

PARECER JURÍDICO Nº 03 /2025
PREGÃO ELETRÔNICO

Interessado: Prefeitura Municipal de Malhador/SE – Secretaria Municipal de Administração

Objeto: Contratação de Empresa Especializada para Serviços de Digitalização de Documentos (preparação, captura, indexação, OCR), Encadernação (tipo capa dura, espiral, lombo, etc.), garantindo a preservação documental e conversão para formato digital pesquisável, do Município de Malhador/SE.

Modalidade: Dispensa de Licitação 01/2026

Processo Administrativo nº: 088/2025

DISPENSA DE LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE DIGITALIZAÇÃO DOCUMENTAL E ENCADERNAÇÃO – SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO – ART. 75, INCISO II, DA LEI Nº 14.133/2021 – VALOR DENTRO DO LIMITE ATUALIZADO PELO DECRETO Nº 12.807/2025 – TERMO DE REFERÊNCIA COM INDICAÇÃO INCORRETA DE BASE LEGAL (ART. 75, I, QUANDO DEVERIA SER ART. 75, II) E MENÇÃO A SELEÇÃO POR INEXIGIBILIDADE (ART. 74, II) E A "APRESENTAÇÃO ARTÍSTICA", DECORRENTES DE REPRODUÇÃO INADAPTADA DE MODELO – JUSTIFICATIVA DO PREÇO TRANSCREVE LIMITE REVOGADO DE R\$ 50.000,00 SEM MENCIONAR O DECRETO Nº 12.807/2025 – DIVERGÊNCIA NA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ENTRE O DFD/AUTUAÇÃO (ELEMENTO 3390.30 – MATERIAL DE CONSUMO) E O CONTRATO Nº 05/2026 (ELEMENTO 3390.39 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS) – ERRO MATERIAL NA CLÁUSULA SEGUNDA DO CONTRATO, QUE REFERENCIA "DISPENSA Nº 01/2025" – VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA AO SANEAMENTO DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura de Malhador/SE, visando à contratação direta, por dispensa de licitação (nº 01/2026), de empresa para prestação de serviços de digitalização documental (preparação, captura, indexação e OCR) e encadernação de documentos/livros.

A empresa selecionada é FLÁVIO TELES DA CUNHA (CNPJ: 61.175.805/0001-60), com sede na Rua Maria Francisca da Silva, nº 12, Bairro Centro, Malhador/SE, representada pelo Sr. José Flávio Teles da Cunha, adjudicatária na qualidade de menor preço após realização de aviso de contratação direta.

O valor global da contratação é de R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais), correspondente a 2.400 horas ao preço unitário de R\$ 20,00/hora, com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. A dotação orçamentária indicada no Contrato nº 05/2026 é: Função Programática 2006 – Manutenção da Secretaria Municipal de Administração, Elemento de Despesa 3390.39.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, Fonte de Recurso 15000000.

O processo foi instruído com Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Comunicação Interna ao Setor de Compras, Mapa Comparativo de Preços, Demonstração de Compatibilidade Orçamentária, Razão da Escolha do Contratado e Justificativa do Preço, Aviso de Contratação Direta, Comprovação de Habilitação, Parecer Técnico do Agente de Contratação, Termo de Autorização do Prefeito e Contrato nº 05/2026, firmado em 05 de janeiro de 2026.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

Praça Givaldo Alves da Invenção – Nº 133 – Centro – Malhador/SE – CNPJ
13.104.757/0001-77
Telefone: (79) 3442-1410

a) Da Modalidade e Forma:

A contratação direta encontra fundamento no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Considerando a atualização promovida pelo Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, o limite vigente para a hipótese é de R\$ 65.492,10 (sessenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e dois reais e dez centavos). O valor contratado de R\$ 48.000,00 está dentro desse limite, sendo juridicamente viável o enquadramento na modalidade.

Contudo, a Justificativa do Preço transcreve o art. 75, inciso II, com o limite original de R\$ 50.000,00, sem qualquer referência ao Decreto nº 12.807/2025 e ao limite atualizado. Recomenda-se a correção do documento para adequação à norma vigente.

b) Das Inconsistências Documentais por Reprodução Inadaptada de Outro Processo:

A análise do Termo de Referência revela que o documento foi produzido a partir de modelo referente a objeto diverso, sem as devidas adaptações ao presente processo. Identificam-se as seguintes inconsistências:

(i) O cabeçalho do Termo de Referência indica como base legal o "art. 75, I" da Lei nº 14.133/2021, hipótese reservada a obras e serviços de engenharia. O enquadramento correto, para serviços comuns e compras, é o inciso II do mesmo artigo;

(ii) O item 8.1 do Termo de Referência estabelece que a seleção do contratado se dará "por meio de procedimento de Inexigibilidade de licitação, com fundamento na hipótese do art. 74, inciso II, da Lei nº 14.133/2021". Trata-se de

hipótese aplicável à contratação de artistas consagrados pela crítica ou pela opinião pública, absolutamente incompatível com a natureza do objeto contratado;

(iii) Na mesma linha, o item 8.7.2 exige que a contratada comprove ser "empresário exclusivo" de pessoa física ou jurídica, requisito de qualificação técnica próprio da inexigibilidade para serviços artísticos, sem qualquer pertinência ao presente objeto;

(iv) O item 7.2.1 prevê que os serviços serão recebidos provisoriamente "no momento da apresentação artística", referência evidentemente pertencente ao modelo original e inconciliável com serviços de digitalização e encadernação documental.

Essas falhas, conquanto não comprometam a viabilidade jurídica da contratação em seu mérito, geram insegurança documental e podem ensejar questionamentos em sede de controle externo. Recomenda-se a substituição do Termo de Referência por versão corrigida, com as devidas adaptações ao objeto e à modalidade de dispensa efetivamente adotada.

c) Da Estimativa do Valor — Art. 23 da Lei nº 14.133/2021

A pesquisa de preços foi realizada com consulta a três fontes – Câmara Municipal de Cubatão, Instituto de Previdência dos Servidores Públicos e Governo do Estado de São Paulo/Universidade Estadual –, resultando em média de R\$ 63.916,67. A contratada ofertou R\$ 48.000,00, valor abaixo da média apurada e dentro do limite legal, o que atesta a compatibilidade do preço com o mercado. A instrução orçamentária está satisfatoriamente demonstrada nos autos.

d) Da Classificação Orçamentária

Praça Givaldo Alves da Invenção – Nº 133 – Centro – Malhador/SE – CNPJ
13.104.757/0001-77
Telefone: (79) 3442-1410

Verifica-se divergência na classificação orçamentária entre os documentos constantes dos autos. O Documento de Formalização da Demanda e o Termo de Autuação indicam o Elemento de Despesa 3390.30.00.00 (Material de Consumo), ao passo que o Contrato nº 05/2026, o Parecer Técnico do Agente de Contratação e a Demonstração de Compatibilidade registram o Elemento 3390.39.00.00 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica). Para serviços de digitalização e encadernação, a classificação correta é o Elemento 3390.39. Recomenda-se a retificação dos documentos de planejamento que indicaram o elemento equivocado, assegurando uniformidade na instrução processual.

e) Da Minuta do Contrato

A Minuta do Contrat, em sua Cláusula Segunda, refere-se ao "Processo de Dispensa de Licitação nº 01/2025", quando o correto é "Dispensa de Licitação nº 01/2026". Trata-se de erro material que deve ser corrigido mediante, antes de qualquer outro ato ou de execução contratual.

f) Cautelas e Providências Adicionais:

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 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Bem como, se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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.

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.

Por fim, é imperioso frisar que esta Procuradoria Jurídica não detém conhecimento especializado nem competência legal para avaliar as questões técnicas levantadas no processo em análise. Tais atribuições cabem ao setor técnico, ao qual compete a apuração das alegações e dos fatos que por oportunidade sejam levantados. Assim, este parecer é opinativo e jurídico, não abrangendo aspectos técnicos ou de conveniência.

3. CONCLUSÃO.

Diante do exposto, entende-se que o processo de Dispensa de Licitação nº 01/2026, referente à contratação de serviços de digitalização documental e encadernação, está, em seus aspectos essenciais, dentro dos requisitos legais aplicáveis, sendo juridicamente viável a contratação com a empresa FLÁVIO TELES DA CUNHA, condicionada, contudo, ao saneamento das irregularidades identificadas neste parecer, em especial: (i) a correção da base legal do Termo de Referência, que indica "art. 75, I" quando o correto é o art. 75, inciso II; (ii) a substituição ou retificação dos itens 8.1, 8.7.2 e 7.2.1 do Termo de Referência, que fazem referência a inexigibilidade de licitação, empresário exclusivo de artista e apresentação artística, respectivamente, decorrentes de reprodução inadequada de modelo alheio ao objeto; (iii) a atualização da Justificativa do Preço para referenciar o Decreto nº 12.807/2025 e o limite de R\$ 65.492,10; (iv) a retificação dos documentos de planejamento que classificaram a despesa no Elemento 3390.30 (Material de Consumo), adequando-os ao Elemento 3390.39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica); (v) a correção do erro material constante

da Cláusula Segunda da Minuta do Contrato, que faz referência à "Dispensa de Licitação nº 01/2025" quando o correto é "nº 01/2026".

É o parecer.

Malhador, 22 de dezembro de 2025

Gabriel Carvalho O. Reis

GABRIEL CARVALHO OLIVEIRA REIS
Procurador-Geral do Município de Malhador