



CÂMARA

MUNICIPAL DE PORTEL

ESTADO DO PARÁ

PARECER JURÍDICO

Processo nº: 92025160613C - Pregão Eletrônico SRP nº 9/2025-160613-C

Modalidade: Pregão Eletrônico pelo sistema de Registro de Preços

Objeto: Registro de preços para futura e eventual aquisição de material de higiene e limpeza, em atendimento as necessidades da Câmara Municipal de Portel.

I - RELATÓRIO:

O Agente de Contratação da Câmara Municipal de Portel submete a esta Assessoria Jurídica, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, procedimento licitatório na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, pelo sistema de registro de preços, visando a futura e eventual aquisição de material de higiene e limpeza, conforme justificativa (documento de formalização da demanda – DFD) e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos, com valor estimado em R\$ 170.576,10 (cento e setenta mil, quinhentos e setenta e seis reais e dez centavos).

O processo não se encontra numerado, constando nos autos no momento da análise os seguintes documentos:

- Documento de formalização da demanda;
- Solicitação de levantamento preliminar de preços (Memorando nº 050/2025-GP/CMP);
- Pesquisa de preços elaborada pelo Agente de Contratação (Memorando nº 042/2025-CPL/CMP);
- Solicitação de Elaboração de ETP (Memorando nº 053/2025-GP/CMP);
- ETP Elaborado pelo Agente de Contratação (Memorando nº 045/2025 – CPL/CMP);
- ETP e análise de riscos;
- Solicitação de confirmação de disponibilidade orçamentário (Ofício nº 161/2025 – GP/CMP);
- Existência de disponibilidade orçamentário-financeira (Despacho R.V.L. Melo e Cia Ltda);
- Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- Termo de Referência;
- Portaria de designação dos Agentes de Contratação (Portaria nº 026/2025-GP/CMP);



CÂMARA

MUNICIPAL DE PORTEL

ESTADO DO PARÁ

- Autuação do Procedimento pelo Agente de Contratação;
- Autorização da Autoridade Competente;
- Despacho para Assessoria Jurídica;
- Minuta do Edital e anexos;

É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA:

II.I – DAS QUESTÕES PRELIMINARES:

Antes de adentrar no mérito da análise convém destacar que o parecer jurídico tem por finalidade auxiliar o gestor no controle prévio da legalidade dos atos praticados, conforme artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC).

O parecer não analisa questões de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

As especificações técnicas da contratação pretendida, seu detalhamento, características, requisitos e avaliação do preço estimado, são responsabilidade do órgão licitante e seus prepostos.

Recomenda-se que o órgão adote sempre parâmetros técnicos objetivos, para melhor atender o interesse público. As decisões discricionárias do gestor (questões de oportunidade e conveniência) devem ser motivadas nos autos.

Não é papel desta Assessoria Jurídica fiscalizar o gestor nem os demais servidores que atuaram no procedimento, nem os atos já praticados. Este parecer não é vinculante, mas em prol da segurança da própria autoridade, recomenda-se avaliar e acatar, sempre que possível, os entendimentos aqui expostos.

As questões relacionadas à legalidade serão apontadas neste ato. O eventual prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos é da responsabilidade exclusiva do gestor.

II.II – DO MÉRITO:



CÂMARA

MUNICIPAL DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ

Quanto ao **mérito** do procedimento, **em se tratando da fase preparatória**, deve-se observar o disposto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021:

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



CÂMARA

MUNICIPAL DE PORTEL

ESTADO DO PARÁ

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](#).

Feita a demonstração dos elementos indispensáveis da fase preparatória, passo a análise dos autos.

II.II.I – DO ORÇAMENTO ESTIMADO:

Consta nos autos o levantamento preliminar de preços (Memorando nº 050/2025-CPL/CMP), que nada mais é do que o orçamento estimado, com a composição dos preços utilizados para sua formatação, elemento indispensável nos termos do art. 18, IV da NLCC.

O art. 23 da Lei de Licitações determina o seguinte:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;



CÂMARA

MUNICIPAL DE PORTEL

ESTADO DO PARÁ

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Infere-se que o orçamento elaborado pelo agente de contratação foi realizado utilizando consulta a plataforma de licitações LICITANET, especializada e de domínio amplo (art. 23, III), cujos critérios de pesquisa foram exclusivamente contratações similares realizadas por entes públicos em execução ou concluídas no período de um ano (art. 23, II).

Em que pese na pesquisa de preços não constar a hora de acesso, consta a data do relatório, bem como a indicação dos entes públicos, número do processo licitatório, descrição do item, data da homologação, quantidade, preço orçado, preço homologado, indicação do fornecedor, cidade de origem e CNPJ, os quais demonstram de forma inequívoca a caracterização dos parâmetros e fontes de consulta.

A cotação de preços de cada item observou no mínimo três contratações similares feitas por entes públicos, cuja média aritmética foi utilizada como orçamento final.

Destaca-se que a pesquisa de preços foi materializada com a caracterização das fontes consultadas e foram empregados de acordo com a mediana, atendendo os requisitos mínimos previstos Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, aplicada por analogia.

Desse modo, é possível concluir que o levantamento preliminar de preços foi realizado com observância do art. 23 da Lei nº 14.133.

II.II.II – DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR:

O Estudo Técnico Preliminar – ETP também é um elemento indispensável da fase preparatória, previsto no art. 18, I da NLCC.

Seus requisitos mínimos encontram-se evidenciados no § 1º do art. 18 da NLCC, a saber:



CÂMARA

MUNICIPAL DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ

§ 1º 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.

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



CÂMARA

MUNICIPAL DE PORTEL

ESTADO DO PARÁ

Ao analisar o ETP apresentado verifico que o mesmo atende aos requisitos formais e materiais e aos elementos mínimos obrigatórios exigidos no art. 18, § 1º da NLCC.

II.II.IV – DO TERMO DE REFERÊNCIA:

O termo de referência é outro elemento obrigatório na fase preparatória por força do art. 18, II da NLCC.

O art. 6º, XXIII da NLCC define quais são os parâmetros e elementos descritivos obrigatórios, sendo eles:

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;**

Ao analisar o TR constato que este possui todos os elementos mínimos obrigatórios previstos no art. 6º, XXIII da NLCC.

II.II.III – MINUTA DO EDITAL E ANEXOS:



CÂMARA

MUNICIPAL DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ

O edital da licitação e seus anexos trata-se de mais um dos elementos indispensáveis da fase preparatória da licitação, nos termos do art. 18, V da NLCC.

Quanto à análise do edital, seus elementos mínimos encontram-se previstos no art. 25 da NLCC, vejamos:

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

Em se tratando de registro de preços deve-se observar o previsto no art. 82 da NLCC:

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;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

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 consequências.



CÂMARA

MUNICIPAL DE PORTEL

ESTADO DO PARÁ

Analisando o edital e seus anexos, em se tratando de licitação sob o regime de registro de preços, faz-se necessária na fase preparatória a realização do procedimento público de intenção de registro de preços, conforme determina o art. 86 da NLCC, o que não ocorreu, entretanto, consta no edital a justificativa da não realização, no sentido de que o órgão gerenciador será o único contratante, nos termos da dispensa prevista no § 1º do art. 86.

A análise da minuta do edital revela ainda a existência de cláusulas que, embora visem à organização do certame e à proteção do interesse público, podem ensejar restrições indevidas à ampla competitividade e violar princípios licitatórios fundamentais, caso não sejam adequadamente ajustadas, sendo elas:

a) Da restrição geográfica à participação de empresas ME e EPP: O item 4.1 do edital limita a participação ao certame apenas às microempresas e empresas de pequeno porte “sediadas na localidade do Município de Portel/PA”, com fundamento no art. 48, inciso I, e §3º da LC nº 123/2006, e no art. 40 da Lei Municipal nº 808/2013. Embora o incentivo à economia local seja legítimo, a exclusão de empresas ME e EPP de outras localidades fere os princípios da isonomia, da ampla competitividade e da legalidade, especialmente quando não acompanhada de justificativa técnica robusta. A LC nº 123/2006, no art. 5º, proíbe expressamente o tratamento diferenciado que implique restrição à competitividade entre empresas de pequeno porte. Recomenda-se, portanto, que o edital observe a legislação municipal, sem, contudo, impor limitações inconstitucionais ou ilegais à participação de empresas de outras localidades, permitindo a inscrição e participação de todas as ME/EPP regularmente constituídas, garantindo o tratamento favorecido e diferenciado conforme os limites legais, inclusive com a aplicação de margem de preferência ou critério de desempate local, se previsto em lei.

b) Da ausência de previsão expressa sobre a participação de consórcios: O edital é silente quanto à possibilidade de participação de empresas sob a forma de consórcio. Nos termos do art. 15 da Lei nº 14.133/2021, é necessário que o instrumento convocatório explicita, de maneira clara, se é admitida ou vedada tal forma de participação, sendo que a vedação exige motivação expressa. A ausência de disposição específica pode gerar interpretações dúbias e comprometer a segurança jurídica do certame, além de afastar potenciais



CÂMARA

MUNICIPAL DE PORTEL

ESTADO DO PARÁ

licitantes que, reunidos em consórcio, teriam plena capacidade técnica e econômica para executar o objeto licitado. Recomenda-se, portanto, que o edital inclua cláusula específica sobre a possibilidade (ou vedação motivada) de participação em consórcio, conforme autoriza o art. 15 da nova Lei de Licitações.

c) Da exigência genérica de comprovação de capacidade técnica: O item 8.6.1 do edital exige dos licitantes “comprovação de aptidão para fornecimento de bens e/ou serviços” como requisito de habilitação técnica. Todavia, não foram estabelecidos parâmetros objetivos mínimos para essa comprovação, como quantidade, similaridade com o objeto licitado, tempo de execução ou complexidade, contrariando o disposto no art. 67, §1º da Lei nº 14.133/2021. A ausência de critérios objetivos confere excessiva discricionariedade à comissão de licitação ou ao pregoeiro, o que viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e pode ensejar nulidade do procedimento. A exigência de atestados de capacidade técnica deve ser justificada no processo licitatório, proporcional ao objeto e vinculada a parâmetros técnicos mensuráveis, a fim de evitar direcionamentos e exclusões indevidas. Recomenda-se, assim, a adequação da cláusula de habilitação técnica, com a inclusão de critérios claros e proporcionais, como por exemplo: fornecimento de produto similar, em quantidade igual ou superior a determinado percentual do objeto, em determinado período anterior.

Diante disso, **recomenda-se** à Administração que **revise as cláusulas mencionadas**, de modo a adequá-las aos princípios que regem as contratações públicas e à jurisprudência consolidada, garantindo-se ampla competitividade, isonomia entre os participantes e segurança jurídica ao procedimento.

No que se refere à minuta da ata de registro de preços deve-se adequar aos termos do Decreto nº 11.462/2023, que versa sobre a regulamentação do sistema de registro de preços.

Quanto aos requisitos de habilitação, deve-se observar estritamente aqueles previstos na legislação, notadamente no art. 62 e seguintes da NLCC, excluindo os requisitos não previstos em lei.

De outro modo, os demais elementos e anexos do edital da licitação encontram-se de acordo com o que determina a legislação, em especial a minuta do contrato, que contém as cláusulas mínimas obrigatórias previstas no art. 92 da NLCC.



CÂMARA

MUNICIPAL DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ

Por fim, verifica-se que o critério de julgamento e o de menor preço por item, molde que atende ao disposto no art. 6º, XLI da NLCC, cuja redação é a seguinte:

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;

III – CONCLUSÃO:

Ante o exposto, recomenda-se a numeração do presente procedimento, embora a NLCC não trate expressamente sobre tal formalidade, e, em vista da conformidade com a legislação que rege a matéria, **opina-se pela viabilidade jurídica de prosseguimento do processo licitatório na modalidade pregão eletrônico para registro de preços, DESDE QUE acolhidas ou justificados eventuais não acolhimentos das recomendações constantes na presente manifestação jurídica.**

Registre-se que o presente parecer possui caráter conclusivo, ficando dispensada a devolução para reanálise, contudo, a Assessoria Jurídica permanece a disposição para prestar eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.

Por fim, em caso de prosseguimento da licitação recomenda sejam observados os prazos e publicações previstas na Lei 14.133/2021, bem como a disponibilização da licitação no Mural de Licitações do TCM/PA e PNCP.

É o parecer,

Salvo melhor juízo.

Portel/PA, 10 de julho de 2025.

FELIPE LEÃO FERRY

OAB/PA 14.856