PARECER JURÍDICO Nº 57/2025

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Geral do Município, em atenção ao disposto no §1°, do art. 53, da Lei nº 5º 14.133/21, na qual se requer análise acerca da legalidade do texto tanto da fase prévia de planejamento quanto da minuta de edital do Pregão Eletrônico, do tipo Menor Preço, modalidade aberto, cujo objeto é a **Contratações de empresas para fornecimento parcelado de Instrumentos Musicais, destinados a atender as necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social e Prefeitura Municipal de Itabaiana (Secretaria de Educação), Estado de Sergipe,** conforme especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência, ANEXO I deste Edital e demais anexos.

Eis, em breve síntese, o relatório. Adiante segue parecer.

Ab initio, cumpre registrar que esse parecer jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a comissão de licitação ou o administrador na prática de atos ou no desfecho de processos administrativos.

É certo, que as normativas afirmam que alguns atos/processos administrativos devam ser precedidos de parecer jurídico para sua prática, sendo este apenas o requisito que o antecederá, obrigando o administrador a solicitá-lo, o que chamamos de parecer obrigatório.

Todavia, a obrigatoriedade da emissão do parecer jurídico não vincula o administrador à fundamentação ou conclusão sugerida pelo parecerista, forçando-o apenas a solicitá-lo da assessoria jurídica por força de lei, podendo ele, inclusive, agir de forma contrária ao sugerido por seu prolator.

Hely Lopes Meirelles leciona o seguinte sobre os pareceres:

> *"(...) Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197)".*

Atente-se ao teor da Súmula nº 05/2012/CAOP do Conselho Federal da OAB, que possui a seguinte redação:

> ***"ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO.*** *Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB) "*

Sendo assim, reforço que o presente Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Administrador.

Antes de imiscuir-se a despeito da aplicabilidade, ou não, da modalidade licitatória elegida para a consecução da presente pretensão, qual seja pregão, é imperioso burilar a fase prévia de planejamento, pois, esta postula-se como prolegômeno do processo. Impende asserir que, acaso se observe a existência de vício neste processo, o processo, *in totum*, estar-se-á malversado e, assim, sobrestado.

Dito isso, ao compulsar o repositório documental acostado pela secretaria jurisdicionada, observa-se a existência da fase adrede de planejamento, posto que foram carreados o Documento de Formalização da Demanda – DFD; Estudo Técnico Preliminar – ETP; Termo de referência – TR;

Matriz de Riscos – MR; Pesquisa de Preços – PP; Estimativa do impacto financeiro; e Parecer circunstanciado do Controle Interno.

Ao cotejar, em especial, as minúcias do ETP, do TR e da MR, vislumbra-se que a fase de planejamento fora concebida de forma minudente, visto que os artefatos são dotados dos jaezes legais hábeis a lastrear a egalidade dos mesmos. Insta aduzir que, as referidas peças são imbuídas de diossincrasias técnicas heteróclitas, e, por não determos a expertise técnica para cotejar escarafunchadamente as mesmas, a presente análise, dar-se-á sobre o aspecto legal, tão somente, sobre o crivo apontado e, porquanto, as especificidades técnicas, dever-se-ão serem analisadas, em última instância, pelo próprio órgão assistido.

No presente caso vislumbra-se que, o Estudo Técnico Preliminar – ETP, fora concebido em observância, sobretudo, do Art. 18, da Lei Federal N° 14.133/21, vide que este é calcado em elementos técnicos e estruturado na forma do dispositivo legal predito, o que denota foi efundido projeções quanto às variações previsíveis, calcada em critérios objetivos e, portanto, houve a instrução pretérita de planejamento, dentro, à guisa supletiva, a consecução da reserva do mínimo legal, conforme elucida o afamado doutrinador Marçal Justen Filho, vejamos:

> "O planejamento é uma manifestação da filosofia racionalista. Reflete uma concepção filosófica de mundo, que reputa que a racionalidade humana é suficiente para dominar a Natureza e assegurar o controle sobre a evolução dos fatos. Esse racionalismo absoluto fundamentou as propostas do positivismo e da modernidade do séc. XIX.
>
> Ao longo do tempo, a experiência humana vem evidenciando os limites do racionalismo. Não se trata de negar a importância e a necessidade do uso da razão, mas de admitir que a

racionalidade humana não é suficiente para explicar a integralidade do mundo, nem é apta a produzir, em termos gerais e ilimitados, soluções satisfatórias e adequadas."[1]

O autor continua:

> O art. 18 evidencia a insuficiência da pura e simples adoção de determinadas soluções pertinentes à licitação e ao contrato. É indispensável que tais medidas reflitam o exame antecipado das circunstâncias e das condições, em termos compatíveis com um bom planejamento. Logo, o art. 18 requer a exposição dos motivos que conduziram às opções escolhidas pela Administração.
>
> A validade das decisões da Administração, especialmente no tocante ao conteúdo do edital, depende da comprovação da sua adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido restrito.[2]

Assim, vejamos a literalidade da norma em cotejo:

> "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:

[1] In JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações Administrativas: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 333-334.
[2] In JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações Administrativas: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 341

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.

§ 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.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos."

Nesta senda, com o azo de prover maior intelecção ao presente instrumento, atenho-me a indigitar que os elementos mínimos foram observados, vide que à descrição da necessidade, bem como sua definição, em especial, há de se reputar que há a previsão no Plano de Contratações Anula – PCA, e, as condicionantes do inc. II, do art. 167, da Constituição Federal, c/c art. 73, do Decreto-Lei N° 200/1967 e art. 16 e inc. IV, do Art. 37, ambos, da Lei Complementar N° 101/2000, sendo eles:

(Constituição Federal)

"Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)"

(Decreto-Lei N° 200/1967)

"Art. 73. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição

de fornecimento ou prestação de serviços cujo custo exceda aos limites prèviamente fixados em lei."

(Lei Complementar N° 101/2000)

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

(...)

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços."

Assim, aferida a legalidade do planejamento do presente auto, a pretensão desta urbe na Aquisição de apólice de seguro para persecução da prestação do serviço público de estilo é hígida, vide que, o serviço público possui caráter indisponível, logo sendo impossível a interrupção deste, o que mormente ao escólio do doutrinador Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 29 Ed. Malheiros, 2004, *in verbis*:

> "na Administração Pública, não há liberdade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza."

Com espeque no exposto acima, bem como na justificativa apresentada alhures, acostada, vê-se que o bem comum o qual se trata o presente edital é de suma importância a prestação do serviço público e, não obstante que da sua não aquisição culminaria em efeitos nefastos, tanto para este ente federativo, quanto aos munícipes.

Por conseguinte, e antes de proceder a uma análise acerca da minuta do edital no aspecto da legalidade, convém proceder à uma breve explanação acerca da modalidade de licitação escolhida para a aquisição dos serviços descritos no primeiro parágrafo desse texto.

O pregão foi criado pela Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000 - convertida em lei, qual seja a de nº 10.520, de 17 de julho de 2002 - para ser aplicada apenas pela União nas aquisições de bens e serviços comuns, abrangência esta posteriormente ampliada no sentido de permitir aos demais entes federados se utilizar desta modalidade licitatória e também o Decreto 10.024 de 20 de setembro de 2019 e Decreto Municipal 026 de 19 de fevereiro de 2020 que regulamentavam a obrigatoriedade e da utilização da modalidade Pregão, na forma eletrônica. Com o advento da Lei Federal N° 14.133/2021, os referidos normativos foram ostracizados, entretanto, ao que concerne a modalidade pregão, houve a manutenção dos exegeses daqueles diplomas legais, pois, quando da aquisição de bens e a contratação se serviços comuns pelos entes federativos, conforme art. 29 da Lei Federal, a saber:

> "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."

Vejamos o posicionamento doutrinário:

> "Nos termos do §2° do artigo 17, tanto no pregão como na concorrência deve-se adotar preferencialmente o formato eletrônico, admitindo-se a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.
>
> (...)
>
> O pregão será a modalidade adotada para a aquisição de bens e serviços comuns. Em outras palavras, o pregão será adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.
>
> Por expressa previsão legal (parágrafo único do artigo 29), o pregão se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, excetuados os serviços de engenharia comuns.
>
> Serviço comum de engenharia é todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens. Noutro prumo, se o serviço especial, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não se enquadrando no conceito de serviço comum de engenharia, o pregão não poderá ser utilizado."[3]

[3] In TORRES, Ronny Charles, **Leis de licitações públicas comentadas**, 12ª Ed., São Paulo: Juspodivm, 2021, pags. 196 – 197.

Acerca da determinação da utilização do pregão eletrônico, prevê a Orientação Normativa nº 54/2014, de lavra da emérita Advocacia geral da União, a saber:

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

Há de obtemperar que, muito embora possa ser inoculado que os preceitos jurisprudências predecessor, concebidos sob a égide da antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei Nº 8.666/93, deva ser demovido, tal intelecção é despiciente, vide que o novel diploma legal não se trata de uma disrupção, mas sim de um condensador dos diversos entendimentos espaços e absortos que incidiam nas contratações públicas, tanto assim o é que é esse, senão outro, o entendimento, *mutatis mutandis*, engendrado pelo, já citado, afamado doutrinador Marçal Justen Filho, a saber:

> "Considerando a mesma temática sob outro enforque, deve-se admitir que a jurisprudência produzida a propósito da Lei 8.666/1993, relativamente à contratação direta, permanece aplicável na medida em que as modificações sistêmicas e pontuais não impliquem a necessidade de revisão de entendimento."[4]

O pregão eletrônico vem sendo cada vez mais utilizado para realizar as compras e contratações públicas em razão da transparência e agilidade do processo. A transparência, acessibilidade para participação e rapidez dos processos, possibilitam mais competitividade entre os fornecedores e com isto, há uma redução de custos nas compras públicas.

É certo que a definição legal de bens e serviços comuns não é precisa e pela leitura do texto legal acima transcrito, conclui-se que o que determina

[4] In. USTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações Administrativas: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 939.

ser um bem ou não comum, é a possibilidade de definição do padrão de desempenho ou qualidade, segundo especificações usais no mercado.

No caso em tela a modalidade em voga é a preterível, vide que a aquisição dos materiais em voga é algo pertinente para o ente munícipe, além de ser produto de portifólio de ampla gama de empresas, e a modalidade escolhida permite ampliar a competitividade do certame. Além disso a forma escolhida evita a aglomeração de pessoas, o que é preterível vide as reminiscências do cenário pandêmico.

Todavia, para o fim de facilitar o trabalho hermenêutico dos operadores do direito, findou o governo federal por editar, em 08 de agosto de 2000, o Decreto nº 3.555, que traz, nos seus anexos, um rol exemplificativo do que seria bens e serviços comuns, lista está, seguida pela Prefeitura de Itabaiana quando da edição do Decreto Municipal nº 004/2006 e Decreto 026/2020, bem como eventuais alterações posteriores.

Por estas razões, vê-se o correto enquadramento do objeto desta licitação à modalidade escolhida. Digo isso por existir autorização legal de sua aplicação ao caso concreto, cujo objeto é a contratação de empresas seguradora para realizar as apólices de seguro dos veículos pertencentes a Secretaria de Educação que compõem a frota de veículos desta Prefeitura, no exercício de 2022, face a discricionariedade de sua escolha optado por utilizá-la nos exatos moldes permitidos pelo art. 1º da Lei do Pregão. Acerca do tema, cito, novamente, Marçal Justen Filho[5]:

> *"O pregão é um procedimento adequado e muito vantajoso para produtos que não comportem variações qualitativas em decorrência da atuação do fornecedor. Mais Precisamente, quando existe uma padronização das qualidades e atributos do objeto no mercado, o*

[5] In JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações Administrativas: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 445.

pregão é a solução mais satisfatória. Isso Porque a redução do preço, desde que dentro dos padrões de exequibilidade, não afetará a qualidade padronizada que foi consagrada nas práticas de mercado. Considere-se, por exemplo, o combustível ou programas de computador. A variação de preços não abrange a oportunidade para o adquirente adquirir produtos de qualidade diversa ou insatisfatória."

Ultrapassadas esta breve explanação propedêutica, passo à análise do edital. De acordo com o disposto no art. 6º, inciso XXIII da Lei Federal nº 14.133/21, do Termo de Referência, anexo do edital constará todas as especificações técnicas hábeis a lastrear a plena compreensão do objeto, prevê, *in verbis*:

" 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;".

Da análise acurada dos autos do procedimento licitatório, vê-se que houve completa observância ao disposto no transcrito dispositivo legal, pois, conforme supramencionado, consoante se pode verificar do Termo de Referência redigido pela autoridade competente, oportunidade na qual apresentou a necessidade que é **Contratações de empresas para fornecimento parcelado de Instrumentos Musicais, destinados a atender as necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social e Prefeitura Municipal de Itabaiana (Secretaria de Educação), Estado de Sergipe,** além disso é um serviço individualizável, que pode e deve ser feito na modalidade Pregão, tendo em vista a natureza da contratação. O pregão na forma eletrônica decorre da imposição legal acima apresentada, o que é também vantajoso para A Administração Municipal, face a ampliação da concorrência e a efetiva busca pela melhor proposta.

A forma eletrônica é uma tendência nacional e quando se trata de verbas federais, uma imposição.

Outrossim, A contratação se dará através do sistema de Registro de Preços.

O Registro de Preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital. (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pg. 144).

Ainda nesse tocante, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, seria cabível aplicar em um pregão comum, por analogia, as regras dos §§1º e 2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

> § 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverão ser indicado no edital.
>
> § 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

De qualquer forma, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos.

Ademais, o edital do pregão definiu o objeto do certame, bem como cumpriu as demais exigências constantes em lei, quais sejam, a habilitação, os critérios de aceitação das propostas e as sanções por inadimplemento, bem como a aplicação do teor da Lei Complementar nº 123/06, como condição de validade e eficácia do Edital, bem como a observância do §1°, do art. 46, c/c §1°, do Art. 47, ambos, da Lei Federal N° 14.133/2021, vejamos:

> "Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
>
> (...)

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do **caput** do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

(...)

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º (...)

Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. (...)"

Insta asserir, ainda, que o Termo de Referência observa a Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, que regulamenta a confecção do referido instrumento a nível nacional. Muito embora possa ser aventado que tal normativo tem aplicação cogente somente à esfera nacional, este é aplicável, no que couber, na forma do art. 187, da Lei Federal N° 14.133, conforme entendimento doutrinário:

> "Os demais entes federativos são titulares de competências insuprimíveis. Entre elas, encontra-se o poder de regular os assuntos de seu interesse. No exercício dessa competência, os referidos entes podem optar por aplicar os regulamentos editados pela União. Essa é uma faculdade abrangida na sua própria competência. A previsão do art. 187 não acrescenta qualquer elemento normativo no sistema jurídico brasileiro. Não implica obrigatoriedade da aplicação dos regulamentos federais no âmbito dos demais entes federativos, o que acarretaria a sua inconstitucionalidade. E não dispensa a necessidade de ato regulamentar específico, a ser editado por cada um dos entes

> federativos, caso reputem conveniente e satisfatório adotar a aplicação de regulamento federal."[6]

Além do mais, pari passu, consta dos autos designação, por parte da autoridade competente e através de portaria, da figura do pregoeiro – bem como da equipe de apoio –, a quem incumbirá dirigir todos os trabalhos, inclusive receber as propostas e lances, analisar sua aceitabilidade e classificação e, ainda, decidir sobre a habilitação, conforme determina o art. 6º, da Lei Municipal nº 2.705/2023.

In extremis, aduzo sobre que toda a fase preparatória deves ser publicizada, quando de uma eventual homologação do processo licitatório, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme impinge determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021, e que, ao menos, quando da divulgação da licitação, nos termos art. 54, *caput* e §1º, e **art. 94**, do mesmo diploma legal, deverá ser publicado o Termo de Referência e o estudo técnico preliminar, conforme preconiza a *vox legis* do Acórdão N° 2076/2023 – Plenário, ei-lo:

> "9.2. dar ciência ao HGeRJ acerca da ocorrência das seguintes irregularidades, que não deverão constar nos editais dos futuros certames, sob pena de responsabilização dos agentes envolvidos:
>
> 9.2.1. falta de publicação, junto com o edital da licitação, dos Estudos Técnicos Preliminares;"

Por fim, informo que a veracidade das informações e documentações ora apresentadas são de inteira responsabilidade dos contratantes, aos quais advirto acerca da possibilidade de aplicação de sanções políticas, administrativas, civis e penais para os casos de malversação da verba pública, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, consoante

[6] In JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações Administrativas: Lei 14.133/2021**, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 1767.

preconizado pela Lei n° 8.429/92 - após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada na Lei n° 10/028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas) - com a finalidade de tornar mais efetivos os principais constitucionais da Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

Diante do exposto, após instruções retratadas acima e análise da Procuradoria acerca da observância das exigências acima apresentadas para se alcançar a legalidade da minuta do edital e do termo de contrato administrativo a ser firmado com a vencedora do certame, opino pela possibilidade jurídica da contratação em voga, salvo melhor juízo, oportunidade em que esse entendimento poderá ser reformulado.

Este é o entendimento, salvo melhor Juízo.

Itabaiana/SE, 14 de outubro de 2026

Rubens Danilo Soares da Cunha

Procurador do Município

RUBENS DANILO SOARES DA CUNHA
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO