Processo Administrativo: 070/2025
Requerente: Secretaria Municipal de Assistência Social
Objeto: Aquisição de urnas funerárias e prestação de serviço incluindo suporte, paramentação e translado de forma continua visando atender as necessidades da Secretaria de Assistência Social.

PROGEM
Fls: 128
Mat./Port.

PARECER JURÍDICO Nº 001/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO - SRP. LEI Nº 14.133, DE 2021 E DEMAIS ORDENAMENTOS APLICÁVEIS. REGULARIDADE JURÍDICA.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta assessoria jurídica, para análise formal da pretensão da administração em realizar procedimento licitatório por meio da sistemática de registro de preço - SRP, cujo objeto consiste na Aquisição de urnas funerárias e prestação de serviço incluindo suporte, paramentação e translado de forma continua visando atender as necessidades da Secretaria de Assistência Social, conforme descrições e demais condições estabelecidas e indicada à fl. 01.

2. Implementado a instrução processual com as peças técnicas e as minutas exigidas pela Lei n. 14.133/2021, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica em **05 de janeiro** para exame da fase interna de planejamento do certame pretendido pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Mucajaí/RR.

3. É o relato do necessário

II. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente

PROGEM
Fls: 129
Mat./Port.

técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva - BPC nº 7, que assim dispõe:

> "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." (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016).

6. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

III. DO EXAME DOS AUTOS:

III.I. Da documentação submetida à Assessoria Jurídica:

7. Compulsando os autos do processo administrativo n. 070/2025 verifica-se a remessa das seguintes documentações:

(i) Documento de oficialização de demanda - DOD, às fls. 01/02;
(ii) Despacho de autorização do processo administrativo - expedido pelo Excelentíssimo Prefeito de Mucajaí/RR, Sr. Francisco Rufino de Souza -, à fl. 03;
(iii) Despacho de pesquisa de mercado, às fls. 04/07;
(iv) Documento de formalização de demanda de pesquisa de preços, cotações via painel de preço, consulta direta e mapa de média de mercado, às fls. 08/09;
(v) Estudo Técnico Preliminar - ETP, às fls. 25/33;
(vi) Mapa de risco, às fls. 34/36;
(vii) Termo de referência - devidamente aprovado pelo Secretário Municipal de Assistência Social a Sra. Bruna Silva Costa-, às fls. 38/52;
(viii) Declaração de adequação orçamentária e financeira, às fls. 53/54;
(ix) Despacho deferindo a abertura da licitação - expedido pelo Excelentíssimo Prefeito de Mucajaí/RR, Sr. Francisco Rufino de Souza -, às fls. 56/57;
(x) Designação do agente de contratação e equipe de apoio, à fl. 58;
(xi) Autuação processual da modalidade de contratação, à fl. 61;
(xii) Justificativa para utilização de pregão presencial, às fls. 62/64
(xiii) Minutas de edital e seus anexos, às fls. 67/119;

(xiv) Minuta de contrato, às fls. 120/126.

PROGEM Fls: 130 Mat./Port.

8. Nos termos do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve ser pautada em estudos técnicos preliminares consistentes, assegurando-se que a estimativa de quantitativos corresponda à realidade fática da Administração. Esse comando legal impõe que o dimensionamento da demanda esteja lastreado em critérios objetivos, tais como número de servidores a serem atendidos, especificações técnicas do objeto, características da estrutura organizacional e outros vetores que justifiquem a quantidade a ser contratada.

III.II. LICITAÇÃO NA FORMA PRESENCIAL. CONCORRÊNCIA. DEVER DE MOTIVAÇÃO. RESSALVA DO ART. 176. LEI 14.133/2021.

9. Nos termos do § 2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, as licitações devem ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitindo-se a adoção da forma presencial desde que devidamente motivada. Essa exigência encontra fundamento no princípio da motivação, previsto no art. 5º do mesmo diploma, que impõe à Administração o dever de explicitar, de forma clara e fundamentada, as razões de fato e de direito que orientam a escolha administrativa.

10. Nos termos do § 2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, as licitações devem ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitindo-se a adoção da forma presencial desde que devidamente motivada. Essa exigência encontra fundamento no princípio da motivação, previsto no art. 5º do mesmo diploma, que impõe à Administração o dever de explicitar, de forma clara e fundamentada, as razões de fato e de direito que orientam a escolha administrativa.

11. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2118/2024 - Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, firmou que justificativas genéricas – como maior interação com licitantes, incremento de transparência pelo contato físico com documentos, peculiaridades técnicas do objeto ou dificuldades de conectividade – não suprem o dever de motivar, sendo imprescindível a demonstração concreta de que a forma presencial resultará na proposta mais vantajosa ou na melhor execução contratual. Vejamos:

> ACÓRDÃO 2118/2024 - PLENÁRIO
> Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER
> Data da sessão:09/10/2024
> "[...]
> 9.2.4. não atende a motivação necessária para justificar o afastamento da licitação eletrônica, preferencialmente adotada, consoante expresso no art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021, os seguintes argumentos apresentados pela municipalidade, à peça 28, uma vez que não são amparadas em lei ou na demonstração de contribuição para a oferta da proposta mais vantajosa, bem como poderem ser também providas

em ambiente eletrônico: interação mais direta com os participantes, para lhes sanear dúvidas quanto à verificação dos documentos, contribuindo para a isonomia; reforço de transparência do processo licitatório, com incremento da confiança, em face da verificação direta dos documentos oferecidos; natureza específica das obras de pavimentação, com necessidade de avaliação técnica detalhada, inspeções frequentes e precisas em razão das especificidades do objeto; e dificuldade de alguns municípios em prover internet de qualidade;
[...]".

12. No caso em análise, o Município de Mucajaí/RR, conforme o Censo 2022, possui população de 18.095 habitantes, enquadrando-se na ressalva do art. 176 da Lei nº 14.133/2021, que concede aos Municípios com até 20.000 habitantes prazo de seis anos, contados da publicação da Lei, para se adequarem à obrigatoriedade da forma eletrônica.

13. Em tempo, cumpre salientar que a justificativa apresentada pela Administração à **folha 62**, ao menos em sede de análise preliminar - circunscrita à fase interna do certame -, não se reveste de razoabilidade. Não é crível que a suposta "vantajosidade" na adoção da forma presencial, em detrimento da eletrônica, possa se sustentar unicamente no argumento de que aquela permitiria "interação mais dinâmica entre os participantes, com possibilidade de esclarecimentos imediatos e negociação de preço em tempo real". Tal raciocínio desconsidera que a forma eletrônica, nos termos amplamente reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência dos órgãos de controle, é o mecanismo que mais favorece a ampla concorrência, pois viabiliza a participação de fornecedores localizados em qualquer parte do território nacional, reduzindo barreiras geográficas e custos de deslocamento.

14. Além disso, a modalidade eletrônica não apenas assegura interação em tempo real por meio de recursos tecnológicos próprios da plataforma, como também tende a ampliar a pluralidade de licitantes, aumentar a competitividade e, consequentemente, potencializar a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração.

15. Em outro olhar, ainda que a justificativa apresentada pela Administração não se apresente como razoável e, assim, atenda ao preceito reclamado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica, no âmbito de seu papel consultivo, entende que o caso é plenamente aderente *à hipótese do art. 176*, de modo que a realização da licitação na forma presencial encontra respaldo jurídico na prerrogativa legal.

16. Nesse sentido, a orientação que se apresenta à Administração não é apenas a constatação da ausência de motivação (ou a apresentação de forma desarrazoada), mas a recomendação de que, antes da deflagração do certame, elabore-se (ajuste) a justificativa específica e idônea para a escolha da forma presencial, em

PROGEM
Fls: 132
Mat./Port.

atenção ao princípio da motivação e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a fim de assegurar a plena conformidade do procedimento licitatório.

III.II. ETAPA DE PLANEJAMENTO. ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTO ESTIMADO. PEÇAS TÉCNICAS. E JUSTIFICATIVA QUANTO A DIVISÃO DO OBJETO EM LOTES.

17. A Administração estimou a contratação em R$ **524.577,55 (quinhentos e vinte e quatro mil, quinhentos e setenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos)** declarando, por sua vez, a existência de adequação orçamentária para a despesa, em conformidade com os arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Considerando que se trata de contratação por **Sistema de Registro de Preços – SRP**, a dotação orçamentária específica será exigida no momento da assinatura dos contratos decorrentes, sem prejuízo da verificação prévia da compatibilidade com o PPA, LDO e LOA.

18. Verifica-se que a estimativa de valores foi elaborada com base em *consulta direita de 3 (três) fornecedores locais*, o que encontra respaldo no art. 23, §1º, inc. IV da Lei nº 14.133/2021 e nas orientações do Tribunal de Contas da União, que reconhecem a ferramenta como fonte oficial idônea para a formação do orçamento estimado.

19. Cabe pontuar, ainda, que a jurisprudência do TCU também reforça que a pesquisa deve ser crítica e plural, recomendando-se a formação de uma cesta de preços composta por múltiplas referências (contratos recentes, atas vigentes, portais setoriais e, quando necessário, cotações diretas), com tratamento estatístico que descarte valores atípicos e assegure a equivalência técnica entre os itens comparados. Tal cautela é imprescindível para evitar sobrepreço e garantir orçamento fidedigno, em atenção aos princípios da economicidade e seleção da proposta mais vantajosa (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

20. Nos termos dos arts. 18 e 20 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória deve ser instruída com Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência com especificações claras e objetivas (no caso de medicamentos, por DCB/ANVISA, concentração, forma farmacêutica e apresentação), plano de fiscalização (art. 117), e demais documentos que evidenciem a motivação das escolhas procedimentais. Registre-se, por usa vez, da necessidade de que que as especificações e unidades de medida adotadas na pesquisa coincidam exatamente com as previstas no edital, sob pena de distorção do valor estimado e violação ao princípio do julgamento objetivo.

21. Ademais, verifica-se que a licitação será processada por pregão sob a sistemática do SRP (arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021), o que exige: (i) fixação expressa dos quantitativos máximos passíveis de contratação; e (ii) motivação robusta para eventual não contratação com o detentor da ARP vigente, quando houver fundamento

superveniente que comprove maior vantajosidade. A ausência de tais registros compromete a legalidade e a transparência do procedimento.

PROGEM
Fls: 133
Mat./Port.

22. A fragmentação do objeto deve ser tecnicamente motivada, observando-se a vantajosidade e a competitividade. O parcelamento por item é regra, sendo admissível o agrupamento em lotes apenas quando houver justificativa técnica e econômica comprovada (ganhos de escala, logística e armazenamento), sempre sem restringir a participação de fornecedores de menor porte.

23. Não é demais ressaltar que, é vedado o fracionamento indevido ou a agregação de itens heterogêneos que comprometam a competitividade. A propósito, O Tribunal de Contas de Minas Gerais -TCE/MG, em posicionamento convergente com o alerta aqui destacado, assentou que:

> "DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. MENOR PREÇO GLOBAL. PARCELAMENTO. LOTE ÚNICO. MARGEM DE DISCRICIONARIEDADE DO GESTOR. LIMITES DE ORDEM TÉCNICA E ECONÔMICA. POSSIBILIDADE. VISTORIA. POSSIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO. NECESSIDADE DE PRÉVIA JUSTIFICATIVA. IRREGULARIDADE. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. A obrigatoriedade do parcelamento do objeto respeita limites de ordem técnica e econômica e não se o admite quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. Cumpre observar que existe, dentro de certas balizas legais, margem de discricionariedade do gestor, que deverá averiguar em cada caso se há possibilidade de parcelar o objeto da licitação em itens ou em lotes, conforme os critérios de conveniência e oportunidade. (...)
> (TCE-MG - DENÚNCIA: 1141309, Relator.: CONS. AGOSTINHO PATRUS, Data de Julgamento: 19/03/2024, PRIMEIRA CÂMARA, Data de Publicação: 09/04/2024)"

24. Destaque-se, ainda, que as peças técnicas devem ser completas e coerentes com as especificações editalícias; no SRP, é imprescindível manter registro dos quantitativos máximos e das motivações de eventuais decisões divergentes; e a divisão do objeto deve ser fundamentada em critérios objetivos de vantajosidade e competitividade.

25. Por conseguinte, título de sugestão, considerando a natureza do objeto, recomenda-se avaliar a divulgação da Intenção de Registro de Preços (IRP) a outros entes (art. 86 da Lei nº 14.133/2021), medida que pode ampliar a disputa, aumentar o poder de negociação e reduzir custos unitários, desde que o órgão gerenciador possua estrutura logística e administrativa para centralizar e atender a demanda.

III.III. DO EDITAL:

26. A análise da minuta de edital e de contrato será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, ou seja, a Lei nº 14.133/2021 e atualizações; Lei

PROGEM
Fls: 134
Mat./Port.

Complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014 e Decreto nº 11.462/2023.

27. Importante ressaltar que este assessor jurídico se atém, tão-somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressalvando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens/serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

28. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

> Art. 25. 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.

29. Diante do apresentado, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

30. Analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital verificou-se que este atende as exigências do Caput do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, pois informa com clareza e objetividade a repartição interessada, a modalidade Pregão presencial, que será por Registro de Preços, do tipo **Menor Preço, em 2 LOTES**, faz menção a legislação aplicável ao presente edital, indica a data, horário e endereço eletrônico onde será recebida a documentação e proposta.

31. Ademais o edital relaciona a forma de credenciamento, condições gerais para participação do Pregão e impedimentos.

32. Está previsto no edital a apresentação da proposta e dos documentos de habilitação, o preenchimento da proposta, da abertura da sessão, classificação das propostas e formulação dos lances e da aceitação da proposta vencedora.

33. Para participação nesta licitação, o edital prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes, estas exigências estão previstas no art. 25 da Lei 14.133/2021 e se encontram na minuta de edital, como a habilitação jurídica, qualificação técnica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômico-

financeira, estando, portanto, respeitadas as exigências da Lei de Licitações nº 14.133/2021.

34. Está previsto no edital no a possibilidade de impugnação do ato convocatório e o acesso às informações, tais como locais e acesso dos meios de comunicação em que serão fornecidas informações e esclarecimentos relativos à licitação.

35. No que se refere às penalidades, o edital apresenta o rol de infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais, estando presente na Minuta do Contrato, que trata das sanções administrativas.

36. Desta forma, entendemos que, sem cobrança excessiva e desnecessária, estão presentes os requisitos exigidos pelo artigo 25, da Lei no. 14.133/2021, que permitem, formalmente, que esteja apto para a produção dos seus efeitos.

III.IV. DA MINUTA DO CONTRATO

37. No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas na Lei nº 14.133/2021. O **Anexo** do edital em análise, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; vigência e prorrogação, modelos de execução e gestão contratuais, subcontratação, preço, pagamento, reajuste; obrigações das partes; garantias, infrações, sanções administrativas, extinção contratual, dotação orçamentária; casos omissos; alterações, publicação e foro.

38. Desta forma, entendemos que a minuta do contrato contém as exigências previstas em Lei.

III.V. DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

39. No que concerne a minuta da Ata de Registro de Preços, na esfera Federal, a matéria foi regulamentada pelo Decreto Federal nº. 11.462/2023.

40. Pois bem, a ata se encontra em conformidade com as disposições relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: do objeto; dos preços, especificações e quantitativos; validade da ata; órgão gerenciador; da adesão à ata de registro de preços; revisão e cancelamento; das penalidades e condições gerais.

IV. CONCLUSÃO

41. Posto isso, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à conveniência e oportunidade da prática do ato administrativo, esta Assessoria

PROGEM
Fls: 135
Mat./Port.

Jurídica OPINA pela aprovação da minuta do edital e seus anexos, diante da conformidade com o art. 18 da Lei n.º 14.133/2021.

42. Esclareça-se que não compete à Assessoria Jurídica, enquanto órgão de consultoria jurídica, manifestar-se sobre aspectos eminentemente técnicos, extrajurídicos, tampouco sobre a conveniência e oportunidade atinente aos atos ora pretendidos.

43. Feita a análise formal da contratação por esta Assessoria Jurídica, encaminho os autos ao Controle Interno do Município de Mucajaí/RR para manifestação quanto aos aspectos materiais da contratação.

44. É o parecer.

Mucajaí-RR, 05 de janeiro de 2026.

Marcos Paulo Veloso
Advogado
OAB/RR 1343

Lucas Manoel Mendes Rufino
Assessor Jurídico

PROGEM
Fls: 136
Mat./Port.