulas do próprio



edital e a Lei Complementar nº 123/2006; ou o certame será impugnado antes mesmo da abertura, com o custo de tempo e de credibilidade que daí decorre. Em qualquer dos cenários, o Município perde. Ao revés, a definição prévia dos itens exclusivos — providência puramente instrumental, que se resolve com a inserção de uma coluna na planilha do Termo de Referência — elimina de uma só vez os três riscos e ainda concretiza a diretriz de desenvolvimento local que a própria Lei Municipal nº 632/2026 consagra. A solução correta, aqui, é também a mais econômica.

Determina-se, pois, que o setor técnico, antes da publicação: (i) identifique, item a item, aqueles cujo valor estimado seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00, destinando-os à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte; (ii) delibere expressamente sobre a cota reservada de até 25% quanto aos itens de valor superior e de natureza divisível; e (iii) na hipótese de afastamento de qualquer dos benefícios, apresente justificativa escrita e circunstanciada, com enquadramento em hipótese do art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006.

03.11. Da segregação de funções e da designação dos agentes

O princípio da segregação de funções, positivado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, cumpre função preventiva: impede que a mesma autoridade defina a regra e a aplique em proveito próprio ou de terceiro.

FUNDAMENTO NORMATIVO — SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E AGENTES DE CONTRATAÇÃO — ARTS. 7º E 8º DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 7º, caput e II: “Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos: [...] II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.”

Art. 8º, caput: “A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.”

Art. 8º, § 5º: “Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.”

Os autos revelam repartição funcional escorreita. A demanda foi formalizada pelas Secretarias requisitantes; o Estudo Técnico Preliminar e o Mapa de Riscos foram elaborados pelo Departamento de Planejamento Técnico e Contratações Anual, na pessoa do Técnico de Planejamento Joelyton Pereira Carvalho; o Termo de Referência proveio da Secretaria Municipal de Administração; a pesquisa de preços coube ao Departamento de Pesquisa de Preços; a manifestação orçamentária, ao Setor de Contabilidade; e a condução do certame foi atribuída ao Agente de Contratação João Paulo Pinheiro Barros, que não praticou qualquer ato da fase interna. Observada, portanto, a vedação de acumulação, resta atendido o princípio da segregação de funções. Recomenda-se, por cautela documental, a juntada do ato de designação do Agente de Contratação e da equipe de apoio aos autos deste processo, ainda que já publicado.

04. DA ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL

Encerrada a verificação das etapas instrutórias, e reforçando-se o quanto exposto no tópico 03.10, passa-se ao exame do instrumento que projetará todo esse planejamento sobre o mercado. O edital



é a lei interna do certame; dele decorre, para a Administração, o dever de observância estrita, e para o licitante, a legítima expectativa de previsibilidade.

FUNDAMENTO NORMATIVO — EDITAL E HABILITAÇÃO — ARTS. 25, 62, 67 E 69 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 25, caput: “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.”

Art. 25, § 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.”

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. 67, § 5º: “Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.”

Art. 69, caput: “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.”

Em sua estrutura, a minuta de edital atende ao art. 25. Contempla preâmbulo com identificação do órgão, da modalidade e da legislação aplicável; cláusula de objeto; disciplina do registro de preços; condições de participação, com o rol de impedimentos do art. 14 da Lei nº 14.133/2021; regras de apresentação da proposta e dos documentos de habilitação; preenchimento da proposta; abertura da sessão, classificação e formulação de lances no modo aberto; fase de julgamento; fase de habilitação; termo de contrato; ata de registro de preços; formação do cadastro de reserva; recursos; infrações e sanções; impugnação e pedido de esclarecimento; e disposições gerais, com indicação dos quatro anexos. A arquitetura é adequada e reproduz, com fidelidade, o rito procedimental comum do art. 17.

Três exigências de habilitação, contudo, demandam revisão, e uma delas com urgência.

A primeira e mais grave respeita aos índices contábeis. O item 8.1.16 impõe, para a qualificação econômico-financeira, índice de liquidez corrente e índice de liquidez geral iguais ou superiores a 1,00 e grau de endividamento igual ou inferior a 0,60. Ocorre que a fórmula do grau de endividamento ali reproduzida é a seguinte: ativo circulante somado ao realizável a longo prazo, dividido pelo ativo total. Tal expressão não mede endividamento algum — mede, ao contrário, a participação dos ativos de maior liquidez no ativo total. Exigir que esse quociente seja igual ou inferior a 0,60 produz resultado exatamente oposto ao pretendido: inabilita empresas com ativo circulante robusto, isto é, precisamente as mais líquidas, ao passo que habilita as de estrutura patrimonial imobilizada. O vício é de aptidão, não de mera redação, e comprometeria o julgamento objetivo. Impõe-se a correção da fórmula para a razão entre o passivo circulante somado ao passivo não circulante e o ativo total.

Some-se que o art. 69, caput, condiciona a exigência de coeficientes e índices econômicos a que estejam “devidamente justificados no processo licitatório”, e os autos não contêm justificativa alguma para os patamares eleitos. A orientação do Tribunal de Contas da União é, quanto ao ponto, expressa e sumulada:



FUNDAMENTO NORMATIVO — JURISPRUDÊNCIA — SÚMULA Nº 289 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Súmula TCU nº 289: “A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.”

Determina-se, portanto, a juntada aos autos de justificativa técnica, subscrita pelo setor competente, que demonstre a pertinência dos índices adotados às características do objeto — aquisição de bens de prateleira, com entrega parcelada e pagamento após o fornecimento —, sob pena de a exigência converter-se em barreira artificial à competitividade.

A segunda observação recai sobre o item 3.1, que condiciona a participação ao prévio credenciamento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, cumulativamente ao credenciamento na plataforma em que o certame efetivamente se processará. Tratando-se de licitação municipal conduzida em portal diverso do sistema federal de compras, a exigência de inscrição no SICAF não guarda pertinência com a aferição da aptidão do licitante e pode afastar fornecedores locais — justamente aqueles cuja participação a Lei Municipal nº 632/2026 pretende estimular, no ponto reencontrando-se este tópico com o quanto assentado no item 03.10. Recomenda-se a supressão da exigência ou sua conversão em faculdade, admitindo-se, em qualquer caso, a comprovação documental direta das condições de habilitação.

A terceira concerne à qualificação técnica e à racionalização documental. O item 8.1.15 exige atestado de capacidade técnica “com características, quantidades e prazos compatíveis”, sem fixar parâmetro objetivo, o que transfere ao julgador margem de apreciação incompatível com o art. 5º; recomenda-se explicitar o percentual máximo exigível em relação ao quantitativo licitado. Na mesma cláusula, a ressalva segundo a qual o atestado assinado digitalmente deverá ser acompanhado do “documento original assinado” encerra contradição em seus próprios termos, pois o documento assinado por certificado digital é o original, além de contrariar a política de desburocratização documental. Registre-se, por fim, a duplicidade entre os itens 8.1.11 e 8.1.12, ambos versando sobre a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

05. DA ANÁLISE DAS MINUTAS DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DE CONTRATO

Examinado o instrumento convocatório, resta aferir os documentos destinados a reger a relação jurídica que dele nascerá.

A minuta de ata de registro de preços, veiculada como Anexo II, disciplina com apuro o órgão gerenciador e os participantes, a adesão por órgãos não participantes — com observância rigorosa dos limites de cinquenta por cento por aderente e do dobro do quantitativo total, na forma do art. 86, §§ 4º e 5º, da Lei nº 14.133/2021 —, a validade de um ano contada da divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas, a formalização e o cadastro de reserva, a alteração e a atualização dos preços registrados, a negociação, o remanejamento de quantitativos, o cancelamento do registro e as penalidades. A peça é tecnicamente sólida. Deve, apenas, ser expurgado do item 11.1 o marcador residual de modelo “anexo ao [edital] OU [aviso de contratação direta]”, impróprio a instrumento destinado à publicação.

Quanto à minuta de termo de contrato, verifica-se, mediante cotejo com o art. 92 da Lei nº 14.133/2021, a presença das cláusulas necessárias.



FUNDAMENTO NORMATIVO — CLÁUSULAS NECESSÁRIAS DO CONTRATO — ART. 92 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 92, I a VIII: “São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos; II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica.”

Art. 92, XII a XIX: “XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; [...] XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz; XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; XIX - os casos de extinção.”

Art. 96, caput: “Desde que prevista no edital, poderá ser exigida, no momento da celebração do contrato, a prestação de garantia nas modalidades e critérios previstos neste artigo.”

A minuta contempla objeto (Cláusula Primeira), preço e dotação (Segunda), fundamentação legal e vinculação ao processo, ao pregão e à ata (Terceira), vigência e eficácia condicionada à publicação e ao registro no PNCP (Quarta), execução e prazos de entrega e recebimento (Quinta), obrigações do contratante e da contratada, inclusive a reserva de cargos do art. 116 (Sexta e Sétima), acompanhamento e fiscalização (Oitava), pagamento (Nona), reajuste pelo IPCA após o interregno de doze meses (Décima), alterações contratuais (Décima Primeira), garantia de execução (Décima Segunda), infrações e sanções (Décima Terceira), extinção (Décima Quarta), proteção de dados pessoais (Décima Quinta), obrigações anticorrupção e de integridade (Décima Sexta), casos omissos, publicidade e foro (Décima Sétima a Décima Nona). O elenco do art. 92 acha-se contemplado.

Quatro ajustes, porém, revelam-se necessários, e o primeiro deles é de natureza estrutural.

A Cláusula Décima Segunda estabelece que “fica facultado ao CONTRATANTE exigir da CONTRATADA, na assinatura deste instrumento, garantia de execução no percentual de 5% (cinco por cento) do valor global do Contrato”. A redação é inconciliável com o art. 96, caput, que somente autoriza a exigência de garantia quando prevista no edital. Deferir a decisão para o momento da assinatura significa admitir que o licitante formule proposta sem conhecer um custo que pode alcançar cinco por cento do valor contratado — o que vulnera, a um só tempo, a vinculação ao instrumento convocatório, o julgamento objetivo e a própria formação isonômica dos preços. A providência é simples e binária: deve a Administração deliberar, antes da publicação, se exigirá ou não a garantia; optando pela exigência, consigná-la expressamente no edital e no Termo de Referência, com o percentual e as modalidades admitidas; optando por dispensá-la, suprimir a cláusula. Reitera-se, neste passo, o reparo já lançado no tópico 03.8 quanto à omissão do Termo de Referência sobre o tema.

A Cláusula Quinta, item 5.1, fixa o prazo de entrega em “até 30 (trinta) dias úteis”, ao passo que os Documentos de Formalização de Demanda e o Termo de Referência referem prazo de 30 (trinta) dias. A divergência não é acadêmica: em dias úteis, o prazo pode superar em mais de duas semanas o originalmente planejado, com reflexo direto no calendário de eventos esportivos que motivou a



contratação. Impõe-se a uniformização, prevalecendo o prazo definido no Termo de Referência, por força do art. 92, II.

Ainda na Cláusula Quinta, item 5.1, consigna-se que a entrega se dará “no local indicado pela Secretaria Municipal de Educação de Viseu/PA”. A restrição é incompatível com o objeto, que atende a três Secretarias e Fundos, além da unidade de Desporto e Lazer contemplada na dotação. Trata-se de resíduo de modelo anterior, que deve ser substituído por remissão genérica aos locais indicados pelas unidades requisitantes, na forma da ordem de fornecimento.

Por fim, a Cláusula Terceira, item 3.1, reporta-se ao “Decreto Federal nº 11.462, de 1º de abril de 2023”. A data correta do diploma é 31 de março de 2023. Conquanto o equívoco não invalide a remissão, sua manutenção em instrumento destinado a publicação e a registro no Portal Nacional de Contratações Públicas é impróprio ao padrão técnico desta Administração, e deve ser retificado.

06. DAS RESSALVAS E DAS PROVIDÊNCIAS SANEADORAS

Reunindo-se os fios argumentativos desenvolvidos ao longo desta manifestação, e para facilitar a atuação corretiva do setor técnico, consolidam-se as providências cujo atendimento condiciona o regular prosseguimento do certame.

I – Definição dos benefícios a ME e EPP. Identificar, na planilha do Termo de Referência, os itens de valor estimado igual ou inferior a R\$ 80.000,00 destinados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte; deliberar expressamente sobre a cota reservada de até 25% quanto aos itens de valor superior e de natureza divisível; e, em caso de afastamento de qualquer dos benefícios, apresentar justificativa circunstanciada com enquadramento no art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006 (tópico 03.10).

II – Aplicabilidade da Lei Municipal nº 632/2026. Suprimir a ressalva de inaplicabilidade constante do expediente de encaminhamento, prevalecendo a aplicação da norma municipal, tal como já previsto no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência e na minuta de edital; corrigir, no item 3.6 da minuta de edital, a referência a “Decreto Municipal 632” para “Lei Municipal nº 632/2026” (tópico 03.10).

III – Índices de qualificação econômico-financeira. Retificar a fórmula do grau de endividamento constante do item 8.1.16 da minuta de edital, adotando a razão entre o passivo circulante somado ao passivo não circulante e o ativo total; e juntar aos autos justificativa técnica dos índices e dos patamares exigidos, na forma do art. 69, caput, da Lei nº 14.133/2021 e da Súmula nº 289 do Tribunal de Contas da União (tópico 04).

IV – Garantia de execução contratual. Deliberar previamente sobre a exigência de garantia; em caso positivo, consigná-la no edital e no Termo de Referência, com percentual e modalidades; em caso negativo, suprimir a Cláusula Décima Segunda da minuta de contrato, adequando-a ao art. 96, caput, da Lei nº 14.133/2021 (tópicos 03.8 e 05).

V – Credenciamento no SICAF. Suprimir ou converter em faculdade a exigência de credenciamento prévio no SICAF prevista nos itens 3.1 e 3.2 da minuta de edital, admitida a comprovação documental direta das condições de habilitação (tópico 04).

VI – Qualificação técnica e racionalização documental. Explicitar parâmetro objetivo de quantitativo mínimo no atestado de capacidade técnica (item 8.1.15); suprimir a exigência de



apresentação de “documento original assinado” para atestados firmados por certificado digital; e eliminar a duplicidade entre os itens 8.1.11 e 8.1.12 (tópico 04).

VII – Uniformização do prazo de entrega. Compatibilizar o item 5.1 da minuta de contrato com o prazo fixado no Termo de Referência, afastando a divergência entre “30 (trinta) dias” e “30 (trinta) dias úteis” (tópico 05).

VIII – Local de entrega. Substituir, no item 5.1 da minuta de contrato, a referência exclusiva à Secretaria Municipal de Educação por remissão às unidades requisitantes indicadas na ordem de fornecimento (tópico 05).

IX – Correções materiais nas minutas. Retificar a data do Decreto Federal nº 11.462, de 31 de março de 2023, no item 3.1 da minuta de contrato; e suprimir o marcador residual “anexo ao [edital] OU [aviso de contratação direta]” do item 11.1 da minuta de ata (tópico 05).

X – Saneamento da instrução contábil. Retificar a data do Memorando nº 142/2026 – SC/SEFIN e compatibilizar o rol de órgãos participantes do objeto com as unidades orçamentárias indicadas, incluindo, se for o caso, a unidade da Secretaria Municipal de Administração (tópico 03.9).

XI – Depuração da planilha de itens. Excluir da planilha final os itens com quantitativo igual a zero, remanescentes do Documento de Formalização de Demanda da SEMDEL (tópico 03.2).

XII – Comprovação do Plano de Contratações Anual. Juntar o extrato do Plano de Contratações Anual de 2026 em que consta o item nº 09, elidindo a divergência com o item 1.2.25 do Documento de Formalização de Demanda da SEMDEL (tópico 03.1).

XIII – Revisão redacional do Termo de Referência. Suprimir a remissão imprópria a “este Documento de Formalização de Demanda” no item 2.1.5 e eliminar as duplicidades entre os itens 10.7 e 10.10 e entre os itens 10.9 e 10.11 (tópico 03.8).

07. DAS CONDICIONANTES À DEFLAGRAÇÃO DA FASE EXTERNA

Condicionam-se, ainda, a publicação do edital e a deflagração da fase externa: (a) à juntada da Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, na forma do art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/2000; (b) à autorização expressa da autoridade competente para a abertura do procedimento licitatório; e (c) à observância do interstício mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a divulgação do edital e a abertura das propostas, na forma do art. 55, I, “a”, da Lei nº 14.133/2021.

08. CONCLUSÃO

Retomando-se, em síntese, os nós argumentativos desenvolvidos, verifica-se que a contratação pretendida nasceu de necessidade concreta e documentada — a realização do calendário esportivo municipal de 2026 e o suporte às ações educacionais e socioassistenciais —, foi precedida de planejamento consolidado no Plano de Contratações Anual, submeteu-se a Estudo Técnico Preliminar que enfrentou a integralidade dos elementos do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, foi acompanhada de gerenciamento de riscos proporcional ao objeto, valeu-se de pesquisa de preços ancorada nos parâmetros prioritários da legislação de regência e elegeu, com acerto, o pregão eletrônico, o menor preço por item e o Sistema de Registro de Preços. A instrução, nesse eixo central, é sólida e revela maturidade administrativa que merece registro.



As impropriedades identificadas não infirmam esse juízo. São, em sua maior parte, vícios de redação, resíduos de modelos e omissões pontuais, todos plenamente saneáveis na fase interna, isto é, no exato momento em que o saneamento não gera custo processual algum. Duas delas, contudo — a indefinição dos benefícios devidos às microempresas e empresas de pequeno porte e a fórmula equivocada do índice de endividamento —, se transportadas ao edital, deixariam de ser irregularidades formais para converter-se em vícios aptos a comprometer o julgamento objetivo e a competitividade, com risco concreto de impugnação, de anulação e de responsabilização perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. É precisamente para evitá-lo que o controle prévio de legalidade existe.

Cumpra-se, ainda, que o acolhimento das providências ora indicadas transcende o interesse imediato da Administração municipal. A definição dos itens exclusivos a microempresas e empresas de pequeno porte concretiza política pública de fomento ao empresariado local, com reflexo direto na circulação da renda no território do Município; a correção dos índices contábeis amplia o universo de licitantes aptos e tende a produzir preços menores; e a supressão de exigências desnecessárias reduz o custo de participação e, por consequência, o custo final suportado pelo erário. O saneamento, aqui, não é ônus: é investimento em competitividade.

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município, no exercício do controle prévio de legalidade de que trata o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, e ressalvados os juízos de conveniência e oportunidade e as questões de natureza técnica, econômica e financeira que escapam à sua competência, OPINA pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM AS RESSALVAS E CONDICIONANTES CONSIGNADAS NOS TÓPICOS 06 E 07, do Processo Administrativo nº 1.266/2026, recomendando o prosseguimento do certame na modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preços, mediante prévio saneamento dos pontos indicados e nova conferência pelo Departamento de Licitações e Contratos Administrativos quanto ao seu integral atendimento.

Registra-se que o presente parecer tem natureza estritamente opinativa, não vinculando a decisão da autoridade competente no exercício de suas prerrogativas discricionárias, permanecendo a responsabilidade pelos atos de natureza técnica, financeira e de conveniência e oportunidade sob a esfera exclusiva do gestor público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Retornem os autos ao Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, para as providências de saneamento.

Viseu/PA, 12 de agosto de 2026.

AGÉRICO H. VASCONCELOS DOS SANTOS
Procurador-Geral do Município de Viseu/PA
Decreto nº 16/2025