PARECER JURÍDICO N° 003/2025-CMMC/OSAA

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 004/2025-CMMC
PREGÃO ELETRÔNICO SRP N° 001/2025-CMMC
ASSUNTO: ANALISE DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA REALIZAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO VIA SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS DE ACORDO COM A Lei n° 14.133/2021, EM SEUS ARTIGOS 82 a 86.

EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS - PROCEDIMENTOS AUXILIARES - REGISTRO DE PREÇOS - EXAME DE LEGALIDADE - MANIFESTAÇÃO JURÍDICA.

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Consultoria Jurídica pelo Setor de Licitação da Câmara, com base no art. 72, III da Lei n° 14.133/2021, para análise jurídica dos elementos formais imprescindíveis à contratação por Pregão Eletrônico para "*Registro de Preços para Futura e Eventual Aquisição de Gêneros alimentícios, Água mineral, materiais higiene, limpeza e descartáveis, para atender as necessidades da Câmara Municipal de Mojuí dos Campos-PA*",nos termos nos termos dos art. 82 da Lei n° 14.133/2021.

Consta nos autos que a necessidade da referida aquisição foi devidamente justificada no Documento de Formalização da Demanda, Estudos Técnicos Preliminares, assim como levantamento de mercado, estimativa de valor da contratação, fiscalização, forma de entrega e viabilidade da aquisição; Termo de Referência, Demonstrativo de dotação orçamentária,autorização da Autoridade Administrativa para realização do processo administrativo de contratação, Termo de autuação do procedimento, Declaração de Adequação Orçamentária, Pesquisa Mercadológica, Demais documentos de instrução do processo, minutas do edital, ata de registro de preços e contrato.

Em síntese é o relatório dos principais documentos constantes nos autos, pelo que se prossegue a análise quanto aos requisitos formais legais necessários do ato.

Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 Considerações iniciais sobre o parecer jurídico.

De início, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Consultoria Jurídica.

Convém esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu aspecto de competências.

Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Consultoria. Primeiro, porque a legislação de regência atribui às Consultorias Jurídicas a competência para a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançando o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União que apresentamos:

> 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.

II.2 Análise do procedimento

Inicialmente, impende destacar que, embora seja atribuição desta Consultoria Jurídica o assessoramento no exame

da legalidade dos atos administrativos a serem praticados, a presente análise não exime a responsabilidade do ordenador de despesas do cumprimento das disposições legais aplicáveis, especialmente no que concerne à observância das exigências legais na execução orçamentária e financeira, bem como do órgão técnico responsável pela contratação, a quem incumbe acompanhar e fiscalizar o contrato.

A realização de licitação pela Administração Pública representa a observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade, eficiência e da probidade administrativa, na medida em que evita favoritismos e propicia a escolha da proposta mais vantajosa. Dispõe o art. 37, XXI, da Constituição:

> Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O legislador infraconstitucional, ao seu turno, com o escopo de minudenciar a matéria, fez consignar nos diversos atos normativos os parâmetros para a realização do certame.

O artigo 18, incisos I a XI, da Lei nº 14.133/2021, estabelecem as regras a serem seguidas pela administração para realização do procedimento licitatório, cuja redação é a seguinte:

> 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 econômicofinanceira, 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.

Já o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, conteúdo obrigatório nos editais licitatórios.

> Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:
> I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
> II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
> III - a possibilidade de prever preços diferentes:
> a) Quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

> b) Em razão da forma e do local de acondicionamento;
> c) Quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
> d) Por outros motivos justificados no processo;
> V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
> VI - as condições para alteração de preços registrados;
> VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
> VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
> IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas conseqüências.

II.3 Escolha da modalidade

Os autos em questão revelam que o processo licitatório teve como fulcro o Art. 28, I, e 29 da Lei de Licitações nº 14.133/2021. Vejamos:

> Art. 28. São modalidades de licitação:
> I - pregão;
> (...)
> Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, **adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.**

Assim, compreende-se que o processo de aquisição aqui apreciado se adéqua aos ditames do dispositivo legal mencionado acima, pois trata-se de "gêneros alimentícios, água mineral, materiais higiene, limpeza e descartáveis", cuja descrição dos itens é de fácil identificação, conforme verificado no Termo de Referência. Portanto, a modalidade escolhida para o certame licitatório se encaixa ao objeto pretendido.

Quanto à forma, o processo de escolha do fornecedor será eletrônico, seguindo regras definidas, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns.

Portanto, definida a escolha de modalidade e forma, com suas devidas previsões legais, resta a análise pertinente ao uso do Sistema de Registro de Preços – SRP, regulamentado pelo Decreto nº 11.462/2023, que regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

II.4 Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços é um mecanismo utilizado para registrar preços de fornecedores para compras futuras pelo poder público em um instrumento chamada Ata de Registro de Preços.

Na prática, o fornecedor registra seus produtos com seus devidos preços e especificações para que, durante 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, quando a administração pública necessitar de determinado produto, o fornecedor possa vender os itens cadastrados pelo preço registrado na Ata de Registro de Preços.

A Lei nº 14.133/2021, em seus artigos 82 a 86, prescreve a adoção do SRP e o Decreto Federal nº 11.462/2023, regulamenta tais artigos,dando ênfase à competência dispensada aos Órgãos Gerenciador e Participante, assim como os procedimentos necessários ao registro de preços e à Ata de Registro de Preços, entre outros.

O Registro de Preços apresenta-se como uma ferramenta ideal para a administração pública, pois atende a economicidade e não vincula o ente público à aquisição da totalidade do quantitativo apresentado. Entretanto, é importante evidenciar que o licitante vencedor da disputa, depois de concluído o procedimento, é convocado pela Administração para assinar a Ata de Registro de Preços, que terá validade de 1 (um) ano, prorrogável pelo mesmo período, fato que o vincula à obrigatoriedade em fornecer os bens solicitados pelo ente público.

Em vista disso, percebe-se que esta é a escolha desta Casa, entretanto, no preâmbulo do edital, não foi consignado dentre as normas de regência, o Decreto nº 11.462/2023, que justamente regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, devendo ser corrigido essa ausência.

II.5 Critério de julgamento

No Instrumento convocatório o critério de julgamento utilizado é o de Menor Preço por ITEM. A escolha atende ao que determina o inciso XLI, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 11.462/2023 com as suas respectivas redações, vejamos:

> *Lei nº 14.133/2021*
> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;
>
> *Decreto nº 11.462/2023*
> Art. 11. Será adotado o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto sobre o preço estimado ou a tabela de preços praticada no mercado.

Esses requisitos encontram-se apontados no preâmbulo do edital.

II.6 Estudo Técnico Preliminar

O ETP é peça cujo objetivo é evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, com o corresponde valor estimado,acompanhado de montantes unitários, memórias de cálculo e documentos de suporte.

Faz parte da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas e resultados pretendidos e demais características,

dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Tem previsão expressa em vários trechos da NLL, mas é no Art. 18, § 1° que estão os itens indispensáveis ao seu preenchimento. 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:
> (...)
> § 1° 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 anual, 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. (Destaque Nosso).**

Nesta senda, a elaboração do ETP deve contemplar os elementos constantes acima, sendo os incisos I, IV, VI, VIII e XIII itens obrigatórios à formulação do documento, conforme § 2° do Art. 18, da NLL:

> § 2° **O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1° deste artigo** e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. **(Destaque Nosso)**

Isto posto, extrai-se dos autos da instrução que o ETP contempla as exigências mínimas contidas na Nova Lei de Licitações.

II.7 Termo de Referência

O Termo de Referência, nos termos Art. 6°, inciso XXIII, da Nova Lei de Licitações, é o "documento necessário para a contratação de bens e serviços".

Nas palavras do Professor Jair Eduardo Santana (2020, p. 40):

> A expressão em análise, Termo de Referência, possui, assim, significado comum que nos mostra tratar-se de um documento que circunscreve limitadamente um objeto e serve de fonte para fornecimento das informações existentes sobre ele.

E arremata:

> Em suma: O Termo de Referência é o documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar, permitindo, de tal modo, dimensionar a decisão e o poder do respectivo gestor público.

Conforme se verifica, o Termo de Referência é um documento que serve de fonte para o fornecimento de informações necessárias ao conhecimento do objeto que se pretende adquirir.

> Outrossim, o novo regramento licitatório trouxe em seu bojo (Art. 6°, XXIII), informações importantes à sua elaboração. Vejamos:
>
> 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;Art. 6° Para os fins desta Lei, consideram-se:

II.8 Minuta do Edital

O Edital é o instrumento por meio do qual são estabelecidas as regras específicas do certame, a ele se vinculando a Administração Pública e os proponentes. É nesse sentido que a sua elaboração requer minucioso planejamento, a fim de que sejam fixadas as balizas necessárias para contratar a proposta mais vantajosa.

A fim de afastar favoritismos e preservar o princípio da isonomia, as regras contidas no edital devem ser precisas e objetivas, devendo ser descartadas exigências desnecessárias que obstruam a competitividade.

Quanto à confecção desse instrumento fundamental, nele a autoridade competente deverá justificar a necessidade de contratação e definir o objeto do certame, as condições de participação, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 25, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital. Vejamos:

> Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, àhabilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e àscondições de pagamento

Nestes termos, a minuta do edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. Entretanto, há itens que precisam ser corrigis oi acrescidos, o que passamos a relacionar:

1 – Que seja trocado a sigla de acompanha a designação do processo administrativo para: PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 004/2025-CMMC;

2 – Inclusão do Decreto nº 11.462/2023 como norma de regência da contratação

II.9 Minuta do Contrato

No que concerne à minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021, que prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; fundamentação, vigência e execução, da dotação orçamentária, do valor e condições de pagamento, do reajuste; obrigações das partes; penalidades e sanções administrativas; rescisão contratual; vedações; legislações e casos omisso, publicação, da gestão e fiscalização e foro.

Desta forma, entendemos que a minuta do contrato contém as exigências previstas no artigo supracitado, não temos ajustes a recomendar.

II.10 Minuta da Ata de Registro de Preços

No que diz respeito a minuta da Ata de Registro de Preços, na esfera Federal, a matéria foi regulamentada pelo Decreto Federal nº. 11.462/2023.

Nela será registrado o preço do fornecedor mais bem classificado, observando-se prazo e condições estabelecidos no instrumento convocatório, podendo o prazo ser prorrogado uma vez, por igual período, quando solicitado pelo fornecedor e desde que ocorra motivo justificado aceito pela administração.

No caso em analise, encontra-se em conformidade com as disposições relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: do objeto; dos preços, especificações e quantitativos, órgão gerenciador, adesão à ata de registro de preços, validade, formalização da ata de registro de preços e cadastro reserva, alteração ou atualização dos preços registrados, negociação de preços registrados, remanejamento das quantidades registradas na ata de registro de preços, cancelamento do registro do licitante vencedor e dos preços registrados, penalidadese condições gerais.

III. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, considerados os pressupostos de natureza fática e técnica descritos na documentação e constantes do presente processo, sob a ótica exclusivamente jurídica, o que

permite manifestar-se favorável a realização do certame licitatório pretendido por esta Municipalidade, podendo ser dado prosseguimento à fase externa, com a publicação do edital e seus anexos

É o parecer que se submete à apreciação

Mojuí dos Campos, 28 de Fevereiro de 2025.

Assinado de forma digital por PEDRO GILSON VALERIO DE OLIVEIRA:65662741204

Pedro Gilson Valério de Oliveira
Advogado OAB/PA 15.194
Assessor Jurídico