



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS



Parecer n. 060/2025 – PGM

Procedimento administrativo n. 040.2025.SECOP.SEPLAC

Dispensa eletrônica 90001/2025

1. RELATÓRIO

Debruço-me sobre processo administrativo tendente a viabilizar a aquisição de bolsa em lona.

Os autos devem ser encaminhados a mim pela Secretaria de Contratações Públicas – SECOP para a emissão do competente parecer, como determina o artigo 53 da Lei de Licitações e Contratos Administrativo – LLCA e a artigo 8º, inciso XI, Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Cajazeiras/PB.

O caderno processual foi encaminhado em **volume único contendo 73 páginas**. Os documentos constantes estão apresentados na sequência abaixo:

- Capa;
- Solicitação e justificativa da contratação;
- Documento de Formalização de Demanda – DFD;
- Instauração do processo administrativo;
- Autuação do processo administrativo;
- Designação da equipe de planejamento;
- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- Matriz de Gerenciamento de Riscos – MGR;
- Termo de Referência;
- Aprovação do TR;
- Valor de referência: pesquisa de mercado;
- Cotação;
- Declaração de disponibilidade orçamentária;
- Autorização do procedimento;
- Nomeação do agente de contratação e equipe de apoio;
- Protocolo;
- Autuação do processo licitatório;
- Aviso de contratação (minuta);
- Termo de Referência – TR;
- Contrato (minuta);

2. APRECIÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, esclareço que cabe aos procuradores realizar tão somente o controle de legalidade dos processos licitatórios, não incursionando em discussões de ordem técnica, tampouco sobre o mérito administrativo.

Ademais, saliento que somente após o acatamento ou afastamento motivado das recomendações contidas neste parecer será possível dar prosseguimento ao feito, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei n. 9.784, de 1999. Em ambos os casos, desnecessário retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.

2.1. Boas práticas procedimentais

Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que consiste especificamente à licitação, bem como



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS



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.

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 apostado no canto superior direito na frente da folha.

Saliento 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.

Indico a repetição das páginas 37 e 38.

2.2. Fase preliminar

A LLCA estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do artigo 18.

O artigo 18 da LLCA estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública. Passo à análise dos seus incisos:

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

Consta no ETP a necessidade da contratação que caracteriza 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;

Consta no TR a definição do objeto.

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

Consta no TR regras atinentes: execução, recebimento, pagamento e garantias.

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

Consta no valor de referência: pesquisa de mercado, amparado pela cotação.

V - a elaboração do edital de licitação;

Consta minuta de aviso de contratação.

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

Consta minuta de contrato como anexo da minuta do aviso de contratação.

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;

De acordo como TR, o fornecimento do objeto será integral.

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;

Consta no TR tratar-se procedimento de licitação na modalidade dispensa eletrônica com adoção do critério de julgamento "menor preço".



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS



Por tratar-se de dispensa e não haver, a rigor, disputa, considero prejudicada a análise do modo de disputa.

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 preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

Consta no TR.

X - a análise dos riscos¹ que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

Consta MGR, confeccionada com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.²

Recomendo que o momento de divulgação do orçamento de licitação seja definido e declarado pelo agente de contratação ou pregoeiro. Especial atenção deve ser dada a opção pelo sigilo, que exige justificção.

2.3. Estudo Técnico Preliminar – ETP

O artigo 18, § 1º, da LLCA indica que o ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Entretanto, de acordo com o artigo 4º, inciso I, da Instrução Normativa 004/2023, a elaboração dos ETP é facultada nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação, em que dependendo do objeto pode ser substituído por documento de formalização de demanda.

2.4. Termo de Referência – TR

O art. 6º, inciso XXIII, da LCCA define o TR como o documento necessário para a contratação de bens e serviços. Passo à análise das alíneas, nas quais são apresentados os parâmetros e elementos descritivos que o TR deve conter:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

Consta no tópico 1.

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;

Consta no tópico 2.

¹ Esclareço, por oportuno, que a matriz de gerenciamento de riscos não se confunde com cláusula de matriz de risco, considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. Desta forma, a idealização e elaboração da matriz de gerenciamento de riscos não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

² Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;
II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS



c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

Consta no tópico 3.

d) requisitos da contratação;

Consta no tópico 4.

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;

Consta no tópico 5.

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

Consta no tópico 6.

g) critérios de medição e de pagamento;

Consta no tópico 7.

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

Consta no tópico 8.

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;

Consta no tópico 9 e cotação.

j) adequação orçamentária;

Consta no tópico 10.

2.5. Pesquisa de preços

De acordo com o artigo 23 da LLCA, o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Reza o seu § 1º que, no processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Ressalva o § 3º que nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS



A metodologia de pesquisa de preços utilizado no certame em cotejo atendeu aos ditames do artigo 23 da LLCA.

2.6. Edital (aviso de contratação)

De acordo com o artigo 25 da LLCA, o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Consta nos autos minuta de edital contendo os elementos exigidos pela lei, à exceção de disposições de fiscalização e gestão do contrato, entrega do objeto e condições de pagamento. Os temas que foram excepcionados, contudo, constam no TR, que está anexo à minuta do edital.

2.7. Contrato

A verificação da existência das cláusulas necessárias do contrato administrativo, numerada no artigo 92 da LLCA, deve ser realizada mais oportunamente quando o contrato a ser assinado estiver plenamente redigido. **Resigno-me, nesta fase, a apontar a existência (ou não) das cláusulas necessárias na minuta de contrato:**

I - o objeto e seus elementos característicos;

Espaço vazio não permite aferir o objeto nesta etapa do certame.

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

Espaço vazio não permite aferir a vinculação nesta etapa do certame.

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

Consta no tópico 14 que os casos omissos serão decididos pelo contratante segundo as disposições contidas na LLCA e demais normas federais aplicáveis e, subsidiariamente, segundo as disposições contidas no Código de Defesa do Consumidor – CDC e normas e princípios gerais dos contratos.

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

Consta na no tópico 3 que o regime de execução contratual, os modelos de gestão e de execução, assim como os prazos e condições de conclusão, entrega, observação e recebimento do objeto constam no TR, a ser anexado ao contrato.

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

Consta no tópico 5 espaços vazio que não permite aferir o preço nesta etapa do certame.

Consta nos tópicos 6 e 7, respectivamente, disposições acerca de pagamento e reajuste.

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

Consta no tópico 6 que o prazo para pagamento ao contratado e demais condições a ele referentes encontram-se definidos no TR, a ser anexado ao contrato.

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

Consta na no tópico 3 que o regime de execução contratual, os modelos de gestão e de execução, assim como os prazos e condições de conclusão, entrega, observação e recebimento do objeto constam no TR, a ser anexado ao contrato.

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



Consta no tópico 12.

IX - a matriz de risco³, quando for o caso;
X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

Não se aplica.

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

Consta no tópico 10 que não haverá exigência de garantia contratual.

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

Consta no tópico 9 que é obrigação do contratado responsabilizar-se pelos vícios e danos decorrentes do objeto, de acordo com o CDC.

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

Consta nos tópicos 8, 9 e 11, respectivamente, disposições acerca das obrigações do contratante, das obrigações do contratado e das infrações e sanções administrativas.

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

Não se aplica.

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

Consta no tópico 9.

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

Consta no tópico 3 que o regime de execução contratual, os modelos de gestão e de execução, assim como os prazos e condições de conclusão, entrega, observação e recebimento do objeto constam no TR, a ser anexado ao contrato.

XIX - os casos de extinção.

Consta no tópico 12.

2.8. Considerações finais

A realização do certame é a regra, contudo, a própria Constituição Federal – CF prevê que em situações especificadas em lei é mais vantajoso para a Administração a formalização da contratação direta, sem que haja a necessidade do procedimento licitatório.

Previsão do artigo 75, inciso II, da LLCA, contempla a possibilidade de realizar dispensa de licitações para contratação que envolva valores até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)⁴, no caso de

³ Importante não confundir a MGR, da fase preparatória, com a matriz de risco, cláusula do contrato. Aquela se destina a mapear os eventos que podem acontecer para ameaçar o bom resultado da licitação ou gestão do contrato. Esta consiste numa lista de eventos que podem acontecer após a celebração do contrato e comprometer o equilíbrio econômico financeiro da avença.

⁴ Em 2025, o valor máximo para dispensa de licitação é de R\$ 62.725,59. Esses valores foram atualizados pelo Decreto 12.343, de 30 de dezembro de 2024, que alterou a LLCA.



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS



outros serviços⁵ e compras. **Posso afirmar que, dentro das regras dos valores estabelecidos pela legislação vigente, não há qualquer óbice quanto à pretensão.**

Saliento que, de acordo com o § 1º do referido artigo, para fins de aferição dos valores que atendam ao limite de valor mencionado, deverão ser observados: o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade. **Consigno que a aferição dos somatórios deve ser realizada pela Administração e certificada no processo administrativo em análise.**

Destaco que as contratações de pequeno valor serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa. Oriente que, na fase externa, seja comprovada a divulgação do aviso de contratação, como dispõe o § 3º do art. 75 da LLCA.

Por fim, indico que, as contratações de pequeno valor serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), como indica o § 4º.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, considerando os limites da análise jurídica, opino pela **regularidade do procedimento, desde que sejam observadas as recomendações destacadas em cor amarela.**

É o parecer

Cajazeiras/PB, data da assinatura eletrônica.

gov.br

Documento assinado digitalmente
IGOR CARVALHO BARBOSA
Data: 19/02/2025 12:29:25-0300
Verifique em <https://validar.itu.gov.br>

Igor Carvalho Barbosa, procurador.

⁵ A partir da leitura do inciso anterior, infere-se que “outros serviços” sejam “todos os serviços, exceto os serviços de engenharia”.