



PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

Processo Administrativo nº 027.2025 – SEFIN

Órgão Demandante: Secretaria de Finanças (SEFIN)

Objeto: Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de acompanhamento das informações relativas aos índices percentuais de participação municipal aplicados na distribuição da receita de ICMS, de interesse da Secretaria de Finanças, no Município de São Gonçalo do Amarante/CE

1. RELATÓRIO

O presente Parecer Jurídico tem por objeto a análise da legalidade, regularidade e aderência normativa da fase interna do **Processo Administrativo nº 027.2025 – SEFIN**, instaurado pela **Secretaria de Finanças de São Gonçalo do Amarante/CE**, com vistas à **contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de acompanhamento das informações relativas aos índices percentuais de participação municipal aplicados na distribuição da receita de ICMS, de interesse da Secretaria de Finanças.**

A licitação foi estruturada sob a **modalidade Concorrência Pública Eletrônica**, nos termos do art. 28, inciso II, da **Lei nº 14.133/2021**, adotando-se o critério de julgamento pelo **menor preço por item** (art. 33, inciso I). A escolha desses parâmetros mostra-se compatível com a natureza do objeto e com os valores envolvidos, observando ainda as disposições do **Decreto Municipal nº 6.513/2023**, que regulamenta a NLLC no âmbito local.

A fase preparatória do certame foi formalizada e está instruída com os documentos essenciais exigidos pelos arts. 18 a 20 da Lei nº 14.133/2021, conforme se verifica dos seguintes instrumentos:

1. **Documento de Formalização da Demanda**, no qual a **Secretaria de Finanças** justifica a necessidade da contratação.
2. **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, que descreve os objetivos da contratação, a viabilidade técnica, os impactos esperados e as justificativas para a opção pelo objeto e pelo regime de execução.
3. **Pesquisa de Preços e Termo de Referência (TR)**, nos quais se detalham os quantitativos estimados, as especificações técnicas, o cronograma de execução e pagamento e os deveres das partes.
4. **Declaração de Disponibilidade Orçamentária**, vinculada à dotação orçamentária da Secretaria.
5. **Designação da equipe de planejamento**, com identificação dos servidores responsáveis pela elaboração dos documentos técnicos, assinaturas, CPF e atribuições.

Constata-se, ainda, a não utilização do **CATSER** (Catálogo de Serviços do Governo Federal), com justificativa fundamentada nas peculiaridades do objeto.



A instrução do processo observa os princípios da **legalidade, eficiência, economicidade e planejamento público**, estando alinhada às diretrizes da legislação federal, municipal e às orientações técnicas nacionais utilizadas como referência de boas práticas.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 Documento de Formalização da Demanda e Termo de Abertura do Processo

O **Documento de Formalização da Demanda (DFD)** e o **Termo de Abertura do Processo Administrativo** configuram os atos inaugurais da fase interna da contratação pública, sendo instrumentos obrigatórios para identificação da necessidade administrativa e fundamentação técnica e orçamentária da contratação, conforme dispõe o **art. 18 da Lei nº 14.133/2021** e o **art. 3º, §1º, do Decreto Municipal nº 6.513/2023**.

A justificativa da demanda está amparada na necessidade de “**otimizar os recursos financeiros municipais por meio da maximização da arrecadação oriunda do ICMS, assegurando que todas as informações relevantes ao cálculo do índice de participação do Município estejam corretas, completas e devidamente informadas, bem como corrigidas em caso de inconsistências e omissões**”.

Do ponto de vista orçamentário, o DFD indica dotação vinculada ao projeto/atividade, bem como a natureza da despesa.

O Termo de Abertura do Processo foi expedido com a indicação do objeto, do número do processo e da área demandante, funcionando como ato formal de deflagração da fase interna.

Os documentos analisados apresentam conformidade com os preceitos formais da legislação vigente e com o planejamento institucional da política municipal.

2.2 Minuta de Edital

O edital, enquanto instrumento convocatório essencial ao certame, foi elaborado com observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, moralidade, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021. A estrutura do documento demonstra clareza e coerência na exposição das regras, permitindo que os licitantes compreendam integralmente as condições de participação e execução do objeto contratado.

No que diz respeito aos critérios de julgamento, foi adotado o critério de **menor preço**, solução adequada diante da natureza do objeto. Essa escolha permite à Administração obter a melhor proposta para cada lote de forma isolada, sem prejuízo à competitividade e à qualidade do serviço, atendendo ao disposto no art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

As exigências de habilitação foram estabelecidas de forma proporcional à complexidade do objeto, restringindo-se ao necessário para aferir a capacidade técnica e jurídica dos licitantes. Não se identificaram exigências desarrazoadas ou que comprometam a ampla concorrência, em conformidade com os arts. 67 a 69 da mencionada lei.



Quanto às sanções administrativas, o edital contempla penalidades como advertência, multa e rescisão contratual, conforme previsto no art. 156 da Lei nº 14.133/2021. Tais disposições fortalecem o controle da Administração sobre a execução do contrato e garantem a responsabilização do contratado em caso de descumprimento das obrigações pactuadas.

Por fim, como medida de aprimoramento, recomenda-se a inclusão de critérios adicionais de desempate que considerem fatores como a adoção de práticas sustentáveis, certificações ambientais (ISO 14001) e histórico de fornecimentos para a Administração Pública. Tais critérios agregam valor à contratação pública e contribuem para a promoção de contratações mais responsáveis e qualificadas.

A análise redacional do edital revela linguagem acessível e estrutura lógica, com clareza das condições do certame, contribuindo para os princípios da boa-fé, da motivação administrativa e da isonomia entre os licitantes.

Assim, as recomendações formuladas visam ao aperfeiçoamento da segurança jurídica, da qualificação técnica da seleção e do equilíbrio contratual, não representando óbice à continuidade do certame, mas sim diretrizes voltadas à eficiência, integridade e governança da contratação.

2.3 Minuta do Contrato

A Minuta do Contrato Administrativo constitui um dos pilares da regularidade jurídica e operacional das contratações públicas, sendo o instrumento que formaliza as obrigações recíprocas entre a Administração Pública e o contratado. Sua redação deve observar os princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica, economicidade, isonomia e transparência.

Constata-se que a minuta apresentada está devidamente estruturada, trazendo cláusulas claras e objetivas quanto à execução do objeto, formas de pagamento, vigência do contrato e responsabilidades das partes.

A minuta também prevê mecanismos adequados de fiscalização contratual, em consonância com o art. 117 da Lei nº 14.133/2021, incluindo a possibilidade de designação formal de fiscais pela Administração.

As sanções contratuais foram corretamente inseridas, incluindo advertência, multas proporcionais ao valor do serviço, suspensão temporária de participação em licitações e declaração de inidoneidade, nos termos do art. 156 da Lei nº 14.133/2021.

Adicionalmente, recomenda-se o aprimoramento das cláusulas de reajuste de preços, com vinculação a índice oficial, além da possibilidade de revisão extraordinária nos termos do art. 124 da Lei nº 14.133/2021, caso haja desequilíbrio econômico-financeiro comprovado, bem como a obrigatoriedade de a contratada apresentar relatórios de acompanhamento da execução do contrato

A minuta contratual apresenta-se formalmente regular e materialmente compatível com o objeto e o regime jurídico da contratação. As recomendações formuladas visam a melhoria dos mecanismos de gestão, fiscalização e equilíbrio contratual, contribuindo para a



transparência, o controle e a eficiência na execução, de modo alinhado às boas práticas de governança e aos princípios constitucionais da Administração Pública.

2.4 Demais documentos

O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** fundamenta o procedimento com base em diagnóstico situacional e evidências técnicas que demonstram a necessidade da contratação. A análise contempla os **objetivos e requisitos da contratação, alternativas consideradas e justificativa da solução escolhida**, conforme o **art. 18, incisos I e II** da Lei nº 14.133/2021, bem como aderência aos princípios da economicidade, planejamento e eficiência administrativa.

O **Termo de Referência** apresenta detalhamento suficiente do objeto a ser contratado, bem como o modelo de execução do objeto e de gestão do contrato, conforme o **art. 18, incisos I e II** da Lei nº 14.133/2021. Observa-se correlação entre o ETP e o TR, caracterizando refinamento do processo licitatório.

A **Pesquisa de Preços** que fundamenta o valor estimado da contratação foi elaborada conforme as diretrizes da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, observando a necessidade de compatibilidade com os valores praticados pelo mercado no contexto da Administração Pública.

O levantamento apresentado contribui para mitigar riscos de sobrepreço e inexecutabilidade, proporcionando uma estimativa orçamentária alinhada ao princípio da economicidade. **Verifica-se que a pesquisa não se concentrou em um só parâmetro de referência, contemplando contratações similares feita pela Administração Pública, dados de pesquisas publicadas em mídia especializada e pesquisa direta com fornecedores.**

A utilização de espécies distintas de parâmetros de referência tem o fim de ampliar a confiabilidade da estimativa e assegurar maior aderência às práticas de mercado, conforme previsto no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Em relação ao **gerenciamento de riscos**, constata-se a **presença do Mapa de Riscos**, exigido pelo **art. 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021** e pelo **art. 6º do Decreto Municipal nº 6.513/2023**. O documento deve identificar, avaliar e classificar os principais riscos técnicos, financeiros, operacionais e jurídicos associados à contratação, propondo medidas de mitigação e controle, em consonância com as boas práticas de governança contratual.

A **publicidade do certame** foi devidamente prevista para ocorrer nos canais oficiais exigidos: **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)** e **site oficial do Município**, conforme determina o **art. 54 da Lei nº 14.133/2021**, garantindo a transparência, o controle social e a competitividade do certame.

Diante do exposto, constata-se que o **Processo Administrativo nº 027.2025 – SEFIN** está **formal e materialmente regular**, atendendo aos parâmetros legais da Nova Lei de Licitações e do regulamento local. As **recomendações de aperfeiçoamento** visam a robustecer a segurança jurídica e técnica da contratação, não constituindo impedimentos à continuidade do procedimento, desde que observadas pela Administração antes da publicação do edital.



3. RECOMENDAÇÕES

1. Exigências Legais da Fase Preparatória

A fase preparatória do processo licitatório é regulada pelo artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece os documentos e análises indispensáveis à conformidade do certame. Essa fase deve estar em consonância com o Plano Anual de Contratações, com a legislação orçamentária vigente e com todos os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que possam impactar na execução do contrato.

Mostra-se salutar que o planejamento da contratação contemple os elementos tradicionais da fase preparatória. Assim, entre os elementos essenciais a serem observados na fase interna do processo, destacam-se:

1. **Documento de Formalização da Demanda (DFD):** apresenta a motivação detalhada da contratação, evidenciando-a como a solução alinhada aos objetivos institucionais;
2. **Estudo Técnico Preliminar (ETP):** identifica o problema a ser resolvido, avalia alternativas disponíveis no mercado e justifica a escolha da contratação como alternativa mais eficiente e econômica;
3. **Termo de Referência (TR):** especifica detalhadamente o objeto da contratação, as condições de execução, os critérios de medição e pagamento, bem como os níveis de desempenho esperados;
4. **Pesquisa de Preços:** apresenta a composição dos custos com base em fontes diversas e confiáveis, garantindo que os valores estimados estejam condizentes com os praticados no mercado e permitindo a elaboração do orçamento estimativo da contratação;
5. **Edital e Minuta do Contrato:** elaborados em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, observando a padronização e as boas práticas de governança contratual;
6. **Declaração de adequação orçamentária:** atesta a existência de recursos financeiros suficientes para cobrir as despesas previstas no processo licitatório.
7. **Mapa de Riscos:** identifica riscos operacionais, técnicos e financeiros associados à execução do contrato, propondo medidas mitigadoras para preservar a regularidade da prestação dos serviços;

A verificação da presença e da qualidade desses documentos assegura a robustez jurídica da contratação e previne riscos de impugnações, judicializações ou problemas na execução contratual, promovendo a eficiência, a transparência e a economicidade no uso dos recursos públicos.

2. Recomendações para o Edital

A análise do edital elaborado revela conformidade geral com os princípios da Administração Pública, conforme preceitua a Lei nº 14.133/2021. No entanto, algumas medidas podem ser adotadas para qualificar ainda mais o processo licitatório.

Recomenda-se, inicialmente, a inclusão de exigências relacionadas à sustentabilidade ambiental. Considerando o objeto da licitação, é pertinente requerer que os



fornecedores comprovem adoção de práticas de responsabilidade ambiental. A exigência de certificações como ISO 14001 (Gestão Ambiental) ou o compromisso com as normas brasileiras de proteção ambiental podem ser previstos como critérios de habilitação ou qualificação técnica, em linha com o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

Além disso, sugere-se o aprimoramento dos critérios de desempate, **conferindo vantagem a empresas que apresentem boas práticas de governança corporativa, regularidade fiscal ampliada, histórico de fornecimentos com qualidade reconhecida e certificações de qualidade.** Essa abordagem favorece a seleção de fornecedores que já demonstraram capacidade de executar contratos públicos com eficiência, minimizando riscos de inadimplência ou inexecução.

Também é recomendável revisar os prazos definidos no edital para esclarecimentos e impugnações, assegurando tempo hábil para que os interessados analisem o instrumento convocatório e apresentem eventuais questionamentos. Essa prática reforça os princípios da publicidade e do contraditório, reduzindo o risco de impugnações futuras e promovendo maior competitividade e previsibilidade ao certame.

Com essas recomendações, o edital poderá alcançar um patamar mais elevado de qualidade, segurança jurídica e alinhamento às melhores práticas em contratações públicas.

3. Recomendações para a Minuta do Contrato

A minuta contratual desempenha papel essencial na estruturação jurídica da relação entre a Administração Pública e a contratada, uma vez que define as obrigações das partes, os prazos de execução, os critérios de fiscalização e as sanções aplicáveis em caso de inadimplemento. Embora a minuta analisada esteja, em linhas gerais, alinhada à Lei nº 14.133/2021, é possível identificar oportunidades de aprimoramento para garantir maior segurança jurídica, eficiência na execução e controle dos serviços contratados.

Assim, recomenda-se a designação formal de um ou mais fiscais de contrato, com atribuições claras e registro em sistema oficial, garantindo o acompanhamento contínuo da execução. Esses fiscais deverão avaliar a conformidade dos serviços prestados, aplicar eventuais sanções administrativas e manter comunicação contínua com a contratada para assegurar a eficiência da execução.

No caso de **serviços, isso pode incluir controles de padrão de qualidade, registros de serviços prestados, comprometimento com prazos e atendimento às obrigações fiscais e contratuais.** Essa medida permite o monitoramento contínuo do desempenho contratual e a pronta intervenção da Administração diante de eventuais falhas.

Outro ponto importante diz respeito à inclusão de metas de desempenho e níveis mínimos de qualidade. Essas cláusulas permitem à Administração vincular o pagamento à entrega efetiva do serviço com o padrão contratado, promovendo maior responsabilização da contratada.

Outros ajustes que podem reforçar a segurança jurídica e operacional do contrato incluem:



a) Aprimoramento dos critérios de desempate, com valorização de fornecedores que apresentem certificações de qualidade e responsabilidade socioambiental;

b) Inclusão de cláusulas objetivas de reajuste de preços, com base em índices oficiais, assegurando o equilíbrio econômico-financeiro durante a vigência do contrato;

c) Estabelecimento de procedimentos claros para aplicação de sanções e resolução de conflitos, evitando judicialização desnecessária e garantindo maior governança contratual.

4. Recomendações para a Execução do Contrato

A execução do contrato oriundo deve ser acompanhada por mecanismos eficazes de controle e fiscalização, que garantam a adequada prestação dos serviços conforme estabelecido no edital e na minuta contratual. A ausência de controle rigoroso pode comprometer a regularidade das entregas, impactar a continuidade dos serviços administrativos e prejudicar o atendimento às demandas da Secretaria solicitante.

Para mitigar esses riscos, recomenda-se a elaboração de um plano de fiscalização contratual, que contemple visitas técnicas periódicas, análise documental das entregas e reuniões de alinhamento com a empresa contratada. Esse plano poderá incluir, entre outros aspectos, **a verificação dos relatórios com datas, horários, quantidades entregues, locais de destino e assinatura de recebimento, detalhamento de reclamações recebidas, registros de não conformidades e prazo-resposta para soluções, indicadores de pontualidade nas entregas, níveis de serviço atingidos e variações apontadas em gráficos e tabelas gerenciais.**

Recomenda-se, por fim, seja incluída, de forma expressa, a obrigatoriedade de a empresa contratada apresentar **relatórios periódicos de execução, contendo o registro das ordens de fornecimento atendidas, os produtos e serviços entregues, os prazos cumpridos e eventuais inconformidades identificadas.** Esses relatórios devem ser encaminhados à Administração com periodicidade previamente definida, de modo a permitir o acompanhamento efetivo do cumprimento das obrigações contratuais.

4. CONCLUSÃO

Após exame técnico e jurídico minucioso da documentação que integra o **Processo Administrativo nº 027.2025 – SEFIN, referente à Concorrência Pública para contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de acompanhamento das informações relativas aos índices percentuais de participação municipal aplicados na distribuição da receita de ICMS, de interesse da Secretaria de Finanças,** constata-se que o certame encontra-se formal e materialmente instruído, em consonância com os princípios e normas da **Lei nº 14.133/2021** e do **Decreto Municipal nº 6.513/2023.**

Embora não se verifiquem óbices legais à continuidade do certame, identificou-se a **possibilidade de aprimoramento** em pontos do **edital** e da **minuta contratual**, visando fortalecer a segurança jurídica, otimizar a fiscalização da execução contratual e mitigar riscos operacionais, financeiros e jurídicos.



SÃO GONÇALO
DO AMARANTE
AVANÇANDO JUNTOS
GOVERNO MUNICIPAL

GOVERNO MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO - PROCURADORIA

Rua Ivete Alcântara, nº 120, Paço Municipal – Centro. CEP: 62670-000. São Gonçalo do Amarante – Ceará
(85) 4042-0748 – www.saogoncalodoamarante.ce.gov.br – CNPJ: 07.533.656/0001-19

A implementação dessas medidas **não invalida o certame**, mas **qualifica sua execução**, fortalece a **governança pública**, reduz riscos contratuais e assegura a **correta aplicação dos recursos públicos**.

Diante disso, opina-se **favoravelmente à continuidade do processo licitatório**, desde que **as recomendações indicadas sejam incorporadas**, promovendo a **integridade e regularidade da contratação**.

Ressalta-se, por fim, que esta manifestação tem **natureza opinativa e não vinculante**, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (MS nº 24.078/DF, Rel. Min. Carlos Velloso), competindo à autoridade administrativa responsável deliberar sobre a conveniência, a oportunidade e a adoção das providências ora sugeridas.

São Gonçalo do Amarante – CE, 29 de setembro de 2025.

Gabriel Macêdo Rêgo

GABRIEL MACÊDO RÊGO

Procurador do Município