

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 12/2026.

Solicitante: Secretaria de Viação e Obra

Remetente: Departamento de Licitações e Contratos.

I. DA SÍNTESE PROCESSUAL

Trata-se de processo administrativo licitatório, instaurado a pedido da Secretaria Municipal de Viação e Obra, cuja finalidade é contratar empresa para executar serviço de pavimentação asfáltica, por meio de concorrência na forma presencial com inversão de fases pelo valor máximo de R\$ 651.677,67 (seiscentos e cinquenta e um mil seiscentos e setenta e sete reais com sessenta e sete centavos).

Para instrução do feito, os seguintes documentos foram juntados: **a)** Solicitação inicial; **b)** Documento de formalização de demanda; **c)** Estudo Técnico Preliminar; **d)** Termo de Referência; **e)** Portarias; **f)** Projeto básico e documentos correlatos; **g)** Memorial descritivo; **h)** ART; **k) i)** Solicitação de abertura de licitação; **j)** Encaminhamento (fl. 145); **k)** Parecer contábil (fl. 146); **l)** Minuta de edital (fls. 147-168); **m)** Minuta de contrato (fls. 169-204); **n)** Justificativa para adoção do sistema presencial; **o)** justificativa para inversão de fases.

É a síntese do processo.

II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.a. Do Parecer Jurídico

Antes de enfrentar o tema, objeto deste parecer jurídico, necessário se faz discutir os contornos que a Lei nº 14.133/2021 trouxe aos processos licitatórios, especificamente no que tange a função do órgão de assessoramento jurídico.

Diferentemente da Lei nº 8.666/1993 já revogada, a Lei 14.133/2021 exige do órgão de assessoramento jurídico a aferição da legalidade do processo licitatório não mais em sentido estrito, mas sim em sentido amplo, nos termos do artigo 53¹ caput e § 1º², incisos I³ e II⁴ e §4º⁵.

¹ **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.

² **§ 1º** Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

³ **I** - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

⁴ **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;

Neste contexto, a atividade do órgão de assessoramento jurídico não pode se ater apenas as formalidades estrito sensu. É necessário adentrar nos meandros do processo licitatório a fim de aferir o cumprimento dos ditames da Lei nº 14.133/2021 em sua integralidade. Evidentemente que não cabe ao órgão de assessoramento jurídico esmiuçar aspectos relativos a conveniência e oportunidade, tão pouco a veracidade ou não das informações que integram o processo administrativo.

A propósito, merece citação o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União: *“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”*.

Dentro deste contexto, a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro previu no artigo 28 que a responsabilização do agente público, logicamente, incluindo o advogado parecerista, exige a comprovação de dolo ou erro grosseiro. Seguindo este caminho, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento pacífico no sentido de que não identificado dolo ou erro grosseiro, não há que se falar em responsabilização do procurador, decisão citada a seguir:

Ementa: SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIZAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO QUE EMITE PARECER JURÍDICO EM MATÉRIA DE LICITAÇÃO – LEI 8.666/1993. AUSÊNCIA DE CULPA OU DE ERRO GROSSEIRO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser passível a responsabilização, com base no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, apenas do advogado público que emita parecer jurídico em matéria de licitação, desde que demonstrada a existência de dolo, de omissão ou de culpa grave. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - ARE: 1235427 SP, Relator: Min. CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 09/10/2023, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-10-2023 PUBLIC 16-10-2023)

O entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal também é compartilhado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, conforme julgados *in verbis*:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREGÃO PRESENCIAL Nº 59/2013 PARA AQUISIÇÃO DE VEÍCULO. COMPRA REALIZADA POR PREÇO SUPERIOR AO PRATICADO PELO MERCADO. SERVIÇOS E ACESSÓRIOS ADQUIRIDOS EM DUPLICIDADE. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL À HOMOLOGAÇÃO.

⁵ § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

LEGITIMIDADE PASSIVA DO PASSIVO DO PARECERISTA QUE AVALIZA A CONTRATAÇÃO. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO ASSESSOR JURÍDICO. CONDUTA QUE NÃO DEMONSTRA FAVORECIMENTO DAS PARTES. CONTEÚDO TÉCNICO SEM PARCIALIDADE. POSSIBILIDADE DE EXCLUSÃO DO AGRAVANTE DO POLO PASSIVO. DECISÃO REFORMADA. Ante ao caráter meramente opinativo do parecer jurídico, sem natureza normativa, decisória, ou de executóriedade, não pode o assessor jurídico que o emitiu ser responsabilizado pelas irregularidades na contratação aprovada pelo Prefeito Municipal. RECURSO PROVIDO. (TJPR - 5ª C.Cível - 0042852-28.2017.8.16.0000 - Laranjeiras do Sul - Rel.: Desembargador Nilson Mizuta - J. 22.05.2018) (TJ-PR - AI: 00428522820178160000 PR 0042852-28.2017.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Desembargador Nilson Mizuta, Data de Julgamento: 22/05/2018, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 04/06/2018).

Ultrapassado esta fase, é o momento de tratar, primeiramente dos fundamentos que norteiam a presente contratação, abordando de forma genérica os documentos e requisitos necessários para instrução do processo para, posteriormente, adentrar concretamente na discussão relativa aos autos.

II.b. Do processo licitatório

As contratações públicas, como regra geral, dependem de processo licitatório que assegure igualdade de condições aos interessados, respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do artigo 37⁶ caput e inciso XXI⁷ da Constituição Federal, bem como do artigo 86⁸ da Lei Orgânica do Município de Salgado Filho.

Além dos princípios elencados na própria Constituição Federal, a Lei nº 14.133/2021 prevê que os princípios do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável também deve nortear as contratações públicas.

⁶ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

⁷ **XXI** - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁸ **Art. 86º** - Ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienação serão contratados mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam as obrigações do pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual permitirá somente as exigências de qualificação técnico-econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

Para atender as exigências constitucionais, a Lei nº 14.133/2021 dispôs das seguintes modalidades licitatórias: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo, todos elencados no artigo 28 incisos I, II, III, IV e V da aludida norma legal.

Diferentemente da lei anterior, a nova lei de licitação deixou de levar em consideração, para a escolha da modalidade licitatória, o valor da contratação, conforme artigo 6º, incisos XXXIX, XL, XLI e XLII. Claro, que não basta apenas definir a modalidade licitatória adequada, é preciso planejar as contratações. Por este motivo que o artigo 12 inciso VII, prevê que a Administração Pública, para cumprimento deste comando legislativo, poderá elaborar plano de contratação anual.

É com amparo no mencionado dispositivo legal que o Tribunal de Contas da União se pronunciou:

O planejamento anual das contratações é o processo de trabalho estabelecido pela organização para elaborar, executar e acompanhar o seu plano de contratações anual (PCA). Esse plano foi previsto pela Lei 14.133/2021 e regulamentado pelo Decreto 10.947/2022. É um documento que tem como objetivo consolidar as demandas que o órgão ou entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração. O PCA é uma ferramenta fundamental para o planejamento das contratações públicas, pois permite uma visão antecipada das demandas e necessidades da organização. Dessa forma, é possível: a) promover compras centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais; b) subsidiar a elaboração das leis orçamentárias; c) evitar o fracionamento de despesas; e sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade. Assim, o PCA auxilia a organização a realizar uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, utilizando seu orçamento de formas mais eficiente, evitando gastos desnecessários, e garantindo a transparência e a efetividade das contratações. O plano deve conter todas as contratações que a organização pretende realizar no exercício subsequente, incluídas as contratações diretas, nas hipóteses previstas nos art. 74 e art. 75 da Lei 14. 133/2021, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas nos termos da lei.⁹

Outro importante documento que passou a ser exigido pela Lei nº 14.133/2021 é o Estudo Técnico Preliminar, documento que antecede a elaboração do Termo de Referência e serve como base para elaboração deste. Tal documento tem como finalidade permitir que a Administração Pública defina a alternativa mais vantajosa para resolução dos problemas apresentados. É nestes termos que o Estudo Técnico Preliminar é tratado pelo artigo 6º, inciso XX da nova lei de licitação e contratos. Por conseguinte, no artigo 18, § 1º, incisos I a XIII, bem como nos §2º e § 3º a mencionada norma traz, de forma pormenorizada, os requisitos que devem constar no Estudo Técnico Preliminar.

A propósito, ao se pronunciar a respeito do Estudo Técnico Preliminar, o Tribunal de Contas da União se pronunciou nos seguintes termos:

.....o planejamento da contratação tem início a partir da identificação de uma necessidade ou de um problema da Administração, a ser evidenciado no estudo técnico preliminar

⁹ <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/2-3-2-3-plano-de-contratacoes-anual-pca>.

(ETP), que consiste no planejamento preliminar da contratação[1]. O ETP possibilitará a indicação da solução mais adequada, entre as possíveis, para atender à necessidade da Administração, avaliando a viabilidade técnica e econômica da contratação ou das contratações necessárias para compor a solução (inclusive para os casos de contratação direta[2]). Se a contratação for viável, a solução escolhida será especificada (ratificada ou complementada) no termo de referência (TR) ou no projeto básico (PB), que consiste no planejamento definitivo da contratação[3], juntamente com o edital de licitação. O ETP deverá ser elaborado conjuntamente por representantes da área técnica e da requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação[4].¹⁰

Posteriormente a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, agora com a solução já definida, a Lei nº 14.133/2021 traz, no artigo 6º, inciso XXIII e artigo 40 §§ 1º e 2º a indicação da necessidade e do conteúdo que deve ser informado no Termo de Referência.

Cabe destacar também que nesta fase, com o termo de referência, é indispensável que a Administração Pública realize uma ampla pesquisa de preço, respeitando os termos do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021. Além disso, se tratando de obras e serviços de dedicação exclusiva, considerando a complexidade do objeto, a composição dos custos deve integrar o processo conforme acórdão nº 2340/23 a seguir colecionada:

A identificação e apresentação expressa dos custos unitários dos serviços que serão adquiridos é fundamental para que se possa dimensionar com maior precisão, ainda que de maneira estimada, todos os componentes que integram o objeto licitado e os requisitos adotados pelo gestor para a formação de seu preço. A existência de planilhas também é importante para facilitar a verificação de eventuais aumentos de custos e seu espectro de incidência em eventual reajuste. II. É obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço licitado, por se tratar de exigência expressa do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, não sujeita a qualquer condicionante ou relativização, e cuja inobservância acarretará a nulidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 7º, §6º.

Ultrapassado esta etapa, seguindo a ordem definida no artigo 17, incisos I-VII, a Lei nº 14.133/2021, agora o artigo 25 trata do conteúdo do edital para os casos de contratação e, nas hipóteses de registro de preço, o regramento, quanto ao conteúdo do edital, está disposto no artigo 82.

Superada esta fase procedimental, nos artigos 89 §§ 1º e 2º e incisos I a XIX do artigo 92, a Lei nº 14.133/2021 previu o conteúdo que os contratos administrativos, independentemente de ser a contratação direta ou não, devem conter.

Após a discussão, quanto aos aspectos gerais do processo licitatório lastreada pela Lei nº 14.133/2021, passo a examinar os documentos e conteúdo de cada um deles, nos limites estabelecidos no artigo nº 53.

III - DAS CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS

¹⁰ <https://licitacoescontratos.teu.gov.br/4-1-estudo-tecnico-preliminar-etp> - acessado dia 27 de dezembro de 2024, às 14hr.33min.

Das exigências satisfeitas:

a) ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR: conforme mencionado anteriormente, o Estudo Técnico Preliminar é um mecanismo que auxilia a Administração Pública a definir a solução adequada para resolução de um problema. Como mecanismo que antecede a definição da solução adequada, é imprescindível a descrição das necessidades, as alternativas disponíveis e a melhor solução, além dos demais requisitos explicitados no artigo 18 § 1º e incisos da Lei nº 14.133/2021. Neste caso, passo a examinar o conteúdo do documento:

a.1) Descrição da necessidade: informação inserida nas fls. 03-04;

a.2) Requisitos da contratação: citados nas fls. 04-06;

a.3) Levantamento de mercado: especificado nas fls. 06-08;

a.4) Descrição da solução como um todo: citado no documento (fl. 8);

a.5) Estimativa do quantitativo: citado na fl.13;

a.6) Estimativa do preço da contratação: citado na fl. 13;

a.7) Justificativa para o parcelamento: citado nas fls. 13-14;

a.8) Contratações correlatas: informado a inexistência na fl. 14;

a.9) Alinhamento com o Plano de contratação anual: citado na fl. 14;

a.10) Demonstração do resultado pretendido: a demandante apresentou nas fls. 14-15;

a.11) Providências preliminares: citado nas fls. 15-18;

a.12) Impactos ambientais: citado nas fls. 18;

a.13) Viabilidade da contratação: concluiu-se pela viabilidade da contratação (fl. 19).

b) DA MINUTA DE CONTRATO: diante das exigências previstas no artigo 92 da Lei nº 14.133/2021, passo a examinar o conteúdo do documento apresentado:

b.1) o objeto e seus elementos característicos: consta na fl. 118;

b.2) a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor: informado na fl. 118;

b.3) a legislação aplicável à execução do contrato: é citado na fl. 118;

b.4) o preço e as condições de pagamento: citado (fl. 120);

b.5) os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços: citado no documento (fls. 120);

b.6) os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento: citado no projeto;

b.7) os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso: citado no projeto;

b.8) o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica: citado fl. 129;

b.9) a matriz de risco, quando for o caso: não consta;

b.10) o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso: consta no documento (fl. 121);

b.11) as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução: citado na fl. 125;

b.12) os direitos e as responsabilidades das partes: consta tais informações no documento (fls. 120-124);

b.13) as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo: nas fls. 125-127 constam tais informações;

b.14) 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: Tal conteúdo foi citado nos autos;

b.15) o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento: citado no termo de referência;

b.16) prazo de vigência do contrato: informado na fl. 119;

b.17) Fiscalização: citado no Termo de Referência;

b.18) os casos de extinção: citado nas fls. 127-128.

c) TERMO DE REFERÊNCIA: como já mencionado, o termo de referência deve trazer os elementos indicados no artigo 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/2021. Assim, passo a analisar o conteúdo do documento anexado ao processo:

c.1) Definição do objeto: registrado na fl. 21;

c.2) Quantitativos: definido na fl. 21;

c.3) Prazo do contrato/ata e a possibilidade de sua prorrogação: citado na fl. 22;

- c.4) Fundamentação da contratação:** citado no documento (fl. 22);
- c.5) Referência aos estudos técnicos preliminares:** é feita menção no documento a respeito do ETP;
- c.6) Descrição da solução como um todo:** mencionado no documento (fl. 22);
- b.7) Requisitos da contratação:** citados na fl. 22;
- c.8) Modelo de execução do objeto:** citado no documento (fls. 23-24);
- c.9) Fiscalização:** registrado nas fls. 24-26;
- c.10) Critérios de medição e de pagamento:** este elemento foi disposto na fl. 27;
- c.11) Forma e critérios de seleção do fornecedor:** citado nas fls. 30-32;
- c.12) Estimativas do valor da contratação:** mencionado na fl. 21;
- c.13) Adequação orçamentária:** informação disposta na fl. 36.
- d) DA MINUTA DE EDITAL:** diante das exigências feitas pelo art. 25 da Lei nº 14.133/2021, passo a examinar o preenchimento dos requisitos legais:
- d.1) o objeto:** citado na fl. 45;
- d.2) as regras relativas à convocação:** citado (fl. 68);
- d.3) habilitação:** citado nas fls. 100-109;
- d.4) as penalidades:** citado nas fls. 109-112;
- d.5) a fiscalização e a gestão do contrato:** feito menção ao termo de referência;
- d.6) a entrega do objeto:** feito menção no termo de referência e demais documentos;
- d.7) as condições de pagamento:** registrado no termo de referência.
- e) DA MODALIDADE LICITATÓRIA:** A pretensão da Administração Pública Municipal é contratar empresa para execução de serviço de pavimentação asfáltica, por meio de concorrência pública de forma eletrônica. Conforme menção feita anteriormente, a modalidade “concorrência”, prevista no inciso XXXVIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021 é o meio adequado para contratação de bens, serviços especiais e de obras, bem como de serviços comuns e especiais de engenharia. Claramente o objeto deste certame se enquadra como obra de engenharia e, portanto, a concorrência eletrônica é a modalidade licitatória adequada.

f) DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA: o artigo 12, inciso VII da Lei 14.133/2021 estabelece que o procedimento licitatório tem início com o documento de formalização de demanda, por meio do qual o interessado, no caso a secretaria, faz uma descrição breve da necessidade, dos objetos pretendidos, a indicação do órgão e do responsável técnico e a assinatura do solicitante. Tal documento encontra-se nos autos e possui o conteúdo exigido pela norma.

g) DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: a nova lei de licitação, a exemplo da anterior, exige que a instrução do processo de contratação seja instruída com dotação orçamentária, em atenção ao artigo 6º, inciso XXI, alínea j da Lei nº 14.133/2021. Nos autos, consoante o relatório apresentado, o Departamento de Contabilidade atestou a existência de recurso para cumprir com a obrigação, de forma que não há apontamentos a fazer neste tópico.

h) DA COTAÇÃO: a pesquisa de preço deve realizada nos termos do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021. Ao disciplinar a matéria, o inciso I do mencionado artigo de lei exige a utilização do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia, exigência cumprida com base na tabela apresentada e citada no relatório.

i) Projeto básico: conforme relatório, o documento encontra-se nos autos.

j) Memorial descrito: a Lei 14.133/2021 prevê no artigo 6º, inciso XXIV, alínea J que no memorial descritivo devem constar os elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação. Nesta demanda, nota-se a existência do documento contendo as informações exigidas pela norma, porém sem assinatura do autor.

k) SOLICITAÇÃO DE ABERTURA DE LICITAÇÃO: o documento citado encontra-se no processo.

Das exigências não satisfeitas:

a) DO SISTEMA PRESENCIAL E DA INVERSÃO DE FASES: A Lei nº 14.133/2021 trouxe um avanço substancial no que tange a fluidez dos processos licitatórios. Isso por que, a Lei nº 8.666/1993 exigia que antes de analisar as propostas seria necessário examinar a documentação das interessadas. Ou seja, primeiro era examinado os documentos de habilitação de todos os participantes para, somente depois, verificar as propostas. Com relação a este ponto, atualmente a Lei nº 14.133/2021 no art. 17 define os passos do processo licitatório, quais sejam: ato preparatório; divulgação do edital de licitação; apresentação de propostas e lances, quando for o caso; julgamento; de habilitação; recurso; homologação. A respeito do tema o Legislador deixou claro no §1º do citado artigo de lei, que somente em situações excepcionais e devidamente justificada poderá a Administração Pública inverter as fases processuais. Além disso, o §2º do artigo 17 da mencionada lei estabelece como regra a utilização da forma eletrônica para licitar. Tal sistemática

permite que fornecedores das mais diversas regiões participem do certame. Com isso, a disputa é ampliada e as vantagens para a Administração Pública tende a ser infinitamente melhores, diante do aumento da concorrência. Cabe destacar que Município de Salgado Filho tem adotado unicamente a forma eletrônica de licitar a mais de dois anos, o que pode ser considerado um avanço significativo. Contudo, recentemente, a Administração Pública passou a realizar procedimentos licitatórios de forma presencial e com inversão de fases, a exemplo da concorrência nº 02/2026, cujo valor chegou a R\$ 5.604.026,90 (concorrência 02/2026) e contou com a participação de apenas um interessado. A que tudo indica, considerando os argumentos lançados nas justificativas contidas nos autos (fls. 38-39), a Administração Pública pretende adotar a inversão de fase, medida excepcional, para justificar a adoção do sistema presencial, sob o argumento de que o Comprasgov não permite tal medida. Ora, isso significa que se a Administração Pública adotasse a sequência estabelecida no artigo 17 caput e incisos I, II, III, IV, V, VI, VII da Lei nº 14.133/2021 não haveria qualquer problema em definir o sistema eletrônico como forma de licitar. Dentro desta lógica, a única conclusão possível é que a Administração Pública fez uso de uma exceção, sem qualquer motivo sustentável para justificar outra exceção, originada pela adoção da primeira. Além de disso, o sistema presencial com inversão de fase obriga os servidores analisar todos os documentos dos interessados, o que gera dispêndio financeiro para os cofres públicos.

IV. DAS CONCLUSÕES E DAS RECOMENDAÇÕES

Diante dos argumentos fáticos e jurídico acima expostos, opino pela irregularidade do processo licitatório nº 12/2026 em razão da ausência de justificativa plausível para definição do sistema presencial em detrimento do eletrônico e da inversão de fase.

Com fulcro no artigo 169, inciso II da Lei nº 14.133/2021, recomendo que os autos sejam encaminhados para o Departamento de Controle Interno do Município para que, se assim entender, adote as medidas necessárias.

Informo que não cabe ao Procurador adentrar no mérito da contratação, tão pouco opinar a respeito do quantitativo definido pelas secretarias solicitantes e a descrição dos itens, sob pena de invadir a seara discricionária do Administrador Público.

Encaminho os autos do processo administrativo nº 12/2026 ao Departamento de Licitações e Contratos.

Salgado Filho, em 30 de março de 2026.

EDY CARLOS CHIELE
OAB/PR: 69.570