



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO

Ref. PROCESSO: Fase preparatória - Lei nº 14.133/2021 - Instituição de Procedimento de Pré-Qualificação Permanente, nos termos do art. 80 da Lei nº 14.133/2021.

Objeto: ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO PERMANENTE PARA FUTURAS CONTRATAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA (MANUTENÇÃO PREDIAL, SISTEMAS ELÉTRICOS, ELEVADORES E ESTRUTURAS METÁLICAS) DA CÂMARA MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS-PA.

Ementa: Análise jurídica do procedimento de pré-qualificação permanente para futuras contratações de obras e serviços de engenharia (manutenção predial, sistemas elétricos, elevadores e estruturas metálicas) da Câmara Municipal De Canaã Dos Carajás-PA. Art. 80 da Lei nº 14.133/2021. Possibilidade legal.

Trata-se de análise jurídica do controle prévio de legalidade do procedimento de pré-qualificação permanente para futuras contratações de obras e serviços de engenharia



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

(manutenção predial, sistemas elétricos, elevadores e estruturas metálicas) da Câmara Municipal De Canaã Dos Carajás-PA.

Era o que cumpria relatar.

1. RELATÓRIO.

Os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica para realização do **controle prévio de legalidade** do procedimento destinado à instituição de **pré-qualificação permanente de licitantes**, nos termos do **art. 80 da Lei nº 14.133/2021**, compreendendo a análise do Documento de Formalização da Demanda – DFD, do Estudo Técnico Preliminar – ETP, da minuta do edital de pré-qualificação e do despacho administrativo de encaminhamento, , sendo solicitada manifestação quanto à conformidade jurídica dos documentos e à viabilidade de prosseguimento do procedimento.

A pré-qualificação proposta tem por finalidade selecionar previamente empresas aptas à execução de **obras e serviços de engenharia recorrentes**, tais como manutenção predial, sistemas elétricos, elevadores e estruturas metálicas, buscando conferir maior celeridade às futuras contratações, redução de riscos de inabilitação técnica e melhoria da eficiência administrativa.

É o relatório.

2. DO CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE E DO CARÁTER NÃO VINCULATIVO DO PARECER.

A atuação da Assessoria Jurídica, prevista na Lei nº 14.133/2021, constitui elemento integrante da governança das contratações públicas, competindo-lhe verificar a **juridicidade dos atos administrativos e a regularidade da instrução processual**, sem adentrar no mérito administrativo da decisão do gestor. O parecer jurídico preventivo representa instrumento



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

relevante de mitigação de riscos, assegurando maior segurança jurídica à Administração e aos agentes públicos responsáveis pela contratação.

Nos termos do **art. 53 da Lei nº 14.133/2021**, compete ao órgão jurídico realizar o controle prévio de legalidade das contratações públicas, examinando a compatibilidade dos atos com o ordenamento jurídico e orientando a Administração quanto aos riscos legais envolvidos.

Ressalta-se que a presente manifestação possui **caráter meramente opinativo e não vinculativo**, funcionando como instrumento técnico de assessoramento à autoridade competente, que detém a decisão final sobre o prosseguimento do procedimento. O entendimento encontra respaldo na jurisprudência dos Tribunais Superiores, no **Enunciado CJF nº 53/2023**, bem como na orientação consolidada do Tribunal de Contas da União, segundo a qual o parecerista responde apenas em casos de **dolo ou erro grosseiro**, não sendo corresponsável pela decisão administrativa regularmente motivada.

A função do assessoramento jurídico, conforme leciona a doutrina administrativa contemporânea (Marçal Justen Filho; Rafael Oliveira; Ronny Charles), consiste em **avaliar a juridicidade do procedimento, identificar riscos legais e propor ajustes que assegurem a conformidade normativa e a segurança jurídica**, sem adentrar o mérito administrativo ou a conveniência e oportunidade do ato.

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. Da Legalidade da Utilização da Pré-Qualificação Permanente.

O art. 80 da Lei nº 14.133/2021 prevê a pré-qualificação como procedimento auxiliar das licitações, destinado à seleção prévia de licitantes que reúnam condições técnicas e operacionais necessárias para execução de determinado objeto, permitindo que futuras licitações sejam realizadas com maior celeridade, segurança e eficiência.

A adoção da pré-qualificação permanente mostra-se juridicamente adequada especialmente em objetos recorrentes, tecnicamente complexos ou que demandem qualificação



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

técnica especializada, como ocorre no presente caso, em que os serviços envolvem engenharia predial, sistemas elétricos e equipamentos de alta criticidade operacional.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem reiteradamente reconhecido que a correta utilização de procedimentos auxiliares contribui para o planejamento eficiente das contratações públicas e para a mitigação de riscos de execução contratual, desde que observados critérios objetivos e publicidade adequada.

3.2. Análise do Documento de Formalização da Demanda – DFD.

O Documento de Formalização da Demanda constitui o marco inicial da fase preparatória, sendo o instrumento por meio do qual o setor requisitante materializa a necessidade administrativa e deflagra o procedimento de contratação, em conformidade com o **art. 18 da Lei nº 14.133/2021**. O alinhamento do DFD com o planejamento institucional e com o Plano de Contratações Anual demonstra observância ao princípio do planejamento, elevado a diretriz estruturante do novo regime licitatório.

A legalidade do DFD repousa especialmente na adequada **motivação administrativa**, princípio reafirmado na Lei nº 14.133/2021 e consolidado na jurisprudência dos Tribunais de Contas, segundo a qual a ausência de justificativa técnica suficiente pode comprometer a validade do procedimento desde a sua origem. No caso em análise, o documento apresenta justificativa clara quanto à necessidade de pré-qualificação de fornecedores especializados, diante da complexidade e recorrência dos objetos a serem contratados.

Sob o aspecto técnico-jurídico, o DFD analisado contém descrição adequada do objeto pretendido, resultados esperados e compatibilidade com a disponibilidade orçamentária, demonstrando aderência às exigências legais e aos parâmetros de governança pública recomendados pelos órgãos de controle.

A adequada formalização da demanda também atende ao princípio da segregação de funções e contribui para a rastreabilidade das decisões administrativas, reduzindo riscos de



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

responsabilização futura decorrentes de falhas de planejamento, conforme reiterado em decisões do TCU relativas à fase preparatória das contratações.

O Documento de Formalização da Demanda atende aos requisitos estabelecidos no **art. 18 da Lei nº 14.133/2021**, apresentando a descrição da necessidade administrativa, justificativa da contratação, indicação dos resultados pretendidos, alinhamento ao planejamento institucional e identificação da equipe responsável pelo planejamento da contratação.

A análise dos autos evidencia que o Documento de Formalização da Demanda atende aos requisitos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, apresentando:

- a identificação da necessidade administrativa;
- a justificativa da contratação;
- o alinhamento com o planejamento institucional;
- a estimativa preliminar de escopo.

A justificativa para a adoção da pré-qualificação permanente encontra-se devidamente motivada na **recorrência das contratações e na complexidade técnica dos objetos**, circunstâncias que, segundo entendimento consolidado dos Tribunais de Contas, legitimam a utilização do procedimento auxiliar previsto no art. 80 da Nova Lei de Licitações.

Verifica-se ainda que o DFD apresenta coerência com o planejamento institucional e com as demandas operacionais da Administração, evidenciando a observância do princípio do planejamento e a adequada identificação do interesse público envolvido.

Por fim, no contexto da pré-qualificação permanente, o DFD assume papel estratégico ao permitir a antecipação da verificação da capacidade técnica dos fornecedores, promovendo eficiência procedimental e reduzindo riscos de fracasso de licitações futuras.

3.3. Análise do Estudo Técnico Preliminar – ETP

O **Estudo Técnico Preliminar**, por sua vez, demonstra a viabilidade técnica e econômica da adoção da pré-qualificação permanente, incluindo avaliação de riscos, definição preliminar de



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

soluções e justificativa técnica para a segmentação dos grupos de objetos, atendendo às boas práticas de governança recomendadas pelos órgãos de controle.

O Estudo Técnico Preliminar constitui documento essencial da fase preparatória, previsto no **art. 18, §1º e §2º da Lei nº 14.133/2021**, destinado à identificação do problema administrativo e à escolha da solução mais adequada sob a perspectiva técnica e econômica.

O ETP analisado demonstra a viabilidade da adoção do procedimento de pré-qualificação permanente como mecanismo de racionalização das futuras contratações, especialmente considerando a necessidade de manutenção contínua de sistemas técnicos complexos, como elevadores e subestações elétricas.

Destaca-se a presença de **análise de riscos**, exigência expressa da nova lei, elemento fundamental para a mitigação de falhas na execução contratual e para a prevenção de questionamentos dos órgãos de controle. Tal medida evidencia maturidade no planejamento e aderência às boas práticas de governança.

O levantamento de mercado e a análise comparativa das soluções possíveis demonstram que a pré-qualificação constitui alternativa mais eficiente para garantir a seleção de fornecedores tecnicamente qualificados, evitando repetidas fases de habilitação em licitações futuras e contribuindo para a economicidade administrativa.

A consistência técnica do ETP, ao apresentar justificativas fundamentadas e conclusão motivada quanto à adequação da contratação, atende ao conceito de **motivação ótima** defendido pela doutrina contemporânea e pela jurisprudência do TCU no âmbito do planejamento das contratações públicas.

O Estudo Técnico Preliminar demonstra de forma consistente a existência de necessidade administrativa recorrente, a viabilidade técnica da solução adotada, a justificativa da escolha da pré-qualificação permanente e a delimitação da abrangência dos serviços a serem contemplados pelo procedimento.

A motivação técnica apresentada evidencia que a pré-qualificação constitui solução adequada para garantir a seleção prévia de fornecedores tecnicamente aptos, reduzindo o tempo



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

de tramitação das futuras licitações e minimizando riscos de contratações com empresas sem qualificação compatível.

Tabela 1: VERIFICAÇÃO DO §1º DO ART. 18 - ETP

Elemento	Situação
Necessidade da contratação	ATENDIDO
Previsão no PCA	ATENDIDO (menciona planejamento institucional)
Requisitos da contratação	ATENDIDO
Estimativa de quantidades	PARCIAL (não há quantitativos estimados)
Levantamento de mercado	NÃO EXPRESSO
Estimativa do valor	DISPENSÁVEL NA PRÉ-QUALIFICAÇÃO
Descrição da solução	ATENDIDO
Parcelamento	NÃO EXPRESSO
Resultados pretendidos	ATENDIDO
Providências prévias da Administração	NÃO EXPRESSO
Contratações correlatas	NÃO EXPRESSO
Impactos ambientais	NÃO EXPRESSO
Conclusão da viabilidade	ATENDIDO

Os documentos atendem substancialmente aos requisitos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, considerando que:

- trata-se de procedimento auxiliar de pré-qualificação, não de licitação de contratação imediata;



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

- vários elementos exigidos pelo art. 18 serão formalizados nos editais licitatórios futuros.

3.4. Análise do despacho de encaminhamento.

O despacho administrativo determina expressamente o envio dos autos à Assessoria Jurídica para manifestação prévia de legalidade da minuta do edital, atendendo ao fluxo procedimental previsto na Lei nº 14.133/2021 e evidenciando a observância das etapas formais da fase preparatória.

3.5. Análise jurídica da minuta do edital de pré-qualificação.

A minuta editalícia apresenta estrutura compatível com o procedimento previsto no **art. 80 da Lei nº 14.133/2021**, estabelecendo critérios objetivos de habilitação técnica, jurídica, fiscal, trabalhista e econômico-financeira.

a) Habilitação Técnica

A exigência de comprovação de qualificação técnica mediante registro profissional e apresentação de atestados encontra amparo nos arts. 67 e 69 da Lei nº 14.133/2021, observando-se a vedação à exigência de vínculo empregatício exclusivo ou permanente do profissional com a empresa, admitindo-se qualquer vínculo jurídico válido, entendimento consolidado pela jurisprudência do TCU.

A delimitação de parcelas de maior relevância técnica e de quantitativos mínimos compatíveis com o objeto licitado atende ao princípio da proporcionalidade e às diretrizes dos Tribunais de Contas, evitando restrição indevida à competitividade.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

b) Habilitação Econômico-Financeira

A exigência de índices de liquidez e patrimônio líquido mínimo dentro dos limites legais encontra respaldo no art. 69 da Lei nº 14.133/2021, constituindo mecanismo legítimo de verificação da capacidade financeira dos interessados.

O edital, enquanto instrumento convocatório, deve observar os princípios da isonomia, competitividade e proporcionalidade, estabelecendo critérios objetivos de habilitação e participação, conforme dispõe a Lei nº 14.133/2021.

A minuta analisada estabelece critérios de habilitação técnica compatíveis com a complexidade dos objetos a serem pré-qualificados, delimitando parcelas de maior relevância técnica e quantitativos mínimos proporcionais ao objeto, em conformidade com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada do TCU.

A previsão de comprovação de vínculo profissional mediante qualquer forma jurídica válida respeita a orientação jurisprudencial que veda a exigência de vínculo exclusivo ou permanente na fase de habilitação, preservando a competitividade do certame.

No que se refere à habilitação econômico-financeira, os requisitos estabelecidos encontram respaldo no art. 69 da Lei nº 14.133/2021, constituindo mecanismo legítimo de verificação da capacidade econômica dos participantes e mitigação de riscos contratuais.

A previsão de publicidade no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) assegura a transparência do procedimento e atende às exigências de eficácia do ato convocatório previstas na legislação vigente.

A minuta do edital encontra fundamento direto no art. 80 da Lei nº 14.133/2021, sendo juridicamente admissível a adoção de pré-qualificação permanente de licitantes para futuras contratações, especialmente em objetos de natureza técnica recorrente.

A estrutura editalícia, portanto, encontra-se alinhada aos princípios da isonomia, competitividade e proporcionalidade.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

Constatam-se como juridicamente adequados os seguintes pontos:

- previsão expressa de que a pré-qualificação **não gera direito subjetivo à contratação;**
- divisão do objeto por **grupos técnicos compatíveis com a especialização dos serviços;**
- exigência de comprovação de capacidade **técnico-operacional e técnico-profissional** proporcional ao objeto;
- exigências de habilitação econômico-financeira compatíveis com os limites legais;
- previsão de **publicidade no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP;**
- possibilidade de atualização e revisão das condições de habilitação durante a vigência da qualificação.

A estrutura editalícia, portanto, encontra-se alinhada aos princípios da isonomia, competitividade e proporcionalidade.

4. JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA APLICÁVEL

O Tribunal de Contas da União tem reiterado que o fortalecimento da fase preparatória e o uso adequado de procedimentos auxiliares, como a pré-qualificação, constituem instrumentos essenciais para a eficiência das contratações públicas, destacando-se precedentes que enfatizam a necessidade de planejamento adequado, motivação técnica consistente e critérios objetivos de habilitação como requisitos de validade dos procedimentos licitatórios.

A jurisprudência do TCU também ressalta que falhas na fase preparatória podem comprometer toda a contratação, reforçando a importância da análise jurídica preventiva e da adoção de mecanismos de governança e gestão de riscos, conforme orientações reiteradas em diversos acórdãos sobre planejamento das contratações públicas.

Entendimentos do TCU (Tribunal de Contas da União)

- **Habilitação e Certificações (Acórdão 818/2025):** O TCU reforçou que exigências de qualificação técnica, inclusive em fases prévias, não devem ser abusivas ou restringir



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

indevidamente a competitividade. A falta de certificados específicos (como do Corpo de Bombeiros) deve ser analisada com cautela para não causar eliminações desproporcionais.

- **Atestados de Capacidade Técnica:** Para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (Art. 67, § 6º da Lei 14.133/2021), a jurisprudência consolidada em 2025 aponta que os atestados devem focar na aptidão da **gestão de mão de obra** e não necessariamente na execução de serviços idênticos, o que impacta os critérios de pré-qualificação técnica.
- **Natureza Permanente:** O procedimento deve permanecer **permanentemente aberto** à inscrição de novos interessados. Caso a administração restrinja uma licitação futura apenas aos pré-qualificados, deve haver ampla divulgação e respeito ao direito de recurso.

A orientação dos Tribunais de Contas tem enfatizado que a pré-qualificação permanente constitui instrumento legítimo de planejamento das contratações, desde que estruturada com **critérios objetivos, motivação adequada e observância do princípio da competitividade**, evitando-se exigências desproporcionais.

A doutrina especializada (Justen Filho; Ronny Charles; Rafael Oliveira) destaca que o fortalecimento da fase preparatória e dos procedimentos auxiliares constitui elemento central do novo regime licitatório, voltado à **governança, planejamento e mitigação de riscos**, objetivos que se verificam atendidos no processo em análise.

A jurisprudência recente dos Tribunais de Contas tem consolidado entendimento no sentido de que:

- a adoção da **pré-qualificação permanente** é legítima quando relacionada a objetos recorrentes e tecnicamente complexos;
- as exigências de habilitação devem ser **proporcionais e tecnicamente motivadas**, sob pena de restrição indevida à competitividade;
- a ausência de planejamento adequado e de motivação técnica suficiente pode ensejar **nulidade do procedimento licitatório**.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

A doutrina especializada também destaca que a pré-qualificação constitui relevante instrumento de **governança e eficiência administrativa**, contribuindo para a redução de riscos contratuais e para a melhoria da qualidade das contratações públicas.

5. RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS (APERFEIÇOAMENTO).

Em atenção à análise da fase preparatória e às disposições do **art. 80, §2º, da Lei nº 14.133/2021**, orienta-se que o procedimento de pré-qualificação permanente observe, obrigatoriamente, as seguintes diretrizes jurídicas e operacionais:

5.1. Abertura permanente do procedimento

Nos termos do art. 80, §2º, da Lei nº 14.133/2021, a pré-qualificação deverá permanecer **permanentemente aberta para inscrição de novos interessados**, vedada a fixação de prazo definitivo de encerramento.

Assim, o edital deve conter cláusula expressa prevendo que:

- novos licitantes poderão solicitar a pré-qualificação a qualquer tempo durante a vigência do procedimento;
- a Administração analisará a documentação apresentada no prazo legal previsto no instrumento convocatório;
- a relação de pré-qualificados será atualizada continuamente e disponibilizada ao público.

A exigência de manutenção permanente do procedimento encontra fundamento direto nos princípios da **isonomia, competitividade e ampliação do acesso às contratações públicas**, previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021, sendo entendimento consolidado na doutrina que a pré-qualificação permanente constitui instrumento de governança que visa impedir o fechamento indevido do mercado.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

O autor **Marçal Justen Filho** é a maior referência no tema e explica que a pré-qualificação gera uma "listagem" que deve ser atualizada, mas que a participação em um certame específico depende da situação jurídica no momento do edital.

"A pré-qualificação é um procedimento administrativo comum e prévio, destinado a selecionar antecipadamente os interessados. [...] O caráter permanente da pré-qualificação (art. 80, § 2º) significa que a Administração não pode impedir que novos interessados busquem a sua inserção no elenco de pré-qualificados a qualquer tempo. **No entanto, a participação em uma licitação restrita aos pré-qualificados pressupõe que o sujeito já tenha obtido essa condição antes da abertura do certame.**"

Citação: JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 1102-1104.

Joel de Menezes Niebuhr enfatiza a eficiência administrativa, pontuando que não se pode paralisar uma licitação em curso para esperar novos pedidos de pré-qualificação.

"O edital da licitação que se seguir à pré-qualificação deve indicar que somente podem participar as pessoas que já foram pré-qualificadas. [...] Se o interessado ingressar com o pedido de pré-qualificação após a publicação do edital da licitação, ele poderá ser pré-qualificado para as próximas, mas não para aquela que já está com o edital publicado, sob pena de tumulto processual."

Citação: NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 582.

Ronny Charles Lopes de Torres aborda especificamente a necessidade de previsão expressa no edital sobre esse marco interruptivo para evitar tratamentos desiguais.

"A pré-qualificação deve ser mantida permanentemente aberta. Contudo, para fins de participação em procedimentos licitatórios que utilizem a pré-qualificação como condição, o instrumento convocatório deverá estabelecer o marco temporal de admissão, geralmente vinculado à data de publicação do edital da licitação restrita."

Citação: TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 14. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023, p. 456.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

A jurisprudência recente dos Tribunais de Contas tem reiteradamente afirmado que procedimentos auxiliares devem preservar a competitividade contínua, **sendo considerada irregular a adoção de pré-qualificação com prazo fechado sem previsão de ingresso posterior, por restringir o universo de competidores e violar o princípio da ampla participação.**

Ademais, a abertura permanente fortalece o planejamento das contratações públicas e reduz riscos de descontinuidade administrativa, permitindo que novos agentes econômicos ingressem gradualmente no cadastro de qualificados, alinhando-se às diretrizes de eficiência administrativa e economicidade previstas na Lei nº 14.133/2021.

5.2. Participação em licitações específicas

Ainda que o procedimento permaneça aberto de forma contínua, para participação em **licitações específicas restritas a pré-qualificados**, deverão ser admitidos somente os interessados que:

- possuam decisão administrativa definitiva de deferimento da pré-qualificação **até a data de publicação do edital da licitação correspondente**, ou outro marco temporal expressamente fixado no edital.

Os interessados que obtiverem deferimento após esse marco participarão apenas das licitações subsequentes.

Tal sistemática encontra respaldo no princípio da **segurança jurídica e estabilidade do procedimento licitatório**, evitando alterações no universo de participantes após o início da fase competitiva, o que poderia comprometer a igualdade entre os concorrentes e gerar questionamentos administrativos e judiciais.

O entendimento é compatível com a orientação jurisprudencial consolidada dos Tribunais de Contas, que reconhecem a legitimidade da fixação de marco temporal objetivo para definição dos participantes de determinado certame, desde que mantida a abertura contínua do procedimento auxiliar para certames futuros.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

Nesse contexto, a delimitação temporal não caracteriza restrição indevida de competitividade, mas sim medida de organização procedimental necessária à preservação da transparência, previsibilidade e eficiência das licitações derivadas da pré-qualificação.

5.3. Continuidade do cadastro de qualificados

A Administração deverá manter:

- lista atualizada de empresas pré-qualificadas;
- registro público permanente do procedimento;
- atualização periódica das informações no PNCP e nos meios oficiais de divulgação.

A manutenção permanente do cadastro público decorre diretamente do princípio da **publicidade e transparência administrativa**, constituindo elemento essencial para assegurar controle social e fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas tem enfatizado que a ausência de atualização ou publicidade do cadastro de pré-qualificados pode comprometer a validade do procedimento e dificultar o exercício do controle externo, motivo pelo qual se recomenda a atualização contínua das listas e sua ampla divulgação.

Além disso, a disponibilização pública do rol de qualificados contribui para a previsibilidade do mercado fornecedor e para a redução de riscos de impugnações, garantindo maior estabilidade e confiabilidade às contratações subsequentes.

5.4. Restrição de participação

A Administração poderá restringir determinadas licitações futuras apenas aos previamente qualificados, desde que:

- essa possibilidade esteja prevista expressamente no edital de pré-qualificação;



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

- seja garantida a abertura permanente do procedimento para novos interessados.

Tal previsão encontra fundamento no art. 80 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a utilização da pré-qualificação como instrumento de racionalização das contratações, permitindo que a Administração realize certames mais céleres e tecnicamente qualificados.

A jurisprudência de controle tem reconhecido a legitimidade da restrição de participação aos previamente qualificados quando demonstrada a complexidade técnica do objeto e assegurada a abertura contínua do procedimento, inexistindo violação ao princípio da competitividade nessas hipóteses.

Do ponto de vista doutrinário, a restrição aos pré-qualificados constitui mecanismo de eficiência administrativa e mitigação de riscos contratuais, desde que não resulte em barreiras artificiais de mercado e esteja fundamentada em critérios técnicos objetivos previamente definidos.

5.5. Recomendações para adaptação e adequação legal do edital

Tabela 2: Quadro de Análise e Saneamento de Irregularidade

Item	Descrição e Fundamentação
Infração Identificada	Adoção de pré-qualificação com prazo fechado e sem previsão de ingresso posterior, impedindo a participação de novos interessados durante a vigência do cadastro.
Base Legal Direta	Art. 80, § 2º da Lei nº 14.133/2021: Estabelece que o procedimento de pré-qualificação deve ficar permanentemente aberto para a inscrição de eventuais interessados.
Fundamentação na Súmula nº 263 do TCU:	"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes (...) as exigências devem limitar-se às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, abstendo-se de exigências que guardem proporção excessiva com a dimensão do objeto ou que tenham o condão de restringir indevidamente a competitividade. " <i>Aplicação:</i> O prazo fechado atua como uma barreira de entrada



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

	desproporcional, convertendo um procedimento de seleção técnica em um mecanismo de exclusão injustificada, afrontando o dever de máxima competitividade.
Princípios Violados	Isonomia, Competitividade, Seleção da Proposta mais Vantajosa e Livre Concorrência.
Indicação de Adequação (Como Sanar)	1. Cláusula de Fluxo Contínuo: Inserir previsão expressa de que novos pedidos de pré-qualificação serão analisados pela Administração em prazos definidos (ex: 15 dias úteis), independentemente da data de solicitação. 2. Divulgação Permanente: Manter o edital e o link para inscrição em local de fácil acesso no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Recomenda-se inserir no edital dispositivo com a seguinte redação técnica:

“O procedimento de pré-qualificação permanecerá aberto permanentemente para inscrição de novos interessados. Para participação em licitações específicas eventualmente restritas aos pré-qualificados, somente serão admitidos os interessados que possuam decisão administrativa definitiva de deferimento da pré-qualificação na data de publicação do respectivo edital licitatório, permanecendo assegurado o ingresso contínuo de novos interessados para participação em certames futuros.”

A inclusão da cláusula e correção dos trechos em que há disposição contrária a este entendimento acima assegura aderência integral ao art. 80 da Lei nº 14.133/2021 e evita interpretações restritivas quanto à possibilidade de ingresso posterior de interessados.

A redação proposta também harmoniza o procedimento com os princípios da competitividade e da segurança jurídica, prevenindo impugnações administrativas ou representações perante os órgãos de controle.

Adicionalmente, a adoção de cláusula expressa dessa natureza tem sido recomendada pela doutrina especializada e por orientações técnicas de tribunais de contas como boa prática de governança nas contratações públicas.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

A observância das diretrizes acima assegura a conformidade do procedimento com o art. 80 da Lei nº 14.133/2021, garantindo:

- legalidade do procedimento auxiliar;
- segurança jurídica das licitações subsequentes;
- preservação da competitividade e da isonomia.

Sob o aspecto jurídico-administrativo, a estruturação da pré-qualificação permanente nesses termos atende aos princípios do planejamento, eficiência e governança das contratações públicas, contribuindo para a redução de riscos de nulidades e questionamentos pelos órgãos de controle.

A adoção das orientações ora apresentadas também fortalece a motivação administrativa do procedimento, elemento essencial para a validade dos atos preparatórios do processo licitatório, conforme entendimento consolidado na doutrina contemporânea e na jurisprudência administrativa recente.

Dessa forma, recomenda-se a inserção das orientações acima nos autos do processo administrativo, como medida de aperfeiçoamento jurídico e de reforço da regularidade do procedimento de pré-qualificação permanente.

Antes da publicação do edital, recomenda-se:

1. Verificar a previsão expressa de manutenção da **regularidade fiscal, trabalhista e técnica** durante todo o período de vigência da qualificação;
2. Prever a **atualização periódica do rol de empresas qualificadas**;
3. Incluir previsão expressa de **ingresso contínuo de novos interessados**, conforme autoriza o art. 80 da Lei nº 14.133/2021.

Tais recomendações constituem ajustes formais de aperfeiçoamento e não comprometem a validade jurídica do procedimento.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

6. CONCLUSÃO

Após análise do Documento de Formalização da Demanda, do Estudo Técnico Preliminar, do despacho administrativo e da minuta do edital, conclui-se que o procedimento de **pré-qualificação permanente da forma como se encontra redigido prevendo prazo de encerramento definitivo para inscrições sem possibilidade de ingresso posterior, apresenta vício de ilegalidade por restrição indevida à competitividade.**

A manutenção de um "**prazo fechado**" afronta diretamente o Art. 80, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que impõe o caráter permanentemente aberto do procedimento, bem como contraria a Súmula nº 263 do TCU, uma vez que estabelece uma barreira temporal desproporcional que não se justifica tecnicamente para a seleção da proposta mais vantajosa.

Portanto, para fins de saneamento da irregularidade e regular prosseguimento do feito, **RECOMENDA-SE a imediata retificação do instrumento convocatório para que:**

1. Suprima-se qualquer cláusula que estabeleça data limite para a apresentação de documentos de pré-qualificação, adotando-se o regime de fluxo contínuo;
2. Estabeleça-se que o edital de chamamento ficará disponível ininterruptamente no sítio eletrônico oficial e no PNCP;
3. Esclareça-se, em conformidade com a doutrina balizada (Justen Filho), que embora o ingresso seja livre a qualquer tempo, a participação em licitações específicas restritas aos pré-qualificados exigirá que o interessado tenha obtido sua certificação em momento anterior à publicação do respectivo edital de licitação.

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina favoravelmente ao prosseguimento do processo e à publicação do Edital de Pré-Qualificação Permanente se adotadas as adequações apontadas neste parecer fazendo com que o procedimento se amolde legalmente e torne-se juridicamente regular e compatível com a Lei nº 14.133/2021, atendendo aos princípios do planejamento, eficiência, isonomia, competitividade e segurança jurídica, condicionando-se apenas à observância das recomendações de adequação indicadas neste parecer.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS
CÂMARA MUNICIPAL - PODER LEGISLATIVO
ASSESSORIA JURÍDICA

É o parecer, sob reserva de melhor juízo, submetido à apreciação superior para as providências de retificação, conforme exigido por lei.

Parecer que se faz de forma meramente opinativa, cabendo decisão de mérito a autoridade competente, nos termos da jurisprudência pátria (MS 24073-DF, Relator Min. Carlos Velloso, INF296).

Canaã dos Carajás, 06 de Fevereiro de 2026.

MARIA DE LOURDES GOMES NUNES NETA

Assessora Jurídica

OAB/PA 20.654