



PARECER JURÍDICO

Procedimento Administrativo Licitatório nº: 2025.05.29.001.

Interessado: Departamento de Licitações e Contratos Administrativos da Prefeitura Municipal de Viseu/PA e demais Secretarias Interessadas.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. FASE PREPARATÓRIA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE MEDIANTE ANÁLISE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO. PARECER INICIAL. MODALIDADE PREGÃO, NA FORMA ELETRÔNICA. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA DAS MINUTAS DE EDITAL E DE CONTRATO. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO. EXISTENCIA DE ERRO GROSSEIRO. RISCO A COMPETITIVIDADE DO CERTAME.

I – Licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica para a Contratação de empresa especializada no fornecimento de material de construção e hidráulico, objetivando atender as necessidades da Prefeitura, Secretaria e Fundos que compõem a esfera administrativa do Município de Viseu/PA.

II – Fase interna. Ofício nº 1362/2025 – GS/SEMED/PMV

III -Pela anulação dos atos.

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.

1. Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

2. Dito isso, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 7º, parágrafo 3º, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 7º 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:

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.



3. Sendo assim, passa-se à análise de conformidade dos atos referentes as fases constantes nas alíneas II a VI do artigo 17 da Lei nº 14.133/2021.

01. RELATÓRIO

4. Trata-se de reanálise geral de conformidade dos instrumentos de edital e demais atos preparatórios dos processos de contratação pública em andamento no âmbito da administração pública municipal de Viseu/PA, consoante ao Ofício nº 1362/2025 – GS/SEMED/PMV e **Recomendação nº 026/2025/5ª Controladoria/TCM-PA**, formalizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA, no que tange a observância das diretrizes contidas na Lei Complementar nº 123/2006 nos processos licitatórios em curso perante a administração Municipal.

5. Em momento pretérito, por intermédio do Ofício nº 267/2025-DLCA, o Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, dando prosseguimento ao trâmite processual, encaminhou a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para análise do procedimento licitatório a ser realizado na modalidade Pregão, na forma eletrônica para a “Contratação de empresa especializada no fornecimento de material de construção e hidráulico, objetivando atender as necessidades da Prefeitura, Secretaria e Fundos que compõem a esfera administrativa do município de Viseu/PA”.

6. Após formalização da consulta foi expedido o competente parecer jurídico, todavia, apesar dos instrumentos de contrato e edital contidos na fase preparatória aparentarem estrita conformidade com a legislação de regência, e a despeito das orientações exaradas no parecer jurídico quanto ao cumprimento das diretrizes legais, observou-se que o Edital de nº 038/2025 SRP foi publicado em desconformidade com a Lei Complementar nº 123/2006, contendo erro grosseiro capaz de influir negativamente junto ao caráter competitivo do certame, conforme asseverado no bojo do Ofício nº 1362/2025 GS/SEMED/PMV, expedido por um dos departamentos requisitantes do certame.

7. Trata-se cumulativamente da inobservância do Art. 48, inciso III da Lei Complementar nº 123/2006, que estabelece cota reservada de 25% da Licitação para ME/EPP, bem como, o indevido estabelecimento de restrição a ME/EPP incutida na cláusula 5.6 do Edital.

8. Segue o dispositivo, Art. 48, inciso III da Lei Complementar nº 123/2006:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

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.

9. Segue cláusula 5.6 do Edital, *in verbis*:

5.6. Na presente licitação, a Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte não poderão se beneficiar do regime de tributação pelo Simples Nacional, visto que os serviços serão prestados com disponibilização de trabalhadores em dedicação exclusiva de mão de obra, o que configura cessão de mão de obra para fins tributários, conforme art. 17, inciso XII, da Lei Complementar no 123/2006.

10. A referida cláusula impõe restrição em desconformidade com o objeto da licitação, visto que o certame tem por finalidade a “Contratação de empresa especializada no fornecimento de material de



construção e hidráulico, objetivando atender as necessidades da Prefeitura, Secretaria e Fundos que compõem a esfera administrativa do Município de Viseu/PA”, portanto, trata-se de fornecimento de materiais, e não de contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, razão pela qual, a existência da referida cláusula representa erro grosseiro e ilegalidade apta a macular o caráter competitivo do certame, o que exige saneamento imediato da instrumento de edital.

11. É o relatório.

02. DA FUNDAMENTAÇÃO.

12. Como sabido, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para aquisição de bens e serviços destinados ao atendimento do interesse público.

13. A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 14.133/2021, que versa sobre as normas gerais atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

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.”

14. Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no dispositivo constitucional acima descrito e, segundo o art. 11 da Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório tem por finalidade:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III- evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. 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.

15. Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é 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.

16. Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa.

17. A Lei Federal n. 14.133/2021 - ao trazer as normas gerais sobre o tema – estabeleceu os seguintes princípios norteadores da atuação dos agentes públicos responsáveis pela tramitação dos certames:

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).

18. A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-lo aos princípios da norma geral (Lei Federal nº. 14.133/21). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para o atingimento de certos fins, entre os quais a seleção da (s) melhor(es) propostas.

19. Entre esses fins, a busca pela proposta mais vantajosa é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos econômicos. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

20. A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

21. Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra.

22. Por fim, cumpre destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

04. DAS RAZÕES DA ANÁLISE.



23. Trata-se de análise jurídica, de ofício, do Edital de Pregão Eletrônico nº 038/2025-SRP, cujo objeto é a "Contratação de empresa especializada no fornecimento de material de construção e hidráulico", para atender às necessidades de diversas Secretarias e Fundos do Município de Viseu/PA.

24. O instrumento convocatório foi encaminhado á este órgão de assessoramento jurídico e em análise de controle prévio de legalidade dos atos administrativos, esta Procuradoria identificou a existência de vício de legalidade insanável que macula o edital e compromete a lisura e a competitividade do certame.

25. O ponto nevrálgico das ilegalidades reside na inobservância do inciso III do Art. 48 da Lei Complementar 123/06, deixando de observar a cota reservada à ME e EPP e na cláusula 5.6 do edital, que veda, de forma expressa, a participação de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) que se beneficiem do regime de tributação do Simples Nacional.

26. Diante da gravidade do vício e de seu potencial lesivo ao interesse público, o presente parecer é exarado para fundamentar e recomendar a anulação do edital, com base no poder-dever de autotutela da Administração Pública.

27. O poder-dever da Administração Pública de rever seus próprios atos quando eivados de ilegalidade é um princípio basilar do Direito Administrativo, consolidado nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal (STF). A Súmula 473 é cristalina:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

28. No caso em tela, a ilegalidade é manifesta e insanável, conforme se passa a expor.

a) A inobservância do Art. 48, inciso III da Lei Complementar nº 123/06

Como se sabe, a Lei Complementar nº 123/06 estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos entes federativos.

Dentre estes tratamentos diferenciados, destaca-se o Art. 48 do diploma legal, o qual estabelece que:

Art. 48. 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);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

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.



Da análise do instrumento de edital, observa-se que em que pese cumprido o inciso I do Art. 48 do diploma, deixou de aplicar a regra previsto no inciso I para os itens como valores superiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), razão pela qual, padece o edital de ilegalidade, a qual deve ser sanada.

b) A Ilegalidade da Cláusula 5.6 e a Violação ao Princípio da Competitividade

A cláusula 5.6 do edital dispõe:

5.6. Na presente licitação, a Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte não poderão se beneficiar do regime de tributação pelo Simples Nacional, visto que os serviços serão prestados com disponibilização de trabalhadores em dedicação exclusiva de mão de obra, o que configura cessão de mão de obra para fins tributários, conforme art. 17, inciso XII, da Lei Complementar no 123/2006.

Esta cláusula padece de vício de legalidade material e formal, por três razões fundamentais:

1. Erro Grosseiro na Qualificação do Objeto: O edital licita a compra de bens (materiais de construção), não a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. A vedação legal invocada (Art. 17, XII, da LC 123/2006) aplica-se exclusivamente a contratos de cessão de mão de obra (terceirização), sendo totalmente inaplicável ao objeto do presente certame. A Administração cometeu um erro crasso ao transpor uma regra restritiva de um universo jurídico para outro completamente distinto.
2. Afronta Direta ao Tratamento Favorecido (Art. 4º da Lei 14.133/2021): A nova Lei de Licitações, em seu Art. 4º, impõe à Administração o dever de assegurar tratamento diferenciado e favorecido às ME e EPP. O regime do Simples Nacional é a principal ferramenta para a materialização desse tratamento. Ao vedá-lo, o edital não apenas descumprir um dever legal, mas também sabota o objetivo do legislador de fomentar a participação do pequeno empresário nas compras públicas.
3. Restrição Indevida e Lesiva à Competitividade: A consequência direta desta cláusula é a restrição indevida e fatal à competitividade. É de notório conhecimento que o Município de Viseu e sua região contam com diversas microempresas e empresas de pequeno porte no ramo de materiais de construção. Tais empresas, em sua maioria optantes pelo Simples Nacional, foram efetivamente tolhidas de participar do certame, pois a vedação as obrigaria a formular preços com base em uma carga tributária irreal, tornando suas propostas inexecutáveis.

29. Essa restrição não apenas prejudica os licitantes, mas, principalmente, o interesse público. Ao limitar o universo de competidores, a Administração Pública reduz drasticamente a probabilidade de obter a proposta mais vantajosa, correndo o risco de contratar por preços mais elevados do que aqueles que poderiam ser obtidos em um ambiente de ampla concorrência. A cláusula é, portanto, potencialmente lesiva ao erário.

30. As ilegalidades apontadas não são meras irregularidades formais, passíveis de convalidação. Trata-se de um vício na própria motivação e no conteúdo de uma cláusula central do edital, que afeta diretamente o princípio da isonomia e da competitividade, sendo, portanto, insanável.

05. CONCLUSÃO.



PROCURADORIA-GERAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
ESTADO DO PARÁ

29. Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica OPINA e RECOMENDA que as Secretarias Municipais interessadas, no exercício do seu poder-dever de autotutela administrativa, adotem as seguintes providências:

- a) A ANULAÇÃO do Edital de Pregão Eletrônico nº 038/2025-SRP e de todos os atos dele decorrentes, em razão do vício de ilegalidade insanável contido na cláusula 5.6 e em razão da inobservância do Art. 40, inciso III da LC nº 123/06, que restringe indevidamente a competitividade e viola o tratamento diferenciado assegurado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.
- b) A elaboração de um novo instrumento convocatório, expurgando-se o vício apontado e garantindo-se a plena conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e a Lei Complementar nº 123/2006.
- c) A posterior republicação do novo edital, com a reabertura integral dos prazos, a fim de garantir a ampla divulgação e a máxima competitividade do certame.

30. Retornem os autos ao Agente de Contratação.

31. Viseu/PA, 07 de agosto de 2025.

Procurador Geral do Município de Viseu-PA
Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Decreto nº. 16/2025