



PARECER JURÍDICO

EMENTA: ANÁLISE JURÍDICA DA LEGALIDADE "DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, NA MODALIDADE PREGÃO. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE LIMPEZA, PRODUTOS DE HIGIENIZAÇÃO, COPA E COZINHA, CAMA, MESA E BANHO E OUTROS MATERIAIS DE CONSUMOS DIVERSOS. SERVIÇOS/BENS COMUNS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI NO 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E MINUTAS.

PREGÃO ELETRÔNICO 9/2025-010

Assunto: Registro de preço para futura e eventual aquisição de materiais de limpeza, produtos de higienização, copa e cozinha, cama, mesa e banho e outros materiais de consumos diversos em atendimento as unidades administrativas, unidades escolares, programas sociais e unidades de saúde deste município.

I – RELATÓRIO

O Município de Piçarra-PA, por intermédio da Comissão Permanente de Licitação, submete à apreciação da Procuradoria Geral do Município o presente processo licitatório, requerendo análise jurídica da legalidade da minuta apresentada, sem prejuízos da análise global de próprio procedimento adotado, cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de limpeza, produtos de higienização, copa e cozinha, cama, mesa e banho e outros materiais de consumos diversos em atendimento as unidades administrativas, unidades escolares, programas sociais e unidades de saúde deste município.

Acompanha para análise o presente Pregão eletrônico n. 9/2025-010, o que segue:

- I) Autuação;
- II) Documento de formalização da demanda assinado pela Secretária Municipal de Administração e Finanças e unidades gestoras;
- III) Solicitações de despesas;
- IV) Despacho para pesquisa de preços e existência de recursos orçamentários;
- V) Pesquisa de mercado com cotações de preços no Banco de preços e 02 empresas locais;
- VI) Despacho sobre existência de créditos orçamentários;
- VII) Estudo Técnico Preliminar;
- VIII) Termo de Referência;
- IX) Justificativa para Processo Licitatório Exclusividade para ME e EPP Locais;
- X) Autorização;
- XI) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- XII) Portaria de nomeação de Pregoeiro e equipe de apoio;
- XIII) Despacho para Procuradoria, contendo edital, contrato e anexos.



No âmbito da fase interna do processo licitatório, *OBSERVA-SE QUE AS MINUTAS CONSTANTES NO PROCESSO APRESENTADO PARA ANÁLISE POSSUEM CARACTERÍSTICAS PADRÕES E SÃO DE USO COMUM, O QUE JUSTIFICA A ADOÇÃO DE UMA ESTRUTURA DE PARECER PADRONIZADA*. Essa padronização visa otimizar a eficiência e a celeridade na emissão dos pareceres, garantindo que os princípios legais fundamentais sejam devidamente observados, enquanto se mantém a uniformidade na análise dos aspectos jurídicos pertinentes. Assim, a utilização de um modelo padronizado não apenas assegura a consistência das orientações jurídicas fornecidas, mas também permite uma resposta mais ágil às demandas recorrentes, sem prejuízo da conformidade com a legislação vigente e dos princípios que regem a administração pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No Documento de Formalização de Demanda (DFD), estabelece-se a necessidade contínua de fornecimento de materiais de limpeza, produtos de higienização, copa e cozinha, cama, mesa e banho e outros materiais de consumo diversos para manutenção das atividades essenciais realizadas nas diversas unidades administrativas, escolares, de saúde e programas sociais do município.

A aquisição destes itens é imprescindível para:

1. Garantir condições adequadas de higiene e limpeza nos ambientes públicos municipais, contribuindo para a prevenção de doenças e promoção da saúde pública, especialmente considerando o contexto sanitário atual;
2. Assegurar o funcionamento regular das unidades administrativas municipais, proporcionando ambiente de trabalho limpo e organizado para os servidores públicos;
3. Manter a qualidade do atendimento nas unidades de saúde, onde a higienização é elemento fundamental para evitar contaminações e infecções;
4. Proporcionar ambiente escolar adequado para o desenvolvimento das atividades pedagógicas, garantindo espaços limpos e seguros para alunos e profissionais da educação;
5. Atender às necessidades dos programas sociais do município, que demandam materiais específicos para suas atividades assistenciais;
6. Cumprir normas sanitárias vigentes que exigem padrões específicos de limpeza e higienização em ambientes públicos, especialmente em unidades de saúde e escolas.

A opção pelo Sistema de Registro de Preços se justifica pela impossibilidade de prever com exatidão o quantitativo a ser demandado pela Administração, bem como pela necessidade de contratações frequentes, conforme previsto no art. 82 da Lei nº 14.133/2021..

Ademais, importante destacar que o processo em análise trás justificativa para participação exclusividade para ME e EPP Locais, fundamentando-se no Decreto PMPI/GAB Nº 139/2024 e na Lei Complementar nº 123/2006, visando:

- a) Fomentar o desenvolvimento econômico local no Município de Piçarra;



- b) Promover a geração de emprego e renda no município;
- c) Incentivar a formalização de pequenos negócios;
- d) Ampliar a participação das ME e EPP nas compras governamentais;

Considerando que o Município de Piçarra possui mais de três empresas sediadas que se enquadram como ME e EPP, conforme dados do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), a restrição do certame a esses negócios locais não compromete a competitividade do processo licitatório, conforme previsto no Art. 79 do Decreto PMPI/GAB N° 139/2024.

Em síntese, é o que há de mais relevante para relatar.

II – APRECIÇÃO JURÍDICA

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

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 n° 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. O mesmo 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 discricionabilidade 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.

ANÁLISE JURÍDICA

a) Da adequação da modalidade licitatória eleita – Análise DFD – ETP – Termo de referência – Orçamento estimado.

A licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato-administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal na legislação infraconstitucional.

No que se refere à modalidade licitatória ora em análise, alguns apontamentos se fazem necessários. O art. 19 da Lei no 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:



Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

- I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;
- II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
- III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;
- IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
- V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento sustentável, especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 50 e I I da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 70, XI, da Lei no 12.305, de 2010).

No contexto da promoção do desenvolvimento sustentável, considerando o caso em questão envolvendo aquisição de materiais de limpeza, produtos de higienização, copa e cozinha, cama, mesa e banho e outros materiais de consumo diversos, consta no ETP que no tópico **IMPACTOS AMBIENTAIS E TRATAMENTOS** que a contratação irá focar na sustentabilidade, onde todas as aquisições incluirão medidas de mitigação como requisitos de baixo consumo energético. Portanto, verifica-se que o município estabeleceu critérios que promovam o desenvolvimento sustentável.

Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitude do tema, segue-se detalhamento no tocante às providências em relação ao desenvolvimento sustentável no Estudo Técnico Preliminar; na descrição da necessidade da contratação; no levantamento de mercado e a consideração da vantajosidade na definição do objeto e em relação ao Termo de Referência.



A Lei n. 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18, vejamos:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Importante destacar que foi constatado no ETP que a Administração Municipal de Piçarra informa que o Plano de Contratações Anual (PCA) está atualmente em processo de elaboração e justifica que a contratação, embora não esteja formalmente incluída em um PCA finalizado, é considerada essencial para o funcionamento das unidades administrativas, escolares, de programas sociais e de saúde do município.

A necessidade de elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) está fundamentada na Lei nº 14.133/2021, Artigo 12, VII, dispõe que o PCA é parte integrante do planejamento das contratações públicas, visando garantir maior eficiência e racionalidade, em consonância com os princípios de transparência e eficiência. Portanto recomenda-se a elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA), e sua conclusão em caráter de urgência.

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.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Vejam os 1º, da Lei no 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

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;



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE PIÇARRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- 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 elou 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.

E certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo parágrafo segundo da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, 1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

O estudo técnico preliminar apresentado nos autos possuem os seguintes elementos: descrição da necessidade, demonstração da previsão da contratação no Plano de contratações anuais, requisitos necessários à solução, levantamento de mercado, justificativa estimativa das quantidades, estimativa do valor da contratação, justificativa para o parcelamento, contratações correlatas e/ou interdependentes, resultados pretendidos, providencias a serem tomadas previamente ao contrato, impactos ambientais e tratamentos e posicionamento conclusivo, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação contém a manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto no 8.540/2015, a ser interpretado em consonância com a Lei n. 14.133, de 2021.



Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O art. 44 da Lei no 14.133, de 2021 determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos I 1, I, e 18, VIII, da mesma lei.

No caso dos autos e levando em consideração a tecnicidade do assunto, o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

A Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento de suas necessidades por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

No presente caso, verifica-se no Estudo técnico preliminar na justificativa da estimativa da quantidade que em 2023, foram adquiridos 227 itens para atender às necessidades da Prefeitura e demais setores municipais, quantitativo que supriu a demanda de dois anos 2023/2024. Com base nessa estimativa, manteve-se praticamente a mesma quantidade para a contratação de 2025.

Importante destacar que dentro de cada item há uma margem de aumento ou diminuição, ajustada de acordo com a solicitação específica de cada órgão. Essas alterações foram fundamentadas no consumo observado em 2023, quando se verificou que alguns itens excederam e outros faltaram. Assim, a projeção de 2025 contempla a possibilidade de ajustes conforme as necessidades reais, aproveitando a flexibilidade do registro de preços, que permite liberar o saldo da ata conforme a exigência de cada setor ao longo do ano.

É importante ressaltar que o processo em questão trata-se de um Registro de Preços, onde esta municipalidade só irá gerar contrato conforme a necessidade de consumo de cada órgão, não ficando, portanto, obrigada a utilizar 100% do saldo da Ata.

Nesse sentido, o art. 40 da Lei 110 14.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.



Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei no 14.133, de 2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

V - atendimento aos princípios:

- a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
- b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
- c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

(...)

Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no S2º do dispositivo citado:

S2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

- I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Por outro lado, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no mesmo art. 40, em seu parágrafo terceiro:

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens sejam considerados indivisíveis, o que deve ser esclarecido pelo órgão.



No presente caso, verifica-se no Estudo técnico preliminar que optou-se por haver parcelamento, visando ampliar a competitividade e acesso a pequenos fornecedores, bem como aumentar a flexibilidade administrativa e garantir entrega conforme a necessidade, a aquisição é planejada em parcelas, dentro das flexíveis opções do Registro de Preços.

De acordo como do artigo 18 da Lei no 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, assim, em seu inciso X, da Lei no 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos, ou seja, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à matriz de riscos, o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Diante da ausência de elaboração do Plano de contratações pelo Município recomenda-se sua conclusão em caráter de urgência.

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei no 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu S Iº, que diz:

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;

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.



Observa-se nos autos que foi realizada a cotação de 02 empresas locais, além da consulta ao banco de preços para se chegar ao valor estimado. Em vista disso, recomenda-se o cumprimento do artigo 23 da Lei 14.133 de 2021. Este artigo estipula que o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados no mercado, considerando os preços dos bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, levando em conta a potencial economia de escala e as especificidades do local de execução. A aplicação apropriada desses parâmetros contidos no artigo acima assegura a definição precisa e justa do valor estimado para a contratação.

Portanto, recomenda-se ao Município adotar os procedimentos elencados no § 1º do artigo 23 da Lei 14.133 de 2021, quais sejam:

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;

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.

Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, S 1º, da Lei no 14.133, de 2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...)

1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 60 desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE PIÇARRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Em relação ao objeto da Licitação, compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei no 14.133, de 2021.

Ressalto que os documentos de planejamento da contratação devem tratar do regime de fornecimento de bens, observados os potenciais de economia de escala, cujos impactos podem afetar a decisão sobre o parcelamento ou não do objeto.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, estratégia de fornecimento, critério de avaliação das propostas, classificação dos bens e da despesa, obrigações da contratada, obrigações da contratante, avaliação do custo, medidas acauteladoras, controle da execução contratual, das infrações e das sanções administrativas.

Conforme os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

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 analisarmos o termo de referência em consonância com o Art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, é possível identificar oportunidades de aperfeiçoamento para garantir maior eficiência e conformidade nos processos de contratação pública.

b) Da Minuta do Edital

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo os seguintes anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, o termo de referência, declarações, minuta da ata de registro de preços e minuta do contrato. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

O documento detalha as etapas do pregão eletrônico, incluindo:

- a) Data e horário da sessão pública (Seção 01)
- b) Endereço eletrônico para participação (Seção 1.2)
- c) Objeto da licitação (Registro de Preço para aquisição de materiais diversos) (Seção 2)
- d) Critério de julgamento (Menor Preço Por Item) (Seção 3.4)
- e) Prazos (vigência do contrato, validade -PREGAO-ELETRONICO-92025-010.pdf, Seção 4)
- f) Condições de participação (Seção 5)
- g) Procedimentos de credenciamento, apresentação de propostas e lances (, Seções 6, 7, 8)
- h) Julgamento das propostas e direito de preferência (incluindo tratamento favorecido para ME/EPP) (Seção 9)
- i) Requisitos de habilitação (Jurídica, Fiscal e Trabalhista, Econômico-Financeira, Técnica) (Seções 10, 11, 12, 13, 14)



- j) Procedimentos para recursos (Seção 16)
- k) Regras para o Sistema de Registro de Preços e a Ata de Registro de Preços (Seções 18, 19, 20, 21)
- l) Condições de contratação, pagamento e sanções administrativas (Seções 23, 24, 26)

Constata-se que o edital reúne todos os elementos essenciais para o cumprimento da lei, uma vez que não impôs restrições à participação dos licitantes no que diz respeito à documentação. Além disso, o documento aborda aspectos como recursos, penalidades aplicáveis à licitação, fiscalização, gestão de contratos conforme previsto na minuta do edital, entrega do objeto e condições de pagamento.

c) Da Minuta do Contrato

A minuta do contrato as seguintes cláusulas: objeto, valor do contrato, fundamentação legal, execução do contrato, vigência e eficácia, encargos do contratante, encargos da contratada, acompanhamento e fiscalização, da despesa, do pagamento, das alterações do contrato, do reajuste/realinhamento, das infrações e sanções administrativas, da extinção contratual, dos casos omissos, do foro/base legal e formalidades.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;



- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XI garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

d) Da participação exclusiva para ME e EPP sediadas Locais

Consta nos autos justificativa que trata da realização de processo licitatório para Registro de Preços para aquisição de materiais de limpeza, produtos de higienização, copa e cozinha, cama, mesa e banho e outros materiais de consumos diversos em atendimento as unidades administrativas, unidades escolares, programas sociais e unidades de saúde, com exclusividade para ME e EPP localizadas na região Carajás, fundamentada no Decreto PMPI/GAB Nº 139/2024 e na Lei Complementar nº 123/2006. A proposta encontra respaldo legal nos dispositivos da Lei Complementar nº 123/2006, especialmente em seus artigos 47 e 48, inciso I, que preveem o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas, permitindo a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação destas em determinadas condições. Adicionalmente, o Decreto PMPI/GAB Nº 139/2024, em seu artigo 79, estabelece a possibilidade de realizar certame exclusivo para ME e EPP locais e regionais.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE PIÇARRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A justificativa apresentada está em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública. Observa-se o princípio da legalidade, uma vez que a decisão está amparada pela legislação vigente, tanto em nível federal quanto municipal. O princípio da eficiência é contemplado, pois a medida visa otimizar o processo de aquisição de materiais, garantindo o suprimento contínuo e obtendo economia nos gastos públicos. A economicidade é favorecida pela compra em escala e pelo sistema de registro de preços, que tendem a proporcionar economia aos cofres públicos. O princípio do desenvolvimento local sustentável é atendido, uma vez que a exclusividade para ME e EPP locais e regionais fomenta o desenvolvimento econômico do município, promovendo geração de emprego e renda.

A competitividade do certame é preservada, pela existência de mais de três empresas locais enquadradas como ME e EPP, além das regionais, atendendo ao exigido pelo Art. 79 do Decreto PMPI/GAB N° 139/2024. Ademais, o processo licitatório proposto visa aumentar a eficiência e a transparência na aquisição de materiais de limpeza, produtos de higienização, copa e cozinha, cama, mesa e banho e outros materiais de consumos diversos em atendimento as unidades administrativas, unidades escolares, programas sociais e unidades de saúde, em consonância com o princípio da transparência na Administração Pública.

Importante trazer a baila as jurisprudências dos tribunais, que dispõem sobre o assunto:

É possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, realizar licitações exclusiva à microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas em determinado local ou região, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no art. 47, Lei Complementar n.º 123/2006, desde que, devidamente justificado. (ACÓRDÃO N° 2122/19 – TCE/PR – Pleno)

Há, no mínimo, insegurança jurídica quanto a delimitação territorial da sede dos licitantes, em evidente desfavor dos interessados, em razão da previsão do edital que "apenas possibilita que os processos licitatórios sejam destinados exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no município". O município deve comprovar que eventual concessão da preferência se encontra adequadamente justificada, em consonância com o que prescrevem os artigos 47 e 48 da Lei Complementar 123/2006 (...) somente poderá a Administração Municipal restringir a prioridade de contratação a empresas locais quando comprovada a existência de no mínimo três microempresas ou empresas de pequeno porte competitivas naquele mesmo âmbito. (TCE/PR, Acórdão n° 576/2018 – Pleno)



Diante do exposto, opino favoravelmente à aprovação da justificativa apresentada para a realização do processo licitatório para Registro de Preços aquisição de materiais de limpeza, produtos de higienização, copa e cozinha, cama, mesa e banho e outros materiais de consumos diversos, com exclusividade para ME e EPP com sede no Município de Piçarra/PA. A justificativa está em consonância com a legislação vigente, atende aos princípios da Administração Pública e demonstra potencial para gerar benefícios econômicos e sociais para o município.

Recomendo, no entanto, que durante a execução do processo licitatório, seja verificado se o valor estimado da contratação está dentro do limite estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 para licitações exclusivas para ME e EPP. É importante também manter atualizado o cadastro de empresas locais que se enquadram como ME e EPP, garantindo a existência de pelo menos três potenciais participantes. Deve-se assegurar a ampla publicidade do certame, mesmo que restrito às empresas locais e regionais, para garantir a isonomia e a competitividade entre os possíveis participantes. Por fim, sugiro que sejam monitorados os resultados obtidos com essa modalidade de licitação, a fim de avaliar sua efetividade no fomento do desenvolvimento econômico local e na economia para os cofres públicos.

e) Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação, conforme dispõe § 1º, do art. 54, da Lei 14.133/21.

Embora a publicação no PNPC não seja obrigatória para municípios com população inferior a 20 mil habitantes, devido a uma exceção prevista no Art. 176 da lei publicada em 2021, estes municípios têm um prazo de 6 anos para cumprir essa exigência, o que define 2027 como o prazo final para adequação. No entanto, é recomendável que o município inicie a inserção de informações no portal. Antecipar esse processo demonstra um compromisso com os princípios fundamentais de legalidade, moralidade e publicidade, fortalecendo a transparência e integridade nas administrações públicas.

III – CONCLUSÃO

Ante a todo o exposto, e com fundamento no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto às minutas apresentadas, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, verifica-se a devida obediência aos ditames da NLLC, razão pela qual **CONCLUI-SE PELA DEVIDA APROVAÇÃO E OPINA-SE PELO PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO**, desde que seguidas as orientações acima, na forma da Minuta de Edital, Termo de Referência e anexos, as quais foram elaboradas em consonância com a legislação disciplinadora da matéria. Recomendando-se a observância das publicações e do prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo artigo 55, inciso I,



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE PIÇARRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



alínea “a” da Lei nº14.133/2021.

SMJ.

Piçarra – PA, 23 de maio de 2025.

Priscilla Holanda Passos Medeiros
Procuradora Municipal
OAB/PA 32.745-B