PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS
Fls 112
Rub

PARECER Nº 16/2025

Interessados: Secretaria de Contratações Públicas e Secretaria de Desenvolvimento Humano
Pregão Eletrônico nº 98001/2025
Processo Administrativo nº 003.2025.SECOP
Repercussão econômica estimada: R$ 573.825,00
Prazo de vigência: 12 meses, podendo ser prorrogado por até 10 anos (item 1.2 do TR c/c arts. 106 a 108 da Lei 14.133/21)

Objeto: Parecer acerca de fase preparatória de licitação (fase interna), na modalidade Pregão Eletrônico, sem registro de preços (SRP), objetivando a "contratação de empresa especializada na prestação de serviços funerários para atender a demanda do Município de Cajazeiras – PB".

EMENTA: **FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO LICITATÓRIO. ART.53 DA LEI 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. SEM UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO – SRP. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS FUNERÁRIOS. I** – A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme arts. 17, 18 e 19 da Lei 14.133/2021. **II** – Em relação à modalidade de licitação, nos casos em que o objeto possua padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, a Administração deverá adotar o pregão, requisito que foi observado no caso. **III** - Justificada a adequação do objeto/modalidade de contratação à hipótese legalmente prevista e a minuta do edital apresentado. Pendente, todavia, alguns itens de regularidade procedimental indicado nas razões desta manifestação (vícios sanáveis). **IV - Viabilidade, desde que atendida as pendências.**

1 RELATÓRIO

1.1 Resumo do procedimento

Trata-se de processo preparatório de licitação, modalidade de **Pregão Eletrônico, SEM o sistema registro de preços (SRP), objetivando a "especializada na prestação de serviços funerários",** o qual fora remetido à Procuradoria-Geral do Município (PGM) de Cajazeiras pela Agente de Contratação, para emissão de parecer jurídico da fase preparatória a ser produzido por Procurador do quadro efetivo do município, conforme estabelecido no art. 53, da Lei nº 14.133/2021 c/c arts. 1º, § 1º; 2º, § 1º; 8º, I, III e IX, todos da Lei Municipal 3.036/2023. *In litteris:*

> **Lei 14.133/2021:**
> **"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."
>
> **Lei Municipal 3.036/2023 (lei da PGM):**
> "Art. 1º. A Procuradoria-Geral do Município – PGM, órgão central, diretamente vinculado ao Prefeito Municipal, exerce privativamente, por seus Procuradores, com iguais deveres e direitos, a representação judicial e extrajudicial, bem como, consultoria jurídica do Município (administração direta e indireta).
> § 1º. À Procuradoria-Geral do Município cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei."
>
> **"Art. 2º.** À PGM é assegurada autonomia técnica e administrativa.
> § 1º. A autonomia técnica consiste na independência funcional e institucional para manifestação jurídica, consultiva e judicial em defesa do interesse público do Município, observados os princípios e leis que regem a administração pública."
>
> **"Art. 8º.** Compete à Procuradoria-Geral do Município – PGM:
> I – Oficiar no controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo e na defesa dos interesses legítimos do Município;
> III – Exercer as funções de consultoria jurídica do Poder Executivo;
> **XI – Opinar nas minutas de editais licitatórios, termos, contratos, convênios e outros ajustes a serem firmados pela Administração Pública;"**

Os autos físicos do procedimento (um volume) foram encaminhados à PGM, em **17-01-2025.** Assim, a presente manifestação jurídica foi elaborada exclusivamente com os documentos físicos, sendo distribuídos a este Procurador Municipal, que os recebeu nesta mesma data.

O presente procedimento encontra-se instruídos com os **seguintes documentos,** pertinentes à análise:

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS
Fls 113
Rubrica

1) Capa de autuação do procedimento;
2) Solicitação da Secretária de Desenvolvimento Humano para que seja realizado o procedimento licitatório (pregão eletrônico), com a justificativa para a realização da solicitação;
3) Ofícios trocados entre as Secretarias;
4) DFD – Documento de Formalização da Demanda;
5) Justificativa para a estimativa de quantitativo;
6) Despacho do Secretário de Contratações Públicas determinando a abertura do procedimento designação de servidores e realização de outros atos;
7) Termo de autuação;
8) Portaria nº 03.2025 SECOP, por meio da qual se nomeia a equipe de planejamento (DOM, 08-01-2025);
9) ETP – Estudo Técnico Preliminar 4/2025;
10) MGR – Matriz de Gerenciamento de Riscos;
11) TR – Termo de Referência 2/2025;
12) Aprovação do TR pela Chefe do Executivo
13) Relatório de Pesquisa de Mercado;
14) Cotação de preços realizada no "fonte de preços";
15) Relatório de pesquisa de preços e justificativa;
16) Histórico de consumo e estimativa;
17) Disponibilidade orçamentária atestada pela Tesoureira;
18) Autorização para realizar a licitação – despacho – assinado pela Prefeita;
19) Protocolo do procedimento;
20) Termo de Autuação;
21) Portaria por meio da qual se nomeia o Agente de Contratação e Equipe de Apoio publicada no DOM;
22) Minuta do edital;
23) Minuta do contrato.

Eis, em linhas gerais, o relatório. Segue o parecer.

2 DA ANÁLISE TÉCNICA

2.1 Considerações preliminares. Acerca das boas práticas procedimentais

Inobstante inexista norma local acerca do tema, se faz imperioso destacar inicialmente a recomendação de adoção de boas práticas procedimentais no que atine à tramitação processual administrativa.

Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que consiste especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, **no máximo, 200 folhas.**

Em que pese o processo físico tenha sido enviado à PGM, conforme mencionado supra, **verifica-se que as páginas encontram-se numeradas.**

As boas práticas procedimentais orientam que as folhas do processo deverão ser numeradas em ordem crescente, pelas unidades administrativas que as adicionarem, mediante carimbo específico, que será aposto no canto superior direito na frente da folha.

Não é admitida a repetição de números para as folhas do processo, rasura, uso de corretivo ou diferenciação por letras (por exemplo, 01-A, 01-B, 01-C ou 03.1, 03.2, 03.3), bem como qualquer outro artifício para sua correção. Devido a isto, o verso da peça não será numerado e sua identificação, quando for necessário, terá como referência a letra"v", da palavra verso. Exemplo: peça 03 v.

Caso tenha cometido erro ao numerar qualquer peça, o servidor deve inutilizar a numeração anterior, apondo-se um "X" sobre ela. **Deve** dar continuidade com a numeração das peças seguintes corretamente, sem rasuras, e registrar o fato por meio de despacho no final do processo, justificando a correção da numeração.

Caso o erro tenha sido cometido por terceiros e, observado que não houve o registro do ocorrido, **deve-se** realizar a correção e registrar o fato, por meio de despacho/certidão, e prosseguir normalmente com a numeração. Na impossibilidade de dar continuidade à matéria tratada, o processo deverá ser devolvido à unidade que cometeu a irregularidade (ou ao remetente, caso não tenha sido detectada a fonte do erro), por meio de despacho, informando a ocorrência.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS
Fls. 114
Rubrica

Cabe salientar que, ao receber um processo, cada unidade administrativa é responsável pela conferência da sequência numérica da paginação do processo.

O processo não deve tramitar **sem que** suas folhas estejam devidamente carimbadas, numeradas e rubricadas por um servidor, sem que sejam retirados grampos e clipes. O verso das folhas que não contenham informações registradas devem ter aposto o carimbo ou a indicação de "Em Branco".

Para os processos originados em outro órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, deve-se, quando da anexação de folhas, prosseguir com a numeração existente.

A inserção de novos documentos deve ser feita sempre após o último, não sendo permitida alteração da numeração sequencial de documento no processo.

Desta feita, **verifica-se regular, neste ponto, uma vez que houve a paginação do procedimento licitatório, bem como a identificação individualizada das páginas em branco.**

2.2 Finalidade e abrangência do Parecer Jurídico

A requerimento do Setor de Licitação, a **Procuradoria-Geral do Município - PGM** analisa a regularidade do procedimento licitatório em testilha a partir da solicitação da sua realização. Isto é, analisa-se a regularidade da **fase interna** do certame.

Inicialmente, importa esclarecer que cabe a esta Procuradoria fazer a apreciação do ponto de vista **ESTRITAMENTE jurídico**, e que cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, razão pela qual **NÃO se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.**

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;" (grifo nosso)

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

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

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.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> "Enunciado BPC nº 7: 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".

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS
Fls 115
Rubrica

mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela PGM.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

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

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

Nessa quadra, preleciona o art. 82, da Lei n.º 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios:

> "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."

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, o termo de referência, o decreto de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS
Fls 116
Rubrica

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

Verificamos pelos documentos constantes dos autos que os procedimentos iniciais para abertura de procedimento licitatório foram corretamente observados.

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

Desta forma, **a modalidade escolhida para a licitação, está em conformidade com o exigido pela legislação, conforme projeto básico em anexo.**

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, como explicado acima.

Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações nesta Secretaria, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, *in fine:*

> "Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
> (...)
> VII - a partir de documentos de formalização de demandas, **os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão**, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias". (grifos nossos)

Seguindo a análise, verifica-se que o projeto básico elaborado a partir do **estudo técnico preliminar, contém os seguintes requestados pela lei.**

Deve-se observar na fase preparatória do certame se **o Projeto Básico está em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.**

Do mesmo modo, **o critério de julgamento, qual seja, o menor preço,** atende o que determina o art. 6°, inciso XLI, da Lei n.° 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

> "Art. 6° Para os fins desta Lei, consideram-se:
> (...)
> XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;"

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

2.3 Do pregão eletrônico (Lei 14.133/2021)

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretenda contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação.

A Lei n°14.133/2021 fixou que o procedimento licitatório é composto por sete fases, dentre elas, a fase preparatória, a qual é caracterizada pelo **planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme os requisitos previstos nos incisos do art. 18 da mencionada lei.

Também na fase de planejamento a Administração deverá considerar a expectativa de consumo anual e atender aos princípios da padronização e do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, consoante art.40 e 47 da Lei 14.133/2021. A propósito:

> "Não obstante, as decisões sobre dividir um contrato devem ser tomadas caso a caso, já que haverá hipóteses em que a celebração de um único contrato se mostrará a opção mais adequada para o atendimento do interesse público e das necessidades da Administração" (TCU – Acórdão 4506/2022-Primeira Câmara, Data da sessão 09/08/2022, Relator JORGE OLIVEIRA)

Especificamente quanto à modalidade de licitação, nos termos do art. 29, a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Lei, sendo que utilizar-se-á 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".

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS
Fls 118
Rubrica

> **parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.** 34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, **pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível."** (grifo nosso)

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto a apenas um fornecedor, com as **justificativas de ordem técnica e econômica presentes no item 10 do ETP.** Por essa razão, não há observação adicional afazer.

Diante da justificativa apresentada, entende-se atendida a exigência legal.

2.5 Adjudicação por lote ou grupo. Súmula 274 do TCU (adjudicação por item)

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

> "**É obrigatória a admissão da adjudicação por item** e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível** desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."

Nos editais das licitações para contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo **objeto seja divisível**, o TCU orienta, portanto, a utilização do critério de adjudicação "menor preço por item", de modo que não se restrinja o caráter competitivo da licitação.

Especificamente nos Editais de licitação para registro de preços, o §1º do art.82 da Lei 14.133/2021, fixa:

> "Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:
> (...)
> **§ 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 deverá ser indicado no edital".**

No caso dos autos, o critério de avaliação das propostas adotado é o de menor preço, conforme item 8 do TR.

A divisão por itens, portanto, é regra, devendo a Administração justificar a adoção de adjudicação por lote ou grupo, sob pena de violar os princípios da competitividade e da proposta mais vantajosa para a administração.

2.6 Termo de Referência – TR e subcontratação parcial

Nos termos do art.122 da Lei n.14.133/2021, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado pela Administração, e desde que comprove a capacidade técnica do subcontratado.

O professor/doutrinador Matheus Carvalho esclarece que essa possibilidade de subcontratação parcial do objeto funciona também como uma garantia à competitividade do certame, já que em contratações complexas, poucas empresas terão capacidade técnica e operacional para a execução total do objeto. Confira-se:

> "A subcontratação em contratos administrativos é matéria de muita divergência na doutrina, haja vista o caráter personalíssimo da avença, inclusive em decorrência do fato de que a execução do contrato somente pode ser entregue ao licitante vencedor, ou seja, àquele que ofereceu a proposta mais vantajosa ao poder público. Por outro lado, a possibilidade de subcontratação de parcelas do objeto funciona também como uma garantia à competitividade do certame. Isto porque, notadamente nas contratações de grande complexidade, poucas empresas terão capacidade técnica e operacional para a execução total do objeto.
>
> Vale ressaltar que, quando houver a subcontratação do objeto integral do contrato, restará clara a fraude ao procedimento licitatório, posto que tal prática faz do contratado mero intermediário, um agenciador de contratações com o poder público. De fato, o subcontratado nem sequer participou do certame, não passou pelo crivo dos requisitos de habilitação, razão pela qual, também não tem legitimidade para executar o objeto do contrato administrativo. Pensar de forma diferente ensejaria a possibilidade de constituição de entidades "laranjas" que participariam de licitações para, posteriormente, transferir o objeto d contrato aos reais beneficiários." (Carvalho, Matheus. Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada. 3.ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2023. Páginas 592/593.)

Já em relação a subcontratação integral do contrato, Matheus Carvalho ressalta que é vedada, configurando fraude ao procedimento licitatório, posto que tal prática faz do contratado mero intermediário. Nessa linha, o Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado:

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS
Fls 120
Rubrica

objeto não corresponde a despesa de caráter continuado - que se estende por mais de um exercício (art. 16, I, da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade fiscal)	
Estudo Técnico Preliminar, contendo, no mínimo, descrição da necessidade, a estimativa do quantitativo, a estimativa do valor, a manifestação sobre o parcelamento e a manifestação sobre a viabilidade da contratação (Art. 18, §1º, art. 72, I, da Lei 14133/21 e Art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	Ok.
Análise de riscos (Art. 72, I da Lei nº 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	Ok.
Manifestação justificando as exigências de práticas e/ou critérios de sustentabilidade ou sua dispensa no caso concreto (Art. 5º e art. 11, I e IV, da Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	Ok.
Projeto Básico ou Termo de Referência (Art. 72, I, da Lei 14133/21)	Ok.
Utilização de **modelos de minutas padronizados** de Estudo Técnico preliminar, Termo de Referência, Projeto Básico, Contrato, aprovados pelo setor/secretário competente, ou houve justificativa para sua não utilização	Ok.
Edital da licitação (Art. 18, V, da Lei 14133/21)	Ok.
Caso o objeto **contemple itens com valores inferiores a R$80.000,00, eles foram destinados às ME/EPPs** e entidades equiparadas ou foi justificada a não exclusividade	Não se enquadra.
Orçamento estimado com as composições **detalhadas dos preços utilizados para sua formação**	Ok.
Certificação que o valor previamente estimado da contratação está compatível com os valores praticados pelo mercado.	Ok.
Certificação de que o **objeto não se enquadra como sendo de bem de luxo** (Art. 20 da Lei 14133/21)	Ok.
No caso de indicação **de marca ou modelo, constar justificativa** para a indicação (Art. 41, I, da Lei 14133/21)	Nenhuma marca indicada.
Havendo **vedação de determinada marca ou produto, indicar a existência de processo administrativo** em que esteja comprovado que não atendem às necessidades da Administração (Art. 41, III, da Lei 14133/21)	Nenhuma marca indicada.
Certificação de que a **determinação do quantitativo a ser adquirido considerou a estimativa de consumo e utilização prováveis** (Art. 40, III, da Lei 14133/21)	Ok.
Previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas. (Art. 72, IV, da Lei 14133/21 e art. 60 da Lei nº 4.320/64)	Ok.

É imperiosa, portanto, a correção da instrução dos autos, com a elaboração e **juntada da pendência instrutória acima destacada**, de modo a dar a devida regularidade à contratação pretendida **ou afastamento, desde que devidamente justificado.**

2.9 Instrumento de contrato o ou equivalente

Nos termos do art.95, da Lei 14.133/2021, o instrumento de contrato é **obrigatório**, podendo a Administração substituí-lo por outro instrumento hábil equivalente (tal como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço) nas hipóteses de: I - dispensa de licitação em razão de valor; II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais **não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica**, independentemente de seu valor. Como esclarece Ronny Charles:

> "nas hipóteses de **compra** com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, em que as obrigações entre as partes restem resolutas com a aquisição e pagamento, independentemente do valor do negócio jurídico, é facultada a substituição do contrato pelos instrumentos hábeis indicados neste artigo; **nas demais espécies de contratações, como obras e serviços, o instrumento contratual torna-se obrigatório naquelas licitações ou contratações diretas que não compreendam dispensa em razão do valor.**" (Ob. cit. p. 545/546.)

No caso em apreço, considerando que o processo trata de contratação de empresa especializada para **contratação de empresa especializada para prestação de serviços funerários,** entende-se obrigatória a realização de contrato.

Considerando a necessidade de realização de instrumento de contrato, necessária a observância do art. 92 bem como que **a minuta de contrato seja pré-aprovada pelo setor competente, ou haja justificativa para sua não utilização pela Administração, o que foi devidamente preenchido pela administração, que utilizou-se dos modelos padronizados.**

A minuta juntada, todavia, foi adequada ao caso concreto.

2.9 Divulgação do edital (publicidade às contratações)

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS
Fls 121
Rubrica

A Administração Pública (art. 37 CRFB e, dentre outros, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021) deve dar publicidade às contratações realizadas, especialmente do **edital e todos os elementos do edital**, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, **deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial** na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso, conforme determina o §3º do art.25 da Lei 14.133/2021.

Essa divulgação deverá ocorrer tanto no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP (arts. 54 e 174, §2º, inciso III), quanto em Diário Oficial do respectivo ente. A propósito:

> "Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório **e de seus anexos** no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).
> § 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.
> § 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.
> § 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos."

Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital em Diário Oficial.

No caso de serviços, deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, alínea "a", Lei nº 14.133/2021).

Destaca-se 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 14.133/2021.

Assim sendo, registra-se a **necessidade de publicação do edital, na forma do art. 54 e art. 174, § 2º, inciso III, da Lei 14.133/2021.**

3. 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 cumpridos os pontos resumidamente elencados nos tópicos acima.**

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU[2].

Este opinativo segue assinado eletronicamente, nos termos da Lei Federal nº. 14.063/2020.

À consideração superior.

Cajazeiras (PB), 19 de janeiro de 2025.

(assinatura eletrônica)
MÜLLER SENA TORRES
Procurador do Município
Matrícula 15.345

MULLER SENA TORRES:05158240469
Assinado de forma digital por MULLER SENA TORRES:05158240469
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, ou=RFB e-CPF A3, ou=(EM BRANCO), ou=31014048000182, ou=videoconferencia, cn=MULLER SENA TORRES:05158240469
Dados: 2025.01.19 19:49:12 -03'00'
Versão do Adobe Acrobat Reader: 2024.005.20320

[2] Enunciado BPC 5 da AGU: Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS
Fls. 122
Rubrica

DESPACHO DE CUMPRIMENTO

Em atenção às recomendações apontadas no parecer jurídico nº 016/2025, emitido pela Procuradoria Geral do Município, em 19 de janeiro de 2025, este setor de planejamento de contratações públicas, se manifesta nos seguintes termos:

Nos termos do art. 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece o dever de observância ao princípio da segregação de funções nos processos de contratação pública, apresentamos a presente manifestação para demonstrar o cumprimento de tal princípio no âmbito do Secretaria de Compras Públicas.

Conforme determina a legislação, a segregação de funções visa assegurar que as etapas de planejamento, execução, fiscalização e controle não sejam realizadas por um mesmo agente público ou setor, promovendo maior transparência, imparcialidade e segurança nos processos administrativos.

Nesse sentido, informamos que as atividades relativas ao processo de contratação foram distribuídas da seguinte forma:

1. Planejamento:
   - Responsável: José Ailton Pereira Filho e Alyne Batista Barros
   - Atividades desempenhadas: Elaboração de ETP, Matriz de Risco, TR, Pesquisa de Mercado, Minuta de Edital, Minuta de Contrato e Ata de Registro de Preços.

2. Execução:
   - Responsável: Denyze Gonsalo Furtado (Pregoeira).
   - Atividades desempenhadas: Condução, abertura e publicidade dos procedimentos licitatórios.

3. Fiscalização e Controle:
   - Responsável: Muller Sena Torres (Procurador).
   - Atividades desempenhadas: Análise jurídica do procedimento licitatório.

Adicionalmente, destacamos que eventuais conflitos de interesse foram previamente analisados e mitigados, garantindo a atuação de agentes distintos nas referidas etapas, em conformidade com as diretrizes previstas na Lei nº 14.133/2021 e no Código de Ética deste órgão.

Por fim, reiteramos nosso compromisso com a observância dos princípios da administração pública, especialmente o da eficiência, publicidade e legalidade, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos.

Encaminhe-se ao Setor de Licitação - SELIC.

Cajazeiras – PB, 20 de janeiro de 2025.

JOSÉ AILTON PEREIRA FILHO
Equipe de Planejamento

ALYNE BATISTA BARROS
Equipe de Planejamento