

PARECER JURÍDICO Nº 185/2024-SEJUR/PMP

PREGÃO ELETRÔNICO NÚMERO: 9/2025-00003-SRP

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMEC.

SOLICITANTE: AGENTE DE CONTRATAÇÃO.

ASSUNTO: PARECER PELA CONTINUIDADE DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE UNIFORMES ESCOLARES E MERENDEIRAS DAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO-SRP. PARECER PELA CONTINUIDADE DO PROCESSO. AQUISIÇÃO DE UNIFORMES ESCOLARES E DE MERENDEIRAS EFETIVAS PARA ATENDER ÀS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO.

1 - RELATÓRIO:

A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMEC, por meio da comissão permanente de licitações, formalizaram o procedimento de contratação, a esta Secretaria de Assessoria Jurídica, para análise e emissão de parecer jurídico, referente à minuta de edital e contrato referente a licitação na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO NÚMERO: 9/2025-00003-SRP**, cujo objeto é a “AQUISIÇÃO DE UNIFORMES, ESCOLARES E MERENDEIRAS EFETIVAS PARA ATENDER ÀS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO”.

Cumprе esclarecer primeiramente, que o presente parecer é elaborado para atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 53 da Lei nº. 14.133/2021, sendo para tanto a análise restrita a verificação de conformidade do edital e seus anexos, quanto ao aspecto jurídico formal da licitação, sem adentrar, portanto, nos aspectos técnicos e econômicos ou, ainda, exercer juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

2 - MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

Ademais, entende-se que as manifestações dessa assessoria, são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes pelo gestor público, o qual pode de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer.

A presente manifestação tem o condão de analisar previamente os aspectos jurídicos da minuta do Edital e demais atos elaborados, com o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021.

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;

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto que será contratado, 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.

3 - ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. - MODALIDADE DE LICITAÇÃO.

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 14.133/2021.

A modalidade escolhida, encontra guarida lei nº 14.133/2021), que *in litteris*:

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;

Consoante o art. 29 do mesmo diploma legal pregão será adotado quando o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação mais adequada, pois, o bem a ser adquirido, foi qualificado como comum pela equipe técnica, à luz da lei vigente 14.133/2021, Inciso XIII, XLI, art. 6º, art. 29, c/c Orientação Normativa AGU nº 54.

Destarte, a modalidade escolhida se amolda ao Princípio da Legalidade, tendo em vista que os bens a serem licitados enquadram-se no conceito de comuns, conforme indicado pelo setor técnico competente, assim, resta claro que estão presentes a legalidade para que o procedimento seja realizado na modalidade Pregão na forma Eletrônico.

3.2 - DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

De acordo com o art. 6º, inciso XLV, da Lei nº. 14.133/2021, “o sistema de registro de preços e um conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”

O Sistema de Registro de Preços - SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial, nas hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 11.462/2023

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
- V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

3.3 - DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO E DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

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.

Pelo que consta dos autos remetidos a esta assessoria jurídica, estão presentes os documentos listados acima, que, ressaltamos são documentos de natureza essencialmente técnica.

Neste contexto, é possível aferir que os autos atendem as exigências mínimas legais, Documento de Formalização da Demanda – DFD, Estudo técnico preliminar – ETP, além de conter a especificação precisa do objeto licitado, bem como ilustrações (layout) dos medelos pretendidos.

O §1º do art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, determina os elementos que este instrumento de planejamento deverá conter, e, o §2º, por sua vez, fixa como obrigatórios:

- (a) a descrição da necessidade da contratação (inc. I);
- (b) a estimativa das quantidades para a contratação (inc. IV);
- (c) a estimativa do valor da contratação (inc. VI);
- (d) a justificativa para o parcelamento ou não da contratação (inc. VIII);
- (e) o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação (inc. XIII).

Deste modo, orienta-se que o ETP contenha, pelo menos, os elementos descritos acima. Por sua vez, caso não sejam contemplados, deverão ser justificados, conforme determina o §2º do referido art. 18, que, *in casu*, encontram-se presentes.

No presente caso, foi juntado aos autos o *Mapa de Risco (M.R)*, com indicação do risco, da probabilidade do impacto, do responsável e das ações preventivas e de contingência, o que atende ao art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021.

Seguindo a análise, verifica-se que o Termo de Referência (T.R) elaborado a partir do estudo técnico preliminar, necessita conter os seguintes itens, segundo o inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

art. 6º[...]

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;

Logo, levando em consideração as recomendações até o momento elencadas, constou-se que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela 14.133/2021 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

3.3.1 CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES.

Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58/2022), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010):

art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010:

XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:

- a) produtos reciclados e recicláveis;
- b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;

Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

3.4 - DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS

Em que pese a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade. No entanto, esta assessoria jurídica não pode deixar de tecer os seguintes apontamentos acerca do tema a fim de orientar a área competente.

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021.

A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado e essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba e, ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial dos itens que servirão como parâmetro na análise da exequibilidade e aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

O procedimento de pesquisa de preços é previsto e definido seus parâmetros no art. 23 da Lei nº. 14.133/2021 e IN SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, a qual deverá ser observada pela Administração Pública Municipal quando executar recursos da União decorrentes de transferências voluntárias.

Da análise dos documentos disponibilizados pelo departamento competente, constam nos autos relatório extraído do banco de preços, cópias de contratos e atas de registros de preços celebrados com outras prefeituras (Prefeitura Municipal de Pinheiral); (Município de Vera Cruz-RS), bem como e 03

(três) planilha de cotação apresentadas pelas empresas COLOR PAPER MA SERIGRAFIA E DESIGN LTDA, TOUCA E CIA - 32.789.637 MARIZETE SOUZA DAS GRACAS e MALHARIA VIA TERRA.

Considerando os parâmetros utilizados para a realização da pesquisa de preços, se por alguma razão, for tecnicamente inviável a adoção dos parâmetros preferenciais (Painel de Preços, banco de preços e pesquisa em contratações públicas similares), para todos os itens deverá ser trazida aos autos justificativa para o não atendimento da orientação do TCU.

Por derradeiro, cabe advertir que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado e torna-se imprescindível atender todos os requisitos legais exigidos, conforme os parâmetros utilizados.

3.5 - DA MINUTA DO EDITAL

A minuta do instrumento convocatório, esta deve fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de estabelecer determinado elo entre a Administração e os licitantes.

Assim os itens da minuta do Edital devem estar 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.

Observa-se que a Minuta do Edital descreve o objeto que se pretende licitar de forma clara; contendo ainda o local onde o mesmo poderá ser adquirido; condições para participação; critérios para encaminhamento da proposta; apresentação das propostas; formulação dos lances; aceitação das propostas; sanções para o caso de inadimplemento; outras especificações ou peculiaridades da licitação.

Constam ainda anexos ao edital: modelos de declarações a serem preenchidas e assinadas pelos licitantes; definição e especificações dos itens, valores de referência; minuta do contrato administrativo e protocolo de retirada do edital.

Por outro lado, o contrato administrativo intrinsecamente tem as seguintes características básicas: é consensual, ou seja, expressa acordo de vontades entre partes; é formal, se expressa de forma escrita e contempla requisitos especiais; é oneroso, uma vez que deve ser remunerado na forma pactuada; é comutativo, porque estabelece vantagens recíprocas e equivalentes entre as partes. Além disso, é *intuitu personae*, devendo ser executado pela própria pessoa que celebra o contrato com a Administração.

A principal característica extrínseca do contrato administrativo é ser precedido de licitação, salvo nas exceções de dispensa e inexigibilidade de licitação. Além disso, outra peculiaridade básica do contrato administrativo é a possibilidade da Administração desestabilizar o vínculo, alterando ou extinguindo unilateralmente, desde que ocorra uma causa superveniente e justificável. Fica então estabelecida distinção entre o contrato privado e o contrato administrativo exatamente na supremacia do interesse público.

O art. 92, da Lei n. 14.133/2021, estabelece as cláusulas essenciais ou necessárias que devem ser previstas em todo o contrato administrativo, as quais devem ser observadas.

4 - CONCLUSÃO:

Assim, por entender preenchidos todos os requisitos autorizativos e adequados a norma que regulamenta a matéria, portanto, aprovamos os documentos supra mencionados (DFD; ETP; TR; MAPA de RISCO; COTAÇÕES; MINUTA EDITAL E MINUTA CONTRATO) e dos atos administrativos realizados, sendo assim, **MANIFESTAMOS PELA**, legalidade e possibilidade prosseguimento do presente certame licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, tombado sob o nº. 9/2025-00003-SRP, contudo recomenda-se::

Alerta-se, que conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de

contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal de grande circulação, devendo ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço **art. 55, I, “a”, Lei nº 14.133/2021.**

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 03 de março de 2025.

Samuel Pereira da Silva
Assistente Jurídico do Município
Decreto:339/2025

RATIFICADO:
ELDER REGGIANI ALMEIDA
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS
DECRETO Nº 05/2025