



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 282/2025

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Abertura de Processo de Pregão Eletrônico. Registro de Preço para Futura Prestação de Serviços de Passagens Aéreas e Bilhetes para Atender as Demandas da Prefeitura Municipal de Lagarto e os Fundos Municipais de Saúde e Assistência Social, como Partícipes. Princípio da Legalidade. Exame das Minutas de Edital e Contrato. Pregão Eletrônico. Inteligência da Lei Federal de nº 14.133/21, Lei Complementar 123/06, Decreto Federal de nº 11.462/23 e Decreto Municipal de nº 1.046/23, bem como as disposições descritas na íntegra deste Edital e em seus anexos.

I- RELATÓRIO

A Procuradoria-Geral do Município de Lagarto, conforme as atribuições estabelecidas pelo Art. 25, I e seguintes, da Lei Municipal de nº 122, de 02 de janeiro de 2025, e pelo Decreto Municipal de Nomeação de 02 de janeiro de 2025, fora provocada para apresentar parecer jurídico, sob o aspecto jurídico e formal, acerca do que se segue.

O presente cuida de Parecer Jurídico solicitado pela Secretaria Municipal de Gestão das Licitações, Contratos e Logística, tendo como objeto o registro de preços, visando a futura prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo os serviços de emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais, nos termos da IN SLTI 3, de 11 de fevereiro de 2015, incluindo reserva, bem como quaisquer outras providências necessárias e pertinentes aos serviços propostos, para atender as demandas da Prefeitura Municipal de Lagarto, através da Secretaria Solicitante, como órgão gerenciador, e os Fundos Municipais de Saúde e Assistência Social, como partícipes.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Assim, trata-se da solicitação de parecer jurídico acerca da legalidade das regras e condições fixadas no edital e minuta do contrato referente ao procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, do tipo Menor Preço por Item, sistema de registro de preços, em conformidade com a Lei Federal de nº 14.133/21, Lei Complementar 123/06, Decreto Federal de nº 11.462/23 e Decreto Municipal de nº 1.046/23, bem como as disposições descritas na íntegra deste Edital e em seus anexos.

As condições da presente análise envolvem os seguintes documentos os quais são relevantes para a análise jurídica:

- I) *Documento de formalização da demanda;*
- II) *Pesquisa de mercado com cotações de preços;*
- III) *Termo de Reserva Orçamentária (Registro de Preços);*
- IV) *Estudos técnicos preliminares;*
- V) *Justificativa;*
- VI) *Autorização;*
- VII) *Termo de referência;*
- VIII) *Minuta do Edital e anexos.*

Vem-se por meio deste elucidar se foram observados todos os regramentos legais quanto aos procedimentos adotados.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010- TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: 'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.'

(Acórdão TCU 1492/21)

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 53, I, II e 72, III da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação.

É o relatório. Passa-se para a análise jurídica.

II - DOS ORÇAMENTOS OBTIDOS

É na fase interna que a Administração define o que se pode chamar de encargo, que nada mais é do que um conjunto de obrigações. Esse conjunto de obrigações expressa a vontade da Administração e representa o que ela deseja para satisfazer a sua necessidade. É cediço que 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.

Corroborando ao entendimento a Lei nº 14.133/2021 em seu art. 23, §1º, assim disciplinou sobre o valor estimado da contratação:

"Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 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."

No presente caso, para fins de elaboração do cálculo do valor estimado, foram considerados parâmetros previstos em contratações similares de outros entes públicos, através de pesquisa mercadológica com empresas que realizam os mesmos serviços.

III- DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre destacar que compete a 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



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

O procedimento licitatório destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

“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:



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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."

Quanto à modalidade adotada, a mesma mostra-se escoreta, porquanto consoante o art. 29, da Lei nº 14.133/2021, deve-se adotar o Pregão para aquisição de objetos que possuam padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Veja-se:

"Art. 29. 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.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei."

Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o Menor Preço por Item, atende o que determina o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, cuja redação é dispa seguinte:

"Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

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."

De acordo com o que se é disposto no art. 6 da NLLC, denota-se que o processo licitatório aqui analisado seguiu todas as regulamentações, bem como as legislações municipais conexas. Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo "menor preço por item", mostra-se adequada para a modalidade determinada pelo legislador.

Por fim, destaco que a licitação será processada por meio do Sistema de Registro de Preços, mostrando-se útil à administração do Município de Lagarto, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade municipal.

Ato contínuo, analisando os documentos que compõem a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, o termo



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

de reserva orçamentária, o termo de referência, a portaria de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Ademais, não se trata a análise do plano anual de contratações de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do próprio plano anual de contratações, *in fine*:

“Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

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.”

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém, principalmente, os seguintes itens, como definição do objeto, quantitativo da contratação, justificativa do objeto e fundamentação da contratação, da classificação dos bens comuns, quantitativo, prazo, critérios de qualificação, da solicitação, do local e do prazo de execução, da pesquisa de preços, dos impactos ambientais, da dotação orçamentária, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

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;



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- 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.”*

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

Da Minuta do Edital. Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo três anexos, quais sejam: termo de referência, modelo de proposta de preços e minuta da ata de registro de preços.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

“Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.”

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

É imperioso frisar que esta Procuradoria Jurídica não detém conhecimento especializado nem competência legal para avaliar as questões técnicas levantadas no processo em análise. Tais atribuições cabem ao setor técnico, ao qual compete a apuração das alegações e dos fatos que por oportunidade sejam levantados.

IV- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto e do exame dos documentos referenciados no procedimento, é possível concluir que restaram atendidas as exigências estabelecidas nas normas para realização do Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços, com objetivo de: **"REGISTRO DE PREÇOS, VISANDO A FUTURA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS, COMPREENDENDO OS SERVIÇOS DE EMISSÃO, REMARCAÇÃO E CANCELAMENTO DE PASSAGENS AÉREAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS, NOS TERMOS DA IN SLTI 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015, INCLUINDO RESERVA, BEM COMO QUAISQUER OUTRAS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS E PERTINENTES AOS SERVIÇOS PROPOSTOS, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGARTO, ATRAVÉS DA SECRETARIA SOLICITANTE, COMO ÓRGÃO GERENCIADOR, E OS FUNDOS MUNICIPAIS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL, COMO PARTÍCIPEs."**, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento, razão pela qual esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela legalidade do Edital Licitatório.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ressalte-se que o presente parecer restringe-se aos aspectos legais do procedimento, ausente juízos de valor referentes aos aspectos econômico e técnico, nem da oportunidade e conveniência da decisão adotada.

É o parecer, s.m.j.

Lagarto, Estado de Sergipe, 21 de julho de 2025.

Bianca Theresa Silva Cardoso
Bianca Theresa Silva Cardoso

Procuradora-Geral do Município

Brunna Lorena Celestino da Silva
Brunna Lorena Celestino da Silva

Coordenadora da Procuradoria-Geral do Município