Ministério Público de Sergipe

Expediente nº 20.27.0075.0000379/2026-17

Parecer Jurídico (920339)

Data do Movimento:	16/10/2026 13:53:29
Criador:	Morgana Boto Menezes
Resumo:	Parecer Jurídico (920339)

??PARECER JURÍDICO Nº 201/2026

?GED Nº: 20.27.0075.0000379/2026-17

?INTERESSADO: Divisão de Material

?Procedimento Administrativo – Pregão Eletrônico nº 042/2026

Assunto: Análise Preliminar do Edital do Pregão Eletrônico nº 042/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE

Expediente nº 20.27.0075.0000379/2026-17

BENS COMUNS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, PORTARIA Nº 3.176/2023. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de agenciamento de viagens aéreas, nacionais e internacionais, para atender o Ministério Público de Sergipe, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Para instrução do processo administrativo foram anexados aos autos, em resumo, os seguintes documentos:

a) Pedido de contratação, formulado pela Coordenadora da Divisão de Apoio Administrativo (fls. 02);

b) Documento de Formalização da Demanda (fls. 15);

c) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 05 a 13);

d) Mapa de Gerenciamento de Riscos (fls. 129 a 139);

e) Autorização para abertura do procedimento licitatório (fls. 30);

f) Pesquisa de Preços de Mercado (fls. 76 a 85) e Planilha de Formação de Preços (fls. 88);

g) Informações quanto ao Projeto/Atividade, Elemento de Despesa, Fonte de Recursos, Dotação Orçamentária e Condições de Pagamento (fls. 156 a 162);

h) Cópia da portaria de designação de Agentes de Contratação, Pregoeiros e Equipe de Apoio (fls. 342 a 344);

i) Minuta do Edital e Termo de Referência (fls. 265 a 327);

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

Documento emitido por **Emmanuel Constantino Alves Rocha** em **22/10/2026 11:52**

j) Minuta do Contrato (fls. 332 a 340).

É a síntese do procedimento.

2. DA ANÁLISE PELA ASSESSORIA JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Ademais, 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.

3. DA FASE PREPARATÓRIA

3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O *caput* do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 dispõe acerca da necessidade de compatibilização da fase preparatória da licitação com as leis orçamentárias e com Plano de Contratações Anual, sempre que elaborado.

No âmbito do Ministério Público do Estado de Sergipe, o Plano de Contratações Anual (PCA) é disciplinado pela Portaria PGJ nº 4.118/2025, de 11 de dezembro de 2025. Compulsando os autos, verifica-se, à fl. 152, a existência de autorização do Procurador-Geral de Justiça para a inclusão do objeto da presente contratação no referido Plano, em observância às diretrizes de planejamento estabelecidas pela mencionada norma.

No tocante à estimativa do valor da contratação, embora a análise crítica das cotações obtidas, a aferição de sua comparabilidade quanto às especificações dos itens, às condições de fornecimento e aos demais elementos relevantes para a adequada formação dos preços não se insiram no âmbito das atribuições desta Assessoria Jurídica, verifica-se que os autos se encontram instruídos com planilha de composição de custos, elaborada a partir de pesquisa de preços realizada junto a potenciais fornecedores, com vistas à obtenção de parâmetros para a aferição do valor estimado da contratação.

3.2. DOS ARTEFATOS QUE INSTRUEM O PROCEDIMENTO

Nos termos do artigo 18 da NLLC, a fase preparatória é marcada pelo planejamento, devendo conter, entre outros elementos: a descrição da necessidade da contratação, alinhada ao plano anual de contratações; a definição do objeto para o atendimento da necessidade; a definição das condições de

execução e pagamento e das garantias exigidas; o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; a elaboração do edital de licitação; a minuta do contrato, quando for o caso; e a análise de riscos e adequação orçamentária.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é definido pelo artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021 como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Ademais, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar foi regularmente juntado aos autos, às fls. 05 a 13, contendo os elementos necessários à compreensão da demanda, da solução proposta e dos resultados pretendidos pela Administração. Ressalte-se, contudo, que a presente análise jurídica restringe-se ao exame da regularidade formal do procedimento e da conformidade dos atos praticados com o ordenamento jurídico aplicável, não cabendo a esta Assessoria imiscuir-se nas avaliações de mérito administrativo, nem substituir os juízos técnicos realizados pelos setores competentes, especialmente em matéria cuja definição depende de conhecimento técnico especializado e de critérios de conveniência e oportunidade próprios da gestão administrativa.

No tocante ao Documento de Formalização da Demanda – DFD restou consignada a necessidade de contratação, conforme a seguir transcrito:

“*Justifica-se o presente pedido tendo em vista que o Contrato Administrativo nº 013/2025, firmado com empresa Aereotur Viagens e Operações Turísticas Ltda, com vigência até 04/04/2027, está próximo do esgotamento total do saldo antes do término do exercício anual, devido ao aumento dos valores das passagens e o quantitativo de bilhetes emitidos, destacamos que o deslocamento de membros e servidores, colaboradores e equipes técnicas é indispensável para o cumprimento de agendas institucionais, audiências, inspeções, capacitações e congressos de interesse do Ministério Público de Sergipe.* **”**

Quanto ao Termo de Referência apresentado, registra-se que o mesmo atende, em linhas gerais, ao disposto no art. 6º, XXIII da Lei nº 14.133/2021, contendo a descrição do objeto, fundamentação, descrição da solução, requisitos da contratação, execução e gestão do objeto, requisitos de

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

pagamento, forma de seleção do fornecedor, estimativa do valor da contratação, adequação orçamentária e sanções.

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;

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.

Dessa forma, verifica-se que os autos foram instruídos com os elementos essenciais à fase preparatória da licitação, nos termos da Lei nº 14.133/2021, constando a definição do objeto, a justificativa da contratação, a pesquisa de preços, a autorização da autoridade competente, o Mapa de Gerenciamento de Riscos, Termo de Referência e Projeto Básico, documentos que evidenciam o planejamento da contratação e fornecem suporte ao prosseguimento do procedimento licitatório.

Todavia, por ocasião da análise jurídico-formal do instrumento, foram identificadas algumas inconsistências que recomendam seu aperfeiçoamento antes da publicação do edital.

No que concerne à descrição do objeto, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar contempla, além dos serviços de agenciamento de passagens aéreas nacionais e internacionais, a emissão de seguro-assistência em viagens internacionais, a contratação de despacho de bagagens, a reserva de assentos especiais e outros serviços correlatos inerentes ao gerenciamento de viagens.

O Termo de Referência, embora reproduza essa abrangência em sua descrição do escopo da contratação, apresenta, no item 4.1, descrição sintética do objeto centrada no agenciamento de passagens aéreas, sem discriminar, na tabela de especificações, os serviços acessórios compreendidos na solução. Observa-se, contudo, que o documento contém disciplina específica para a contratação de assentos especiais, inclusive quanto às hipóteses de utilização, à necessidade de solicitação por agentes autorizados, ao faturamento separado e à vedação de cobrança de remuneração adicional pela contratada, além do valor de repasse correspondente ao serviço.

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

Nesse contexto, mostra-se necessário verificar a suficiência e a uniformidade das disposições relativas aos demais serviços acessórios previstos no planejamento, especialmente o seguro-assistência em viagens internacionais e o despacho de bagagens, de modo que o edital, o Termo de Referência e a minuta contratual reflitam, de forma clara e coerente, a totalidade das prestações que poderão ser demandadas pela Administração.

Dessa forma, **recomenda-se** o aperfeiçoamento e a compatibilização do edital, do Termo de Referência e da minuta contratual quanto à abrangência e ao tratamento operacional e financeiro dos serviços acessórios, sem prejuízo da manutenção das regras específicas já previstas para os assentos especiais.

4. DA MINUTA DO EDITAL

A minuta do Edital submetida à análise observa, em linhas gerais, os requisitos previstos no art. 25 da Lei nº 14.133/2021, contemplando adequadamente a definição do objeto, as regras relativas à convocação dos licitantes, aos critérios de habilitação e julgamento, aos recursos administrativos, às penalidades aplicáveis, à fiscalização e gestão contratual, bem como às condições de execução do objeto e de pagamento.

Nesse sentido, dispõe o art. 25 da Lei nº 14.133/2021:

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

Observa-se, ainda, que foi adotada a modalidade Pregão, na forma eletrônica, com critério de julgamento pelo “maior desconto”, opção que se revela juridicamente adequada à natureza da contratação pretendida. Com efeito, o objeto licitado consiste na prestação de serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no instrumento convocatório, enquadrando-se, portanto, no conceito previsto nos arts. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei nº

14.133/2021.

5. DA MINUTA DO CONTRATO

Quanto a minuta do contrato, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias ao instrumento, senão vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Portanto, verifica-se que a minuta contratual encontra-se estruturada em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, contemplando as cláusulas essenciais aplicáveis à espécie.

6. DA PUBLICIDADE DO EDITAL E ANEXOS

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Ressaltamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

7. DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste**, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que observada a recomendação acima consignada.**

Expediente nº 20.27.0075.0000379/2026-17

S.M.J.

É o parecer.

Aracaju-SE, 16 de outubro de 2026.

Morgana Boto Menezes

Assessoria Jurídica/PGJ-SE

Movimento assinado eletronicamente por **Morgana Boto Menezes**, em **16/10/2026 13:53:29**, conforme art. 1º, III,"b", da Lei 11.419/2016.

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

Documento emitido por **Emmanuel Constantino Alves Rocha** em **22/10/2026 11:52**