

PARECER JURÍDICO Nº 163/2026

SECRETARIA DE ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO

PREGÃO PRESENCIAL. SRP. Nº 015/2026.
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 041/2026
REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E
EVENTUAL PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE
LOCAÇÃO DE ESTRUTURAS,
EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS
COMPLEMENTARES. POSSIBILIDADE

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento licitatório na modalidade **pregão, em sua forma presencial**, com utilização do procedimento auxiliar de sistema de registro de preços, autuado sob nº 041/2026, que visa "REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE ESTRUTURAS, EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS COMPLEMENTARES, INCLUINDO SONORIZAÇÃO MÓVEL, SISTEMA DE SOM TIPO PAREDÃO, SERVIÇOS GRÁFICOS, FORNECIMENTO DE ÁGUA E APOIO LOGÍSTICO, DESTINADOS AO ATENDIMENTO DAS DEMANDAS EVENTUAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SUPORTE À REALIZAÇÃO DE EVENTOS INSTITUCIONAIS, CULTURAIS, SOCIAIS, EDUCATIVOS E AÇÕES DE SAÚDE, DE RORAINÓPOLIS".

2. Em sede de justificativa argumenta a autoridade competente que a referida contratação é indispensáveis ao atendimento das necessidades institucionais da Administração Pública na realização de eventos institucionais, culturais, sociais, educativos e ações de saúde, argumentando ainda a natureza essencial e continua dos referidos serviços.

3. Assim, em suma, consta dos autos, Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Risco, Cotações, Termo de Referência, Declaração de Adequação Financeira e

Orçamentária, Minutas de Edital, Contrato e Ata de Registro de Preços e Despachos necessários, sendo o procedimento em questão elaborado sob égide da Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

4. Na sequência o processo administrativo foi encaminhado a essa Procuradoria para análise prévia em conformidade com o art. 53 da Lei 14.133/21.

5. É o relatório, em apertada síntese, passo à análise.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

6. Inicialmente, cabe destacar que a presente manifestação jurídica tem por finalidade apenas o controle prévio de legalidade do procedimento em tela, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, não cabendo assim a esta Procuradoria a análise do mérito do ato administrativo e tão pouco os aspectos envolvidos, como os de natureza técnica e mercadológica:

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.

7. Finalmente, deve-se salientar que o presente parecer é emitido sem caráter vinculativo, não adentrando a margem de discricionariedade que é conferida pela lei ao gestor.

8. Destaca-se que deve o gestor atentar-se às quantidades que pretende contratar, visto que no sistema de registro de

preços, há uma expectativa de contratação futura, não devendo, portanto, registrar preços e quantidades exorbitantes.

II.A – Da Fase Preparatória

9. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei 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 art. 18.

10. O citado artigo tipifica as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, 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.

11. Ou seja, é essencial analisar detalhadamente as necessidades para embasar adequadamente a decisão de contratação.

II.B – Do Estudo Técnico Preliminar – ETP

12. Em linhas gerais, o artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP, vejamos:

§ 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 anuais, 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.

13. A rigor, o § 2º do citado artigo, reza que "O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo", sendo que caso concreto, em uma análise perfunctória, observa-se que a Administração elaborou o ETP de modo a contemplar as exigências legais e normativas

II.C – Do Valor Estimado da Contratação

14. A lei 14.133/21 em seu art. 23, § 1º prever, de forma objetiva, os critérios necessários para aferição do custo estimado da contratação, tipificando que:

Art. 23. 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.

§ 1º 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.

15. No caso em comento verifica-se que o custo estimando fora obtido por meio de mediana em consulta ao banco de preços e a fornecedores locais, devidamente fundamentado no relatório de pesquisa, o que encontra respaldo na lei de licitações.

16. Cabe destacar que a administração pública, sempre que possível, deve se valer da regionalização de preços, buscando assim refletir os valores, ainda que aproximado, do mercado local, cabendo ainda destacar que a cotação é de responsabilidade do servidor que a produziu, uma vez que o ato administrativo goza, dentre outros, de presunção de veracidade.

II.C – Do Termo de Referência

17. Conforme previsto no artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, o Termo de Referência deve contemplar as seguintes exigências.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

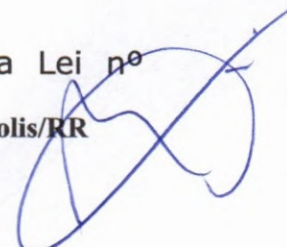
- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária; (...)

18. Verifica-se que o termo de referência juntado aos autos reúne as condições essenciais, objetivas, exigidas nos instrumentos da espécie, cabendo destacar que deverá haver um termo de referência unificado.

II.D – Da Minuta do Edital

19. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

20. Ressalta-se que o art. 18, inciso IX, da Lei nº



14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I) Justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- II) Justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto
- III) Justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e
- IV) Justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

21. A motivação, a justificativa, a indicação das parcelas de maior relevância/valor, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam no processo.

22. Ainda, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão, em sua forma presencial, devidamente justificado, 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, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, todavia, recomenda-se que seja inserida justificativa para a opção pela modalidade de pregão presencial no edital de licitação.

23. Consta, ainda na minuta do edital as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

24. A minuta do edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais mínimas exigidas nos instrumentos da

espécie.

II.E – Da Minuta de Termo de Contrato

25. Em conformidade com o art. 95 da Lei nº 14.133/2021, faz-se necessário que o contrato firmado seja devidamente instrumentalizado tendo em vista sua obrigatoriedade em conformidade com a.

26. Ainda, o art. 92 da citada lei, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- 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;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- 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;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, 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;
- XII - às 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;
- 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;

- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- 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;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

27. Logo, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas previstas em Lei.

II.F – Quanto à Minuta da Ata de Registro de Preços

28. Em conformidade com o art. 6, XLVI, da lei 14.133/21, a ata de registro deve conter os seguintes elementos.

XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

29. Em linhas gerais, a minuta da ata de Registro de preços carregada aos autos, atende os requisitos legais de forma objetiva, devendo a administração atentar-se aos elementos obrigatórios quando de sua formalização.

30. Noutro giro, apenas para fins didáticos, deve a administração pública municipal atentar-se para alguns aspectos próprios do sistema de registro de preços.

31. Em um primeiro momento é importante destacar que outros órgãos da administração possam aderir a ata na condição de "carona", sendo que o órgão gerenciador ao sinalizar de forma positiva a referida adesão, deve atentar-se, dentre outros requisitos a limitação quantitativa, tal regra encontra-se prevista no art. 86, § 4º e § 5º da lei 14.133/21, vejamos:

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

32. Ainda, deve atentar-se a administração que em conformidade com o Acórdão 1351/2025 do Plenário do TCU, torna-se ilegal exaurir todo o saldo da ata de registro de preços em uma única contratação.

33. Tal lógica decorre do fato de que a ata de registro de preços, em conformidade com o art. 6º, XLVI da lei 14.133/21, "ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação[...]", ou seja, caso a contratação tenha um viés de contratação imediata a utilização do Sistema de Registro de Preços, pode ser entendida como fuga a modalidade licitatória.

34. Salienta-se que a quantidade a serem contratadas decorre de estudos prévios da administração pública em conformidade com seu planejamento e projeções de consumos, não cabendo a esta Procuradoria analisar se tais quantidades atendem ou não a administração, relembrando que o ato administrativo possui presunção de veracidade respondendo aquele que o praticou se demonstrada má-fé.

35. Por fim, apenas por amor ao debate, cabe destacar que consta dos autos justificativa para fins da referida contratação, asseverando ainda as lições de Ronny Charles, disponível em (<https://ronnycharles.com.br/objetos-que-podem-ou-nao-ser-contratados-e-m-conjunto-com-artistas-por-inexigibilidade-de-licitacao/>), asseverando pela possibilidade de contratação dos referidos serviços, como no presente caso, vejamos:

Objetos acessórios, no contexto de contratações públicas para eventos como shows ou apresentações artísticas, referem-se a serviços ou produtos que não constituem o núcleo central da contratação, mas que são necessários para complementar, facilitar ou viabilizar a realização do evento principal. Esses objetos são considerados extrínsecos ao objeto principal da contratação, pois, embora não sejam o foco da contratação, ajudam a garantir que o evento possa ocorrer de forma satisfatória.

Citamos como exemplos de objetos acessórios: estruturas físicas e montagens, tais como palcos, tendas, cadeiras, banheiros químicos e outras infraestruturas temporárias; serviços de apoio, como segurança, limpeza, serviços médicos de emergência, e gestão de tráfego no local do evento; equipamentos de som e iluminação que não sejam exclusivamente especificados pelo artista como necessários para sua performance, mas que são essenciais para a realização do evento; fornecimento de comidas e bebidas para o público ou para equipes trabalhando no evento; decoração e ambientação, itens decorativos ou de cenografia que contribuem para a atmosfera ou tema do evento.

III – CONCLUSÃO

36. Face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, **OPINA-SE** pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.

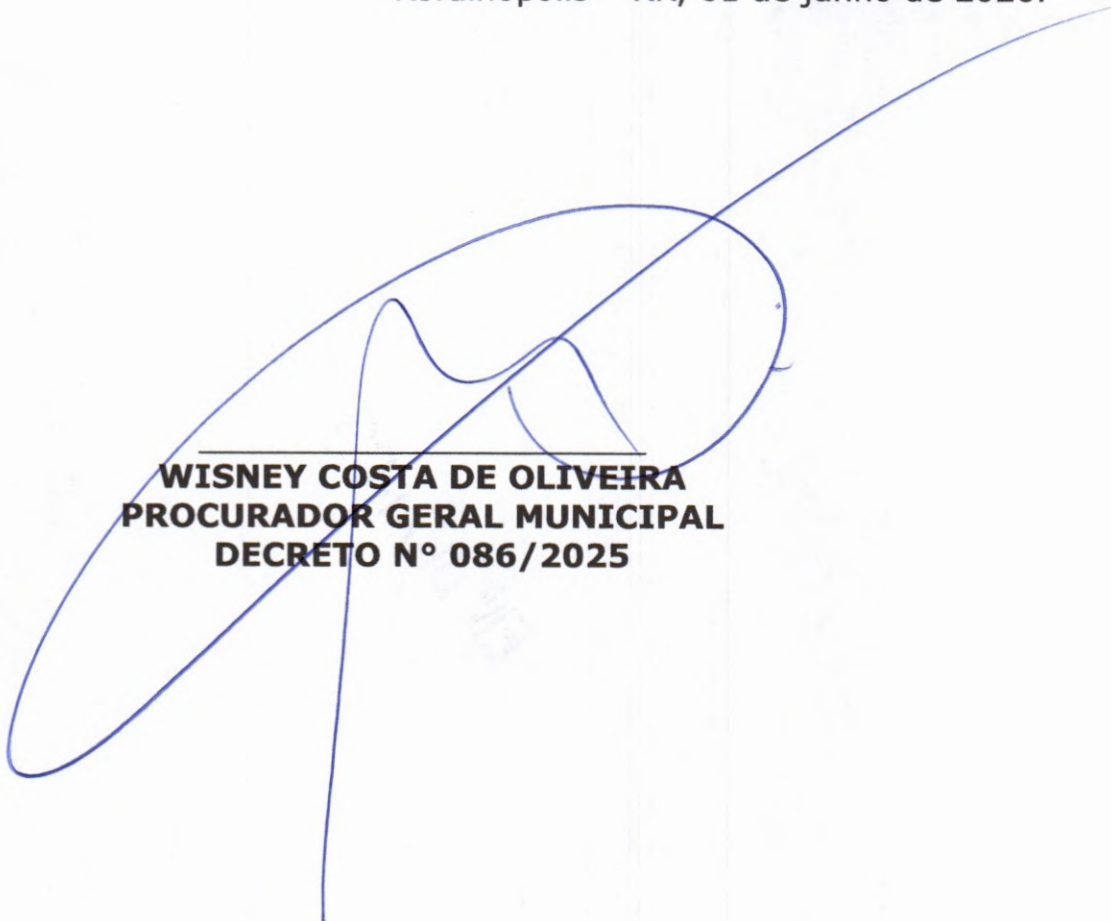
37. Noutro giro, recomenda-se a observância pela administração pública das publicações necessárias para fins de transparência e ainda a observância do prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis

para a abertura da sessão.

38. Deve o processo retornar ao setor consultante para as providências de praxe.

É o parecer S.M.J.

Rorainópolis – RR, 01 de junho de 2026.



WISNEY COSTA DE OLIVEIRA
PROCURADOR GERAL MUNICIPAL
DECRETO Nº 086/2025