PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO N. 430-2026/PGM

Redenção/PA, *data da assinatura eletrônico*.

Interessado(a): Secretaria Municipal de Cultura e Lazer – SEMCULT
Referência: Memorando n. 1040-2026/DL
Objeto: "*Aquisição de mobiliários e demais equipamentos permanentes destinados à estruturação, adequação e melhoria da infraestrutura da Biblioteca Municipal e do Auditório da Escola de Música*".
Valor estimado: R$ 310.881,54

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E SEUS ANEXOS. LEI N. 14.133/2021. APROVAÇÃO CONDICIONADA.

(I) DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

1. Inicialmente, vale ressaltar que o parecer jurídico visa informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da Administração Pública.

2. Cumpre pontuar, também, que toda verificação desta Procuradoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública.

3. Para mais, toda manifestação aqui expressa é posição meramente opinativa sobre o caso em tela, não representando prática de ato de gestão, mas, sim, uma aferição técnico-jurídica que se restringe à análise dos aspectos legais.

4. Por imprescindível, registra-se que, conforme o Enunciado n. 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU[1], não incumbe ao Órgão Consultivo pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas na manifestação jurídica.

5. Assim, "não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Com efeito, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas"[2].

(II) DO RELATÓRIO

6. Trata-se de solicitação de parecer acerca da legalidade da minuta de Edital de Licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, Menor Preço por Item, que tem como objeto a "*aquisição de*

[1] **Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU**. 4ª ed., 2016, p. 29.
[2] **Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU**. 4ª ed., 2016, p. 29.

mobiliários e demais equipamentos permanentes destinados à estruturação, adequação e melhoria da infraestrutura da Biblioteca Municipal e do Auditório da Escola de Música, em conformidade com a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura - PNAB, o respectivo Plano Anual de Aplicação dos Recursos - PAAR, para atender a Secretaria Municipal de Cultura e Lazer".

7. O procedimento veio instruído com os seguintes documentos: Projeto de Modernização e Requalificação da Biblioteca Pública Municipal (fls. 03/14); Inventário de Bens Móveis (fls. 19/35); DFD (fls. 36/45); Plano de Aplicação de Recursos (fls. 55/66); ETP (fls. 77/108); Mapa de Riscos (fls. 109/119); Cotação de Preços (fls. 120/157); Relatório do Banco de Preços (fls. 158/185); Documento de Formalização da Pesquisa de Preço (fls. 196/201); Mapa de Preços (fl. 202); Dotação Orçamentária (fls. 203/205); Autorização (fl. 207); Termo de Justificativa (fls. 208/210); TR (fls. 217/244); Minuta de Edital (fls. 245/277); Minuta de Contrato (fls. 337/349); e Memorando n. 1040-2026/DL (fl. 386).

8. É o breve relatório.

(III) DO PARECER

(III.A) DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

9. De saída, cumpre anotar que a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, tornou o procedimento licitatório *conditio sine qua non* para contratos – que tenham como parte o Poder Público – relativos a obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados em lei.

10. Isso dito, a Lei n. 14.133/2021, em seu art. 28, descreve as principais modalidades de licitação originalmente existentes. No caso em análise, a modalidade de licitação eleita tem previsão no sobredito art. 28, inciso I, da Lei n. 14.133/2021, ou seja, trata-se da modalidade de licitação Pregão.

11. Conforme dispõe o art. 6º, inciso XLI, da Lei n. 14.133/2021, Pregão é a modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns. O mesmo art. 6º, em seu inciso XIII, destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

12. No caso em estudo, percebe-se que a pretendida licitação tem como objeto a "*aquisição de mobiliários e demais equipamentos permanentes destinados à estruturação, adequação e melhoria da infraestrutura da Biblioteca Municipal e do Auditório da Escola de Música, em conformidade com a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura - PNAB, o respectivo Plano Anual de*

Aplicação dos Recursos - PAAR, para atender a Secretaria Municipal de Cultura e Lazer", consoante especificações técnicas constantes do Termo de Referência de fls. 217/244.

13. Dessa forma, considerando que o objeto a ser licitado enquadra-se, segundo a área técnica competente, na definição de bens/serviços comuns, uma vez que pode ser objetivamente definido por meio de especificações usuais de mercado, tem-se que a modalidade eleita fora acertada.

(III.B) DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO / DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

14. A Nova Lei de Licitações estabeleceu três fases no procedimento licitatório/contratação pública: fase preparatória ou interna (planejamento), fase externa (seleção do fornecedor) e a fase da contratação (execução do contrato). Neste ato, trataremos da fase preparatória do procedimento licitatório.

15. Pois bem. O art. 18 da Lei n. 14.133/2021 elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
> II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
> III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
> IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
> V - a elaboração do edital de licitação;
> VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
> VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
> VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
> IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
> X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
> XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

16. No caso em tela, constata-se que o procedimento licitatório observa as exigências constantes do acima reproduzido art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

17. Avançando. O § 1º do art. 18 da Lei n. 14.133/2021 dispõe acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, o qual deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contração:

> Art. 18. (*Omissis*).
> [...]
> § 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 refugos, quando aplicável;
> XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.
> § 2º **O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.** (Grifo nosso).

18. Consoante o § 2º do acima reproduzido dispositivo, o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º e, quando não contemplar os demais elementos, terá que apresentar as devidas justificativas.

19. No caso em questão, observa-se que o ETP de fls. 77/108 atende aos requisitos exigidos pelo art. 18, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, **salvo quanto à estimativa do valor da contratação (inciso VI), a qual não consta do ETP.** Explica-se.

20. **O ETP de fls. 77/108 registra que a pesquisa de preços seria realizada em momento posterior e fixa apenas a referência de "até R$ 237.207,11" (fls. 96/97 e 107). A estimativa final apurada em 30.09.2026 (*vide* fls. 196/202), todavia, não foi incorporada ao retrocitado ETP.**

21. **Nesse contexto, o ETP de fls. 77/108 deve ser complementado com a estimativa do valor da contratação (acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte), nos termos do art. 18, § 1º, inciso VI, e § 2º, da Lei n. 14.133/2021.**

(III.C) DA ANÁLISE DE RISCOS

22. O art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

23. Da análise dos autos, verifica-se que a Administração elaborou o Mapa de Riscos (fls. 109/119). Portanto, atendeu ao exigido pela Lei.

(III.D) DA ESTIMATIVA DE PREÇOS

24. A elaboração da estimativa de preços nos procedimentos de contratação exige ampla pesquisa de preços, a fim de permitir a identificação precisa da faixa usual de valores praticados para objeto similar ao pretendido.

25. Pois bem. O art. 72 do Decreto Municipal n. 018/2024 preconiza que a pesquisa de preço para determinação do valor estimado será realizada com os seguintes parâmetros:

> Art. 72. A pesquisa de preço para determinação do preço estimado será realizada com os seguintes parâmetros, de forma combinada ou não:
> I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como painel de preços, ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> II – contratações similares feitas pela Administração, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive por Sistema de Registro de Preços (SRP), considerando o índice de atualização de preços correspondente;
> III – 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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, com data e hora de acesso;
> IV – pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por correio postal ou eletrônico, desde que apresentada a justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital ou do aviso;

> V – pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, ou órgão que o tenha substituído.

26. No presente caso, verifica-se que a Administração realizou pesquisa de preços em estrita observância ao disposto no art. 72 do Decreto Municipal n. 018/2024.

(III.E) DO TERMO DE REFERÊNCIA

27. A Lei n. 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXIII, define Termo de Referência como sendo o documento necessário para a contratação de bens e serviços e que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

> Art. 6º. (O*missis*)
> 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;

28. No caso em análise, percebe-se que o TR de fls. 217/244 está de acordo com o art. 6º, inciso XXIII, da Lei n. 14.133/2021, **salvo quanto ao prazo do contrato e à possibilidade de sua prorrogação, elementos previstos na alínea "a" do precitado inciso.** Explica-se.

29. **O TR de fls. 217/244 fixa a vigência de 180 dias com prorrogação fundada no art. 106, § 2º, inciso II, da Lei n. 14.133/2021 (*vide* fl. 217, item 1.3), e a minuta de Edital remete aos arts. 105 e 107 (*vide* fl. 275, item 21.1).**

30. A prorrogação prevista nos arts. 106 e 107, entretanto, é própria dos serviços e fornecimentos contínuos, assim definidos no art. 6º, inciso XV, da Lei n. 14.133/2021:

> Art. 6º. (Omissis)
> XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

31. O art. 107 da mesma Lei dispõe:

> Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

32. **Pois bem. Por se tratar de aquisição de bens com entrega única, a vigência deve observar o art. 111 da Lei n. 14.133/2021:**

> Art. 111. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.

33. **Dessa forma, o TR, a minuta de Edital e a minuta de Contrato devem ser ajustados para prever a vigência própria da contratação por escopo predefinido.**

(III.F) DA MINUTA DE EDITAL

34. No que tange especificamente à minuta de Edital, o art. 25, *caput*, da Lei n. 14.133/2021, preconiza que o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

35. Pois bem. Após detida análise, verifica-se que a minuta de Edital de fls. 245/277 atende aos requisitos estabelecidos no acima referido art. 25, *caput*, da Lei n. 14.133/2021.

(III.G) DA MINUTA DE CONTRATO

36. No caso concreto em análise, verifica-se que a minuta de Contrato (fls. 337/349) não fez vista grossa ao que dispõe o art. 92 da Lei n. 14.133/2021, haja vista que contempla as seguintes cláusulas necessárias: as que tratam do objeto e seus elementos característicos, prazo de duração do contrato, preço e as condições de pagamento, regime de execução, o crédito pelo qual correrão as despesas, obrigações das partes, as penalidades cabíveis e os casos de rescisão.

(III.H) DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO CONTRATO

37. Conforme o art. 54 da Lei n. 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). O mesmo dispositivo, em seu § 1º, prevê, também, que é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município. Vejamos:

> Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

> § 1º Sem prejuízo do disposto no *caput*, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

38. Por fim, registra-se que o art. 94, *caput* e inciso I, da Lei n. 14.133/2021, estabelece que a divulgação, no PNCP e no prazo máximo de 20 dias uteis após sua assinatura, é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos:

> Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:
> I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

(IV) DA CONCLUSÃO

39. Ante o exposto, esta Procuradoria, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e financeiros, opina favoravelmente ao prosseguimento do feito, **desde que:**

a) Seja complementado o ETP com a estimativa do valor da contratação (*vide* itens 20 e 21 deste parecer);

b) Seja ajustada a vigência contratual à natureza de contratação por escopo predefinido, nos termos do art. 111 da Lei n. 14.133/2021 (*vide* itens 29 a 32 deste parecer); e

c) O Controle Interno se manifeste acerca do caso em tela.

RAFAEL MELO DE SOUSA:00552678236 Assinado de forma digital por RAFAEL MELO DE SOUSA:00552678236 Dados: 2026.11.13 12:03:54 -03'00'

Rafael Melo de Sousa
Procurador Jurídico
Portaria n. 220/2022-GPM