

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 254/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 087/2025 - SEMDES

MODALIDADE: Pregão Eletrônico – Registro de Preço

ORIGEM: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SEMDES

**SOLICITAÇÃO DE EMISSÃO DE PARECER
JURÍDICO. PREGÃO ELETRÔNICO.
REGISTRO DE PREÇOS. ARTS. 6º, XLI; 28, I
e 82 DA LEI 14.133/2021. EXAME DE
LEGALIDADE.****I – RELATÓRIO**

Versam os presentes autos de processo administrativo de registro de preços para futura contratação de empresa para a prestação de serviços fúnebres com fornecimento de urnas mortuárias, mortalha, translado, tanatopraxia e serviços complementares para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Timon/MA.

Em consulta aos autos verificamos a existência dos seguintes documentos: Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar (Acompanhado de Anexo com as estimativas das quantidades e valor – Mapa de preços), Análise de riscos, justificativa para a modalidade, Pesquisa de Preços (com fornecedor local e com contratações similares), Termo de Referência, Dotação orçamentária, Autorização do Gestor para contratação, Modelo de Minuta Contratual, e Minuta de Edital e anexos.

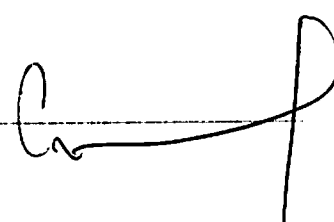
Foi encaminhado o processo licitatório para essa Comissão Permanente para a emissão de parecer jurídico acerca da legalidade do processo de contratação via Pregão Eletrônico utilizando o sistema de Registro de Preço.

Em síntese, é o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO**Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico**

É importante destacar que a presente licitação será nos termos da Lei nº 14.133/21. A submissão ao parecer jurídico nas licitações, na Lei 14.133/2021, possui amparo, respectivamente, em seu artigo 53, §1º, inciso I e II, que assim dispõe:

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.

Nesse sentido, a presente análise tem a finalidade de verificar a conformidade do procedimento, com as disposições fixadas na nova Lei de licitações, em especial no que tange a possibilidade legal de aquisição dos aparelhos de ar-condicionado via pregão eletrônico nos termos dos arts. 6º, XLI e 28, I todos da Lei nº 14.133/2021 e utilizando o sistema de Registro de Preços, conforme o art. 82 da Lei 14.133/2021.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que, a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica "*in abstracto*", ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO. Por essa razão, a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Conforme justificativas apresentadas no presente, tal solicitação é de suma importância uma vez que o referido processo se trata de Registro de Preços para futura contratação de empresa para a prestação de serviços fúnebres com fornecimento de urnas mortuárias, mortalha, traslado, tanatopraxia e serviços complementares para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Timon/MA.

O objeto licitatório foi fracionado em itens tendo em vista a sua divisibilidade e a possibilidade de ganhos em economia de escala, o que prioriza o interesse público, a economicidade e a busca pela melhor contratação para o poder público, tudo em conformidade com o art. 40 da Lei 14.133/2021.

Devidamente instruído, o processo fora remetido a esta Assessoria Jurídica, para emissão de parecer acerca da legalidade do procedimento em cotejo com as exigências da Lei 14.133/2021.

Planejamento da Contratação



A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual (se houver) e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, caput, da lei 14133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Analisando os autos, verificamos que está instruído da seguinte documentação: Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar (Acompanhado de Anexo com as estimativas das quantidades e valor – Mapa de preços), Análise de riscos, justificativa para a modalidade, Pesquisa de Preços (com fornecedor local e com contratações similares), Termo de Referência, Dotação orçamentária, Autorização do Gestor para contratação, Modelo de Minuta Contratual, e Minuta de Edital e anexos.

Ainda no art. 18 da Lei 14.133/2021, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que 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 (§ 1º), quais sejam:



§ 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.

É certo ainda que deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima explanado, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

Verifica-se assim que o Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No presente caso, os profissionais da área técnica e requisitante elaboraram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, cabendo a este órgão de assessoramento tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

De análise do documentos acostados nos autos, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbro que consta a demonstração dos seguintes elementos: a) necessidade da contratação, b) previsão no plano anual de contratação, c) requisitos da contratação,



d) estimativas das quantidades, e) levantamento de mercado, f) estimativa do preço da contratação, g) descrição da solução como um todo, sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, h) justificativa para parcelamento, i) Demonstrativo dos resultados pretendidos, j) providências prévias ao contrato, k) contratações correlatas/interdependentes, l) impactos ambientais, m) posicionamento conclusivo, o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação em comento.

Da Modalidade da Contratação

A carta maior de 1988 determina que a administração pública, deve realizar processo licitatório para suas aquisições e alienações, vejamos:

Constituição Federal de 1988

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:

(...)

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.

A legislação infraconstitucional aplicável às licitações e contratos é a Lei 14.133/2021, que trouxe no seu art. 6º, XLI a obrigatoriedade do Pregão Eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns, vejamos:

Art. 6º [...]

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;

Da mesma forma, o art. 29 do mesmo diploma legal, *ipsis litteris*:

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.

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.

Veja que a modalidade de Pregão apenas foi excluída quando se tratar de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia (excluídos aqueles da alínea "a", do inciso XXI do caput do art. 6º - Serviços Comuns de engenharia).

No caso em análise estamos diante da contratação de empresa para prestação de serviços fúnebres e fornecimento de objetos relacionados a esta atividade, considerados como bens e



serviços comuns, com possibilidade de disputa por diversos fornecedores, o que prioriza a competitividade.

O ETP, através da sua pesquisa de preços e das cotações diretas com fornecedores identificou também que no cenário nacional e local existem diversas empresas capacitadas à entrega do objeto, possibilitando a ampla competitividade e obtenção dos melhores preços e condições de mercado para a administração, nos termos que preceituam o art. 5º da Lei 14.133/2021.

Logo, a presente contratação enquadra-se perfeitamente nas hipóteses de obrigatoriedade do uso do Pregão Eletrônico.

Do Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de contratação que permite à Administração Pública registrar, por meio de licitação, preços de bens ou serviços para futuras aquisições, conforme a necessidade e disponibilidade orçamentária. O SRP é regulamentado pela Nova Lei de Licitações e, subsidiariamente, pelo Decreto Federal nº 7.892/2013, enquanto não houver regulamentação específica da nova legislação.

Nos termos do art. 82 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

- I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
- II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
- III - a possibilidade de prever preços diferentes:
 - a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
 - b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
 - c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
 - d) por outros motivos justificados no processo;
- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
- VI - as condições para alteração de preços registrados;
- VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
- VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
- IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Pode-se extrair da legislação que a utilização do SRP é recomendada quando: 1) Há necessidade frequente ou parcelada de aquisição de bens ou serviços; 2) Não se pode prever com exatidão a demanda; 3) Busca-se maior eficiência e economicidade nas contratações.



No caso em comento, a equipe técnica justificou de maneira adequada a necessidade da contratação com o apontamento para a aquisição de modo parcelado e a maior eficiência a ser empregada, o que atrai a possibilidade de utilização do SRP.

A jurisprudência e os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), admitem o uso do SRP para bens duráveis, desde que atendidos os princípios da vantajosidade, planejamento e eficiência administrativa. O TCU, inclusive, já se manifestou favoravelmente à utilização do SRP para aquisição de bens como computadores, mobiliário e equipamentos de climatização, desde que não haja especificidade que exija instalação imediata ou customização técnica.

No caso dos serviços e objetos aqui licitados, trata-se de serviços eventuais com aquisição parcelada e especificações técnicas padronizadas e cuja demanda pode ser distribuída ao longo do exercício financeiro. Assim, desde que haja justificativa técnica e planejamento adequado, é juridicamente possível a adoção do SRP para sua aquisição.

Justificativa para Contratação

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente;

Do Termo de Referência e da definição do objeto

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.

Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Quanto ao Termo de Referência, infere-se da lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame pela autoridade competente. Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.

Para a licitude da competição impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do Município, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Assessoria Jurídica avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.



Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam, possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.

Assim, para evitar distorções, “além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Analisando os autos, a administração realizou ampla pesquisa de preços e atualizada, buscando contratações semelhantes em bancos de dados (sistemas de compras) além de cotação direta com fornecedores renomados e conhecidos, o que gerou uma estimativa real do valor da contratação, atendendo plenamente o que exige a Lei 14.133/2021 bem como o Tribunal de Contas da União.

Das Exigências de Habilitação

Verifica-se do Termo de Referência, posteriormente transcrito no Edital que as exigências de Habilitação estão cristalinamente exigidas nos instrumentos e em conformidade com o art. 62 da Lei 14.133/2021.

Da previsão de existência de recursos orçamentários

Por se tratar de Registro de Preços não há exigência prévia de comprovação de dotação orçamentária, alertando-se que o setor requisitante deve previamente solicitar a competente dotação quando for adquirir/consumir o produto da Ata que será formalizada, nos termos do art. 82 da Lei 14.133/2021.

Nesse sentido:

Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato.
(Acórdão 8946/2012-TCU-Segunda Câmara)

Contudo, dos autos verifica-se a presença de folha de informação orçamentária, o que demonstra existência de numerário para fazer frente a contratação futura.



TIMON
PREFEITURA

Construindo
agora o futuro

PROC. Nº 98/25
EI - 103
Folha 677
timon.ma.gov.br

Autorização para a abertura da licitação

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação da utilização justificada do Sistema de Registro de preços, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação. Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação.

No presente caso, tal exigência foi cumprida, constando autorização expressa.

Da minuta do edital e seus anexos

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido.

Quanto a estes pontos, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

III – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se como adequado os procedimentos administrativos adotados no processo nº 087/2025 para realização do Pregão Eletrônico para Registro de Preço para futura contratação de empresa para prestação de serviços fúnebres com fornecimento de urnas mortuárias, mortalha, traslado, tanatopraxia e serviços complementares para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Timon/MA, atendendo expressamente o que prescreve no art. 82, 6º, XLI e 28, I todos da Lei 14.133/2021, desse modo, esta Assessoria manifesta pela **legalidade e continuidade do processo**, deixando registrado a avaliação da conveniência e oportunidade é de competência exclusiva do gestor municipal, que deve ponderar sobre a vantajosidade ou não da pretendida aquisição.

Fica ainda ressalvado que a análise cinge-se aos aspectos e critérios legais, sem realizar análise técnica de responsabilidade dos setores requisitantes.

Salvo melhor Juízo, é o Parecer.

Timon, 27 de outubro de 2025.

CALIL RODRIGUES CARVALHO ASSUNÇÃO

Assessor Especial Superior
Portaria nº 0420/2025-GP
OAB/PI 14.386