PARECER JURÍDICO Nº 442/2026 – PROCURADORIA JURÍDICA

Recebido em 27/10/2026
11:00 Manoela

Interessado: Departamento Licitação
Assunto: Abertura de Processo Licitatório - Pregão Eletrônico com SRP nº 110/2026.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ABERTURA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO COM REGISTRO DE PREÇO –CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA DO TIPO AGENTE DE CONSERVAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO Nº 52/2023. POSSIBILIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico acerca da possibilidade para controle prévio de legalidade na abertura de procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico com Registro de Preços para FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA DO TIPO AGENTE DE CONSERVAÇÃO, em atendimento as secretarias do município de Sapezal-MT.

O pleito está instruído com os seguintes documentos: Documento Formalização de Demanda-DFD; Estudo Técnico Preliminar-ETP; Solicitação de alterações de itens; Planilhas de Balizamento e Orçamentos; Planilha de Quantitativo; Comunicação Interna informando fiscais para acompanhar a execução do objeto; Solicitação de abertura de licitação emitida via sistema, constando os itens, quantitativo e valores; Termo de Referência; Portaria nomeando Comissão de Contratação; Publicação de Aviso de Intenção de Registro de Preços; Certidão de andamento processual; Edital e anexos.

Em síntese, é o relatório do necessário. Passo a opinar.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, é oportuno expor que não compete a essa Procuradoria adentrar ao mérito administrativo da contratação, apontado se as razões encartadas na justificativa da contratação refletem, efetivamente, as reais necessidades públicas, visto que compete ao Gestor Público tais funções. Cabendo, portanto, a análise estritamente jurídica do processo proposto nos termos do *caput* do art. 53 da Lei de Licitação e Contratos Administrativos.

A modalidade escolhida para o certame foi o Pregão, que se destina para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI da Lei nº 14.133/2021.

Ainda, vale ressaltar que o mesmo diploma legal, cita o que vem a ser bens e serviços comuns, a saber: "A*rt. 6º, 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;"*

Verifica-se dos autos que o objeto do pregão pode ser facilmente definido e descrito com base nas especificações lançadas no termo de referência, assim como usuais no mercado, visto que diferentes fornecedores podem executar o objeto.

Avenida Antônio André Maggi, nº 1400 – Cidezal I – Telefone (65) 3383-4500 – CEP 78.365-054
Sapezal – Mato Grosso - www.sapezal.mt.gov.br

Com relação ao Sistema de Registro de Preços-SRP, instituído como um procedimento auxiliar de licitação (art. 78, IV da Lei nº 14.133/2021), ressalta Marçal Justen Filho que "*é uma das soluções mais adequadas para assegurar a flexibilidade em contratações administrativas*", se tratando de uma "*das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública. As vantagens propiciadas pelo SRP até autorizam a interpretação de que sua instituição é obrigatória por todos os entes administrativos, não se tratando de uma mera escolha discricionária.*"[1].

Nota-se que o registro de preço é uma garantia ao Município de manter registrado preço de itens cuja aquisição/contratação é facultativa durante o período de vigência da ata de registro de preço, o que demonstra vantajosidade para a Administração Pública na sua realização, nos termos do art. 83 da Lei nº 14.133/2021.

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, dispõe acerca da fase preparatória do processo licitatório, cabendo a devida observação, especialmente: I – descrição da necessidade da contratação em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; II – definição do objeto compreendido o termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo; III – definições da execução e pagamento, garantias e condições de recebimento; IV – orçamento estimado com as composições de preços; V – elaboração de edital; VI – minuta do contrato; VII – regime de execução de obras e serviços de engenharia; VIII – modalidade de licitação, critério de julgamento, modo de disputa; IX – justificativas de exigências estipuladas em edital; X – análise de risco; XI – motivação sobre divulgação do orçamento da licitação.

Consta nos autos o Documento de Formalização de Demanda contemplando a solicitação de autorização para realização do processo, justificativa para realização do objeto, justificativa para utilização do registro de preços, breve relato sobre as quantidades, breve relato sobre a estimativa de preliminar de valor contratado e motivação acerca da divulgação do orçamento estimado, indicação de pretensão da conclusão do processo, indicação de vinculação ou dependência com outro procedimento e legislação pertinente e solicitação para andamento na formalização do processo.

Foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar anexado ao edital da licitação, conforme requisito legal - art. 18 §1° da Lei nº 14.133/2021.

No Termo de Referência consta o objeto, os itens a serem contratados, quantidades e valores unitários e totais, especificações técnicas a serem seguidas na execução, critérios de execução e prazos, obrigações das partes, condições de pagamento, prazo do registro de preços e fiscais que acompanharão a execução. Destaco que cabe aos Fornecedores a devida observação do presente documento, visto que o mesmo é parte central da contratação. Ressalto, ainda, que se trata de um documento de cunho eminentemente técnico, não cabendo a essa Procuradoria tecer maiores considerações acerca de seu conteúdo, limitando-nos ao exame dos aspectos jurídico-formais da contratação.

O balizamento foi realizado com preços públicos e com potenciais fornecedores, conforme justificado pelo servidor que elaborou o qual é ciente das normativas aplicadas ao caso para elaboração da cesta de preços, nos termos do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021.

Vale considerar que a responsabilidade pelas pesquisas de preços, assim como pela elaboração do Termo de Referência e das exigências de habilitação, é dos setores e pessoas competentes envolvidos

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. -- 17. ed. rev., atual. e ampl. 3ª tir. -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. páginas 301 e 308.

Avenida Antônio André Maggi, nº 1400 – Cidezal I – Telefone (65) 3383-4500 – CEP 78.365-054
Sapezal – Mato Grosso - www.sapezal.mt.gov.br

na aquisição do objeto (Acórdãos nº 3.516/2007, 3.213/2019 e 1.844/2019-Plenário, todos do TCU – art. 5º e 10º do Decreto Municipal nº 31/2024).

Nos termos do art. 3º do Decreto Municipal nº 052/2023 que regulamenta o sistema de registro de preços, este menciona as hipóteses em que se autoriza a utilização, *verbis*:

> *"Art. 3º 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."*

Observa-se que no pregão em análise o SRP será utilizado para futura e eventual contratação de empresa especializada em prestação de serviços de mão de obra do tipo agente de conservação. Foi destacado no DFD, as justificativas para o uso do sistema de registro de preços, as quais julgo pertinente fazer menção:

> ***III- DA JUSTIFICATIVA DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS***
> *Diante do objeto solicitado, certo que melhor será executado se realizado na forma do sistema de registro de preços. Outrossim, a utilização do Sistema de Registro de Preços deve ser justificada conforme menciona o Decreto Municipal nº 052/2023:*
> *Art. 3º 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.*

A contratação ora pretendida justifica-se pelas contratações frequentes dos serviços para diversas atividades rotineiras (inciso I), assim como pela solicitação das secretarias municipais, onde torna-se mais atrativo economicamente e eficiente a contratação, sendo, portanto, o uso do Sistema de Registro de Preços respaldado pelo inciso III.

Outrossim, vale dizer que não é possível prever o quantitativo real que será utilizado, uma vez que a demanda será determinada conforme a necessidade manifestada pelas secretarias municipais durante a vigência da ARP – inciso V.

Ressalta-se ainda o que diz o art. 19 do Decreto Municipal nº 052/2023:

Avenida Antônio André Maggi, nº 1400 – Cidezal I – Telefone (65) 3383-4500 – CEP 78.365-054
Sapezal – Mato Grosso - www.sapezal.mt.gov.br

Art. 19. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente justificada.

Adiante, a Lei nº 14.133/2021 em seu artigo 82 em conjunto com o art. 13 do Decreto Municipal nº 052/2023, dispõem sobre os requisitos mínimos a serem observados na elaboração do edital, vejamos:

"Art. 13. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais estabelecidas na Lei nº 14.133/2021, e disporá sobre:
I - as especificidades da licitação e de seu objeto, incluída a quantidade máxima de cada item que poderá ser contratada, com a possibilidade de ser dispensada nas hipóteses previstas no art. 4º;
II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida, desde que justificada;
III - a possibilidade de prever preços diferentes:
a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote; ou
d) por outros motivos justificados no processo;
IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital e obrigar-se nos limites dela;
V - o critério de julgamento da licitação;
VI - as condições para alteração ou atualização de preços registrados, conforme a realidade do mercado e observado o disposto nos art. 23 ao art. 25;
VII - a vedação à participação do órgão ou da entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
VIII - as hipóteses de cancelamento do registro de fornecedor e de preços, de acordo com o disposto nos art. 28 e art. 29;
IX - o prazo de vigência da ata de registro de preços, que será de um ano e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso;
X - as penalidades a serem aplicadas por descumprimento do pactuado na ata de registro de preços e em relação às obrigações contratuais;
XI - a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, observados os limites previstos nos incisos I e II do caput do art. 32, no caso de o órgão ou a entidade gerenciadora admitir adesões;
XII - a inclusão, na ata de registro de preços, para a formação do cadastro de reserva, conforme o disposto no inciso II do caput do art. 16:
a) dos licitantes que aceitarem cotar os bens, as obras ou os serviços em preços iguais aos do licitante vencedor, observada a ordem de classificação da licitação; e
b) dos licitantes que mantiverem sua proposta original;
XIII - a vedação à contratação, no mesmo órgão ou na mesma entidade, de mais de uma empresa para a execução do mesmo serviço, a fim de assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização, ressalvado o disposto no art. 49 da Lei nº 14.133/2021;
XIV - na hipótese de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que justificada a necessidade de sua apresentação; e
XV - possibilidade da troca de marca.
XVI - minuta da ata de registro de preço."

Em atendimento a legislação, o edital prevê as especificidades do objeto, elaborado com clareza nos termos da lei, estando estampado no edital e termo de referência, como também restou destacado e justificando o critério de julgamento como de **menor preço por LOTE** e modo de disputa aberto.

Constata-se, também, que foram definidas as unidades de medidas adotadas para o objeto licitado, estimada as quantidades máximas a serem contratadas pelas Secretarias solicitantes cabendo aos licitantes cotarem nos quantitativos máximos definidos no termo de referência.

Avenida Antônio André Maggi, nº 1400 – Cidezal I – Telefone (65) 3383-4500 – CEP 78.365-054
Sapezal – Mato Grosso - www.sapezal.mt.gov.br

Compõe o edital a vedação da possibilidade da oferta de preços/descontos diferentes pelo mesmo fornecedor, visto que não visível as opções descritas na lei ao caso sob análise, bem como vedação da proposta ser ofertada em quantitativo inferior ao máximo previsto no termo de referência.

Outrossim, encontra-se no edital as condições de alteração dos preços registrados e hipótese de cancelamento da ata de registro de preço-ARP.

Constata-se que foi observado a opção de cadastro reserva para o registro de mais de um fornecedor, assegurada a preferência da contratação conforme classificação, bem como a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ARP com o mesmo objeto no prazo de validade daquela que já tenha participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital.

Encontra-se expressamente os órgãos/secretarias solicitantes/participantes do processo administrativo. Foram anexadas no instrumento convocatório a minuta da ata de registro de preços, a minuta do futuro contrato e, ainda, as penalidades por descumprimento das condições, formuladas de acordo com as normas jurídicas pertinentes.

O prazo de vigência da Ata de Registro de Preços será de 01 (um) ano e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovada a vantajosidade econômica, nos termos do art. 20 do Decreto Municipal nº 052/2023, com a redação alterada pelo Decreto Municipal nº 043/2026.

No tocante aos requisitos para qualificação a fim de Habilitação, foram exigidos os documentos indispensáveis para a futura contratação da empresa, bem como para execução do objeto, nos termos do artigo 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021.

Cumpre registrar que tanto o Termo de Referência quanto o Edital do pregão em análise contemplaram expressamente a obrigatoriedade de observância, pela futura contratada, das disposições estabelecidas na Convenção Coletiva de Trabalho vigente, especialmente no que se refere à composição dos custos da contratação e à aferição da exequibilidade das propostas apresentadas.

Se fez assegurado o disposto na Lei Complementar nº 123/06 e L.C. Municipal nº 16/2016 quanto ao tratamento favorecido para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Houve a publicação da Intenção do Registro de Preço para órgãos e entidades manifestarem interesse de participar do presente processo de licitação, podendo ainda, ser realizado adesão para órgãos ou entidades não participantes nos termos do edital, conforme o artigo 86 da Lei nº 14.133/2021 e art. 31 do Decreto Municipal nº 052/2023.

Oportuno menciono que foi nomeado Agente de Contratação e equipe de apoio em Portaria do Gestor Municipal.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, opinamos pelo prosseguimento do procedimento licitatório com as cautelas de estilo.

Alertamos também para que seja observado o disposto no art. 55 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 quanto os requisitos a serem analisados quando do início da fase externa do pregão, bem como ao prazo não inferior a **10 (dez) dias úteis** para recebimento das propostas, tratando-se de serviços comuns, nos

Avenida Antônio André Maggi, nº 1400 – Cidezal I – Telefone (65) 3383-4500 – CEP 78.365-054
Sapezal – Mato Grosso - www.sapezal.mt.gov.br

termos do art. 55, inciso II, "a" da Lei nº 14.133/2021, que é condição de eficácia para a validade do instrumento.

Quanto a publicidade, alerta-se para que seja dado ampla publicidade do extrato de abertura no PNCP, diário oficial do TCE/MT, bem como manter o edital e anexos junto ao PNCP e site do ente público para maior alcance dos licitantes, nos termos do art. 54 e seus parágrafos do multicitado diploma legal.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sapezal-MT, 27 de outubro de 2026.

Juliana da Silva Batista
Assessora Jurídica
OAB/MT 18.317-B

Avenida Antônio André Maggi, nº 1400 – Cidezal I – Telefone (65) 3383-4500 – CEP 78.365-054
Sapezal – Mato Grosso - www.sapezal.mt.gov.br