



# PREFEITURA DE SÃO LOURENÇO DA MATA

## Paço Municipal

### PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 056/2025  
PREGÃO ELETRÔNICO - 018/2025  
PROCEDÊNCIA: SECRETARIA DE CULTURA ESPORTES, TURISMO, LAZER E JUVENTUDE

Trata-se de Solicitação de Parecer Jurídico requerido pela Comissão Permanente de Licitação acerca dos do Processo Licitatório nº 056/2025 – Pregão Eletrônico nº 018/2025, oriundo da Secretaria de Cultura deste município, que tem por objeto a permissão e exploração de espaço público a título precário e oneroso para o uso temporário de área específica onde acontecerá a festa de agosto de 2024 nos dias de 01 a 10 de agosto de 2025 localizada na Rua Alcântara, para montagem, manutenção e desmontagem, com exploração comercial da venda dos camarotes, bem como diária de bares localizados dentro do espaço, ficando a cargo da patrocinadora toda a estrutura do evento, neste município de São Lourenço da Mata – PE.

Compulsando-se os autos verifica-se que a Secretaria de Cultura formalizou DFD para a instauração de processo licitatório, com a elaboração de ETP, do Mapa de Gerenciamento de Riscos, cotação de preço fundamentado no valor de 2024 atualizado pelo IPCA, vez que no ano de 2024 o valor apurado ficou muito acima do valor encontrado, Termo de Referência e seus anexos contendo o estabelecido no art. 6º da Lei 14.133/2021, o Edital contendo as informações constantes no art. 25 da lei 14.133/2021, e a minuta do contrato, nos termos do art. 18, com as cláusulas previstas no art. 92 da lei 14.133/2021.

É o breve relatório. Vieram os autos para parecer.

Passamos a análise jurídica do pedido.

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:

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.

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.

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.

Página 1 de 5



# PREFEITURA DE SÃO LOURENÇO DA MATA

## Paço Municipal

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. 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.

Analisando os documentos que compõem 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, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, a portaria de designação do pregoeiro e da equipe.



# PREFEITURA DE SÃO LOURENÇO DA MATA

Paço Municipal

Verifica-se que o gestor optou pela realização de Pregão Negativo. Ora, segundo o professor Joel Niebuhr, "Pregão Negativo nada mais é do que o nome dado pela doutrina aos pregões que utilizam o maior lance ou o maior desconto como critério de julgamento".

Eles são chamados de "negativos", pois invertem a lógica tradicional da modalidade: a busca por lances cada vez menores ao longo da sessão pública. Assim, eles não se relacionam com exequibilidade de preços ou licitação deserta.

O professor JOEL DE MENEZES NIEBUHR (2015) esclarece que "pregão negativo é aquele em que a disputa alcança ou parte do preço zero, dispondo-se os licitantes a pagarem para a Administração Pública pela execução do contrato. Ocorre que, quando a Administração deixa de pagar e passa a receber, o que interessa a ela já não é mais o menor preço, e sim o maior lance ou oferta".

Alguns exemplos são: a) Contratação do serviço de gerenciamento de folhas de pagamento; b) Fornecimento de vale-refeição; c) Concessão remunerada de uso de bem público, como é o caso em análise.

Ainda segundo o ilustre professor Joel Niebuhr, "A Administração Pública padece porque não incentiva a criatividade, a busca de soluções que satisfaçam o interesse público. É preciso fomentar a criatividade, tudo sempre com amparo na ordem jurídica. O pregão negativo é exemplo disto, de ousadia, de criatividade, visando o melhor para a Administração Pública, sem violentar qualquer princípio jurídico".

É necessário que por vezes, a Administração ouse e inove, desde que deixe as regras claras no instrumento convocatório, e o faça dentro do que a legislação permite.

O pregão negativo encontra guarida na jurisprudência de alguns tribunais de conta e do próprio TCU, conforme acórdãos abaixo transcritos:

O Acórdão nº 3042/08 - Plenário (Consulta nº 030.658/2008-0) do TCU dispõe que a adoção de critério de julgamento de propostas não previsto na legislação do pregão, do tipo maior valor ofertado para o objeto, somente seria admissível, em princípio, em caráter excepcional, tendo em vista o relevante interesse público da aplicação deste critério alternativo para o atingimento dos objetivos institucionais do ente público e como mecanismo concretizador do princípio licitatório da seleção da oferta mais vantajosa para a administração.

O Acórdão nº 2844/2010 - Plenário (Representação nº 011.355/2010 - 7) do TCU estabelece que a licitação na modalidade pregão, com critério de julgamento na maior oferta, não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da administração.

O Acórdão nº 1940/2015 - Plenário (Consulta nº 033.466/13) do TCU fixa que, havendo interesse de a administração pública federal promover prévio procedimento licitatório para contratação de prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá a contratante, além de franquear acesso ao certame tanto das instituições financeiras públicas como das privadas, realizar licitação na modalidade pregão, preferencialmente sob forma eletrônica, tendo por base critério "maior preço".

Página 3 de 5



# PREFEITURA DE SÃO LOURENÇO DA MATA

## Paço Municipal

Corroborando o que já vem assimilando o TCU, termos o acórdão abaixo transcrito do TCE-PE:

PROCESSO TCE-PE N° 23101021-7  
RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO  
MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade  
EXERCÍCIO: 2023  
UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Caruaru  
CESSÃO DE ESPAÇO PÚBLICO. LICITAÇÃO. PROCESSO ALTERNATIVO. SELEÇÃO OBJETIVA E CONCORRENCIAL. CAMAROTE COMERCIAL. EXPLORAÇÃO. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. Deve a Administração realizar procedimento licitatório ou qualquer outro processo alternativo de seleção objetiva e concorrencial na cessão de espaço público com fim de exploração de camarote comercial, em shows custeados pelo erário, em observância a diversos princípios da administração pública, em especial os princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa, da publicidade e da moralidade. (14ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 09/05/2024)

Neste contexto, é possível aferir que os autos atendem as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública. E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista a prestação de serviço de interesse público realizado pela Prefeitura Municipal de São Lourenço da Mata, onde os objetos da contratação atenderão a demanda interna administrativa, e, a demanda externa, com o atendimento ao público.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: condições gerais da contratação, definição do objeto, justificativa e objetivo da licitação, requisitos da contratação, estimativa e valor da contratação, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, deveres da Contratante e da Contratada, fiscalização do contrato, revisão de preços, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possuem os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, alinhamento ao plano institucional, requisitos de habilitação, obrigações mínimas do fornecedor, estimativa de preços, resultados pretendidos, riscos e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021.

Assim sendo, resta constatado que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, devendo aquele ser submetido à análise jurídica contendo dois anexos, quais sejam: o termo de referência e a minuta do contrato.

Ademais, a minuta do Edital veio com os seguintes itens discriminados: sessão pública, definição do objeto, recursos orçamentários, condições de participação, encaminhamento e elementos da proposta, formulação dos lances, aceitabilidade e classificação da proposta, habilitação, recurso, adjudicação e homologação do certame, pedido de esclarecimentos e impugnação ao edital, disposições finais e foro de julgamento.



# PREFEITURA DE SÃO LOURENÇO DA MATA

## Paço Municipal

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”.

Por se tratar de um fornecimento de forma contínua, de acordo com a necessidade da Contratante, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

A minuta do contrato contém as seguintes cláusulas: objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos. Portanto, a minuta se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021.

A minuta do Edital do processo licitatório sob análise estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de fornecimento de produtos comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, conforme o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Ante a todo o exposto, e com fundamento no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto às minutas apresentadas, verifica-se a devida obediência aos ditames da Nova Lei de Licitações, razão pela qual conclui-se pela aprovação e opina-se pelo prosseguimento do processo, com a observância desde já das publicações e do prazo mínimo de 15 (quinze) dias úteis para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo artigo 55, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, salvo melhor juízo.

Curial destacar ainda que a natureza do parecer ora elaborado é opinativa, devendo, por essa razão, passar pelo crivo de quem efetivamente tem poder decisório, uma vez que a opinião explanada não é vinculante.

Este parecer é meramente opinativo, não vinculando, portanto, a administração pública, que poderá agir diferentemente.

São Lourenço da Mata, 30 de abril de 2025.

MARILYN TRAJANO DO NASCIMENTO  
Assessora Jurídica  
OAB-PE 12.737

SÔNIA MARIA VIANA GUEDES OLIVEIRA  
Assessora Jurídica  
OAB -45.981-D

