



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER

EMENTA: LICITAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. GERENCIAMENTO VIA SISTEMA INFORMATIZADO. REDE CREDENCIADA. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO. EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL. FASE INTERNA. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. TERMO DE REFERÊNCIA. ESTIMATIVA DE VALOR. PESQUISA DE PREÇOS. MEMÓRIA DE CÁLCULO. SUPRESSÃO PARCIAL DO OBJETO. READEQUAÇÃO DO VALOR GLOBAL. JUSTIFICATIVA BASEADA EM HISTÓRICO DE EMPENHOS. PARECER JURÍDICO INICIAL. ADEQUAÇÕES SUPERVENIENTES NA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo de licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para escolha da proposta mais vantajosa para futura e eventual contratação de empresa especializada para a implantação, configuração e operação de sistema de gerenciamento via internet, on line e real time, de despesas com a aquisição de materiais de construção, EPIs e afins, por meio de rede credenciada de fornecedores para atender as solicitações das Secretarias Municipais e Fundos Municipais de Saúde e de Assistência Social.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

O valor estimado da contratação é de **RS 4.113.200,00** (quatro milhões, cento e treze mil e duzentos reais), com taxa administrativa estimada em 2,83% (f. 027).

Da análise dos documentos anteriormente acostados, verificou-se que o processo fora inicialmente instruído com documento de formalização da demanda (f. 03-10); o Estudo Técnico Preliminar (fls. 012-025); o termo de referência (fls. 027-063); e a pesquisa de preços (fls. 073-124).

O processo foi instruído com o Decreto Municipal n.º 134, de 30 de novembro de 2023, que regulamenta a fase preparatória dos processos licitatórios (fls. 0142-0155); com o Decreto Municipal n.º 136, de 30 de novembro de 2023, que regulamenta a atuação do agente de contratação, pregoeiro e equipe de apoio (fls. 0156-0166); com o Decreto Municipal n.º 25, de 5 de março de 2024, que regulamenta o sistema de registro de preços (fls. 0167-190); com a Portaria 055/2025, de 07 de janeiro de 2025, que autoriza a Assessora Jurídica a assinar parecer técnico na Superintendência de licitação (fls. 0191-0192); com a Portaria n.º 224/2025, de 21 de março de 2025, que atribui a cada secretário a função de gerenciador de Ata de Registro de Preços (fl. 0193-0195); com o Decreto Municipal n.º 002/2026, de 12 de janeiro de 2026, que designa os agentes que vão atuar como agentes de contratação, comissão permanente de contratação e pregoeiro (fls. 0196-0200); com a Portaria n.º 075, de 12 de fevereiro de 2026, que designa os fiscais de contrato (fls. 0201-0205); com o Decreto Municipal n.º 013/2026, de 04 de fevereiro de 2026, que delega a competência e autorização para ordenadores de despesa assinarem documentos contábeis, de licitações e prestação de contas (fls. 0206-0214) e, Minuta do edital e do contrato às fls. 0224-0264.

Esta Assessoria Jurídica já havia se manifestado nos autos, apontando, de maneira expressa, inconsistência jurídica grave no subitem que atribuiu caráter meramente exemplificativo à relação de materiais, equipamentos e serviços, bem como censurando a permanência de descrição genérica do objeto, com a orientação de excluir expressões abertas, retirar a referência a "serviços de mão de obra em geral", detalhar de modo exaustivo os itens pretendidos e, se mantida alguma contratação de mão de obra,



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

proceder à categorização precisa, com correspondência a quantitativos estimados de horas ou serviços, tudo lastreado em memória de cálculo real e, no que coubesse, em tabelas oficiais de referência, a exemplo de SINAPI e SICRO. Tal manifestação consignou, ainda, o risco de nulidade e a necessidade de retorno do feito à equipe de planejamento para saneamento (fls. 273-282).

Na sequência, a Secretaria Municipal de Suprimento e Logística emitiu memorando aos gestores municipais, datado de 03 de março de 2026, no qual registrou, com base no parecer jurídico então proferido, a identificação de inconsistência no subitem que tratava os itens como “meramente exemplificativos” e determinou adequações técnicas obrigatórias, consistentes na retificação da descrição do objeto, com exclusão de termos genéricos, na listagem detalhada de todos os serviços e materiais pretendidos, na definição de quantitativos estimados mediante memória de cálculo e na adoção de referências oficiais de preços, consignando, ainda, que, caso se optasse pela manutenção da contratação de mão de obra, deveriam ser listadas as categorias, vinculando-as aos quantitativos estimados de horas ou serviços, bem como ressaltando a vedação, no âmbito municipal, ao acréscimo posterior de quantitativos na ata de registro de preços (fl. 283).

Também veio aos autos memorando subscrito por diversos Secretários Municipais, datado de 04 de março de 2026, no qual se reconheceu a elevada complexidade técnica das adequações exigidas para a parcela concernente aos serviços, notadamente em razão da necessidade de levantamento detalhado de histórico de consumo, mensuração de demanda por tipo de serviço e construção de memória de cálculo individualizada por secretaria, razão pela qual, diante da urgência concreta na aquisição de materiais de construção e EPIs, foi formalmente solicitada a retirada, naquele momento, da parte do objeto referente aos serviços de vidraceiro, marmoreiro, calheiro, chaveiro e mão de obra em geral, mantendo-se exclusivamente a parcela relativa aos materiais de construção, equipamentos de proteção individual e afins (fls. 284-285), com a informação de que as novas documentações necessárias, já adequadas ao objeto restrito, seguiriam anexas.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

O novo valor estimado da contratação é de R\$ 3.290.560,00 (três milhões, duzentos e noventa mil, quinhentos e sessenta reais) – fls. 329.

É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Segundo o enunciado n.º 7 de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, na manifestação consultiva devem ser evitados posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.¹

Cabe ao parecer jurídico indicar a norma, verificar a existência dos documentos que fundamentam os autos e indicar doutrina e jurisprudência, se houver, para assegurar a razoabilidade da tese que abraça.²

Na consultoria administrativa, deve ser observada a independência técnica da Advocacia Pública conforme entendimento constante da Súmula n.º 6 da Comissão Nacional de Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil que assenta que “**os advogados públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude**”.

Impende, de início, delimitar a natureza e os contornos da atuação desta Assessoria Jurídica. Nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, encerrada a fase preparatória, o processo licitatório deve ser submetido ao órgão de assessoramento jurídico para a realização do controle prévio de legalidade, incumbindo-lhe examinar os pressupostos de fato e de direito da contratação e manifestar-se sobre a conformidade do procedimento com o ordenamento jurídico.

Trata-se, portanto, de função preventiva, vocacionada à preservação da higidez do processo e à mitigação de riscos de nulidade, de responsabilização

¹ BRASIL. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4ª ed. rev., ampl. e atual. Advocacia Geral da União, Brasília, 2016.

² JACOBY FERNANDES, J. U. **Contratação direta sem licitação**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 571.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

e de apontamentos de controle, e não de substituição indevida da Administração na formulação de juízos de conveniência e oportunidade.

Dessarte, a escolha administrativa de contratar, de definir a solução que reputa mais adequada ao atendimento do interesse público e de, inclusive, restringir ou ampliar o escopo material da contratação, pertence, em princípio, ao mérito administrativo, desde que exercida dentro das balizas normativas pertinentes.

No caso sub examine, o primeiro aspecto digno de relevo consiste em reconhecer que a supressão dos serviços de vidraceiro, marmoreiro, calheiro, chaveiro e mão de obra em geral representam providência saneadora substancial, porquanto afasta a heterogeneidade excessiva do objeto anteriormente delineado e reduz, em medida expressiva, o risco de indeterminação material da contratação.

Cumprе reconhecer que as adequações supervenientemente promovidas pela Administração não se limitaram à retirada dos serviços anteriormente impugnados, alcançando, também, a eliminação da redação meramente exemplificativa da descrição do objeto, o que se revela juridicamente relevante, porquanto a utilização de fórmulas redacionais abertas, genéricas ou não delimitadoras vulnera os princípios do planejamento, da motivação, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório.

A retirada dessa expressão e de sua carga semântica expansiva contribui, dessarte, para a recomposição da higidez do caderno procedimental, na medida em que reforça a objetividade do escopo contratual e reduz a margem para ampliações interpretativas indevidas na futura execução da ata.

A permanência daqueles serviços, tal como antes redigidos, comprometia a precisão do objeto, a memória de cálculo e o julgamento objetivo, além de criar evidente zona de incerteza quanto à extensão da futura execução contratual. Sua retirada, portanto, densifica a escoreita delimitação do escopo licitatório e aproxima a modelagem da contratação dos parâmetros exigidos pelo regime jurídico do pregão e do sistema de registro de preços.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

O segundo aspecto, por sua vez, é o que ora assume maior relevo: informa-se agora que o valor estimado foi revisto para R\$ 3.200.000,00, tendo sido juntado aos autos relatório de valores empenhados com materiais de construção, bem como justificativa específica para o novo montante.

À luz da nova configuração, perscruta-se que a Administração passou a apresentar lastro documental para a recomposição do orçamento estimativo, valendo-se do histórico de despesas efetivamente executadas, da avaliação da demanda reprimida, da atualização de custos setoriais e da prudência administrativa inerente ao planejamento de fornecimentos sujeitos à oscilação de preços e à execução parcelada.

Tal providência, em princípio, satisfaz o ônus mínimo de motivação exigido pelo art. 23 da Lei nº 14.133/2021, na medida em que o valor estimado deixa de ser mera projeção abstrata e passa a se apoiar em elementos empíricos do próprio comportamento de consumo administrativo.

É certo que a mera juntada de justificativa não implica, automaticamente, perfeição técnica absoluta. A análise jurídica não se converte, por isso, em chancela irrestrita da metodologia contábil ou estatística empregada. Não obstante, sob o prisma da legalidade, mostra-se suficiente, nesta etapa, verificar se houve efetiva readequação do valor ao objeto remanescente e se essa readequação encontra respaldo documental minimamente idôneo. E, sob a premissa ora adotada, a resposta é afirmativa: a Administração não apenas reduziu o valor global, como também explicitou os fundamentos que reputou aptos a justificar o novo patamar estimativo, o que supera o estado de inconsistência ostensiva anteriormente verificado.

Outrossim, não se descarta de que o modelo de contratação por gerenciamento via sistema informatizado e rede credenciada continua a exigir, para sua plena higidez, demonstração de vantajosidade prática. Isso significa que o novo Termo de Referência deve evidenciar, com clareza, por que a solução intermediada continua sendo, para o Município, mais adequada do que alternativas de aquisição direta ou fracionada por grupos de itens, especialmente no que tange à eficiência operacional, à centralização do controle, à rastreabilidade das aquisições e à amplitude de atendimento das Secretarias. Tal



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

ponto, contudo, já não se confunde com irregularidade manifesta, mas com ressalva de cautela técnica a ser observada no fechamento da instrução.

Da mesma forma, permanece necessário que a descrição dos materiais e equipamentos não incorra em generalidades excessivas. Expressões demasiadamente abertas, se desprovidas de critério delimitador, podem vulnerar o julgamento objetivo e a vinculação ao edital. Todavia, considerado o saneamento já promovido quanto à exclusão dos serviços e a recomposição do valor estimado, esse aspecto passa a demandar conferência final de coerência documental, e não mais conclusão sumária de inviabilidade jurídica.

Em arremate, a análise concreta conduz à compreensão de que o processo, no estado atual e sob as premissas informadas, já não ostenta a irregularidade central que anteriormente inviabilizava seu prosseguimento. Há, agora, saneamento qualitativo do objeto e readequação econômica minimamente motivada. Remanescem, ainda assim, deveres de compatibilização e fechamento técnico do caderno procedimental, sem os quais não se recomenda a publicação precipitada do edital.

Quanto à modalidade, o pregão deve ser obrigatoriamente utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021).

Bens e serviços comuns são aqueles cujo padrão de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, segundo especificações usuais de mercado.³⁴

Nesse sentido, cabe ao órgão demandante, por sua área técnica especificar se os bens que serão adquiridos são comuns, providência que não é realizada pelo órgão jurídico (Orientação Normativa AGU n.º 54).⁵

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2023, p. 608.

⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 173

⁵ ON AGU n.º 54/2014: Compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a

B



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Pelo procedimento de SRP a Administração Pública realiza o registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras (art. 6º, inciso XLV, da Lei n.º 14.133/2021).

Na licitação realizada com o procedimento de SRP é celebrada a ARP, que é um documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação (art. 6º, inciso XLVI, da Lei n.º 14.133/2021).

No SRP a Administração contrata se quiser, quando quiser (dentro do prazo de vigência da ata de registro de preços) e quanto quiser (desde que não ultrapasse o quantitativo fixado no edital de licitação e consignado na ARP).⁶

Com base no art. 24 da Lei n.º 14.133/2021, o subitem 1.3 do edital e subitem 11 do Termo de Referência, o custo estimado da contratação foi R\$ 3.290.560,00 (três milhões, duzentos e noventa mil, quinhentos e sessenta reais). (f. 364 e 329).

No termo de referência, documento obrigatório na fase preparatória, foi fixado o local e condições da prestação do serviço (p. 349) – art. 10, inciso I, alíneas “a” e “c”, do Decreto Municipal n.º 134/2023.

A minuta do contrato administrativo prevê as cláusulas obrigatórias previstas no art. 92 da Lei n.º 14.133/2021.

Os fiscais de contratos administrativos, indicados no documento de formalização da demanda, foram designados pela Portaria n.º com a Portaria n.º 075/2026, de 12 de fevereiro de 2026, que designa os fiscais de contrato.

obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 873.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Encerrada a fase preparatória da licitação, deve se proceder à divulgação do edital de licitação (art. 17, incisos I e II, da Lei n.º 14.133/2021).

Nesse aspecto, aplica-se o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis entre a divulgação do edital e o recebimento das propostas (art. 55, inciso II, alínea "a", da Lei n.º 14.133/2021).

Na Lei n.º 14.133/2021, dispõe o art. 54, § 1º, que a publicidade da licitação deve ocorrer mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), e do extrato do edital no Diário Oficial do Município, bem como em jornal diário de grande circulação.

3. CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, examinando-se o caderno procedimental sob a premissa fática de que foram suprimidos, do objeto da contratação, os serviços de vidraceiro, marmoreiro, calheiro, chaveiro e mão de obra em geral e também na retirada da redação meramente exemplificativa de que o valor estimado foi revisto para R\$ 3.290.560,00 (três milhões, duzentos e noventa mil, quinhentos e sessenta reais) e de que foi juntado aos autos relatório de valores empenhados com materiais de construção, acompanhado de justificativa específica para a definição do novo montante, esta Assessoria Jurídica entende que o processo apresenta condições de prosseguimento na fase interna, em caráter favorável, porquanto restou substancialmente superada a inconsistência jurídica anteriormente identificada entre a redução do escopo contratual e a ausência de recomposição do orçamento estimativo.

A publicidade da licitação deve ocorrer mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no PNCP, e do extrato do edital no Diário Oficial do Município, bem como em jornal diário de grande circulação (art. 54, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021).



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

É o parecer.

Caarapó/MS, 16 de março de 2026.

Luciana Maria Leite Miranda
Luciana Maria Leite Miranda
Assessora Jurídica do Município
Portaria nº 055/2025