

PARECER JURÍDICO Nº 2166/2024 – AJUR/SEMEC

Processo:	00003958/2024 - SEMEC
Interessado:	DEPARTAMENTO DE RECURSOS MATERIAIS - DERM
Assunto:	Análise jurídica acerca de procedimento licitatório para aquisição de eletrodomésticos visando atender as necessidades da Rede Municipal de Ensino. Parecer jurídico prévio das Minutas do Edital de Licitação e do Instrumento de Contrato do certame do Pregão na forma eletrônica, pelo Sistema de Registro de Preços, do tipo menor preço por item, no modo de disputa aberto, em atendimento ao artigo 53, da Lei Federal nº 14.133/2021.

PARECER JURÍDICO PRÉVIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. ANÁLISE PRÉVIA DA MINUTA DO EDITAL. MODALIDADE LICITATÓRIA PREGÃO NA FORMA ELETRÔNICA. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MENOR PREÇO POR ITEM. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023. LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 E ALTERAÇÕES. DEMAIS LEGISLAÇÕES CORRELATAS. OPINA PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise do procedimento dos autos de nº 5968/2024-SEMEC que se iniciou por meio do Memorando nº 056/2024-DERM, datado de 06/03/2024, pelo qual a Coordenação do Departamento de Recursos Materiais – DERM apresentou à Diretoria Administrativa *a necessidade de garantir eletrodomésticos para as Unidades Escolares que deverão ser inauguradas futuramente, assim como atender às necessidades dos novos espaços da Administração da Sede e demais Setores desta SEMEC.*

A solicitação tem como justificativa garantir o mínimo de infraestrutura com relação à utilização de eletrodomésticos, uma vez que a maioria dos equipamentos necessita de reposição devido o desgaste pelo uso contínuo vez que são utilizados na confecção da merenda escolar, visando melhorar a qualidade dos serviços educacionais para os alunos da Rede, como também garantir maior conforto aos servidores no seu local de trabalho, para isso foram anexados diversos documentos, tais como o objeto da contratação, as especificações técnicas e os

quantitativos de equipamentos com vistas à autorização superior.

A instrução processual conta ainda com as seguintes documentações:

- a) E-mail enviado às empresas** com pedido de estimativa de preços para eletrodomésticos em geral;
- b) Termo de Referência – TR retificado;**
- c) Documento de Formalização da Demanda – DFD retificado;**
- d) Estudo Técnico Preliminar – ETP retificado;**
- e) Análise e avaliação de Riscos;**
- f) Folha de instrução DERM à DIAD** informando sobre apresentar apenas um orçamento nos autos, tão somente com a finalidade de estimar o custo da contratação;
- g) Folha de instrução DIAD ao GABS** informando sobre os autos e solicitando autorização para o prosseguimento;
- h) Despacho da Secretária ao NUSP** autorizando o prosseguimento do feito e requerendo informação sobre a disponibilidade;
- i) Funcional Programática**, a fim de cobrir despesas com a aquisição de eletrodomésticos;
- j) Folha de Instrução GABS/SEMEC à SEGEP** encaminhando os autos para conhecimento;
- k) Despacho GERIN/CGL/SEGEP;**
- l) Pesquisa de mercado** com mapa comparativo de preços e anexos da pesquisa;
- m) Minuta do Edital de Pregão eletrônico SRP nº 9000X/202X;**
- n) Anexo A – Estudo Técnico Preliminar;**
- o) Anexo I – Termo de Referência e Anexo I-A – Relação de Itens;**
- p) Despacho DERM à DIAD;**
- q) Folha de Instrução DIAD ao GABS sugerindo encaminhamento à AJUR.**

Então, os autos foram endereçados a esta Assessoria para que se fizesse a análise do mérito.

É o que havia para relatar, ao que se passa a fundamentar e ao final a opinar.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Destacamos que o parecer jurídico desta Assessoria tem por fim assistir a autoridade máxima do Órgão no controle prévio de legalidade, conforme o artigo 53, § 1º, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021 que assim dispõem:

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;

Na forma do dispositivo legal supradito, a presente análise tem por finalidade a verificação da conformidade do procedimento, com as disposições gerais estabelecidas pela Lei de Licitações e Contratos, especificamente no que tange ao controle prévio de legalidade da licitação como no caso em apreço, fundamentada na Lei nº 14.133/2021.

Preambularmente, cumpre elucidar que o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise estritamente jurídica da futura contratação, não cabendo imiscuir-se nos demais aspectos referentes à natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade da prática dos atos da Administração, os quais são reservados a alçada discricionária do gestor público, tampouco faz exame das questões técnicas administrativas.

Ainda, compete ressaltar que não é atribuição da assessoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público à prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Isso é incumbência de cada um observar se seus atos estão dentro do seu âmbito de atribuições.

Assim, a presente análise alcança somente os elementos anexados aos autos até o momento deste parecer. Abstraindo-se o mérito administrativo, a presente análise cinge-se, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e outras abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito em questão.

Ao que se passa *a priori* a fundamentar e *a posteriori* a opinar.

III – FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal determina em seu artigo 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública deverão ser precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições entre todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Nesse passo, caberá à Administração, por meio de procedimento licitatório, selecionar a proposta apta a gerar a contratação mais vantajosa, observando os dispositivos legais e os princípios jurídicos previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, conforme preleciona o artigo 5º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, (...) (grifo nosso)

Portanto, a regra constitucional é licitar. Assim, toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstas no texto constitucional e infraconstitucional, sendo de suma importância que o procedimento licitatório seja fruto da observância do que dispõe a Lei nº 14.133/2021.

III.1. Da fase preparatória

III.1.1. Da justificativa da necessidade da contratação

O Departamento de Recursos Materiais – DERM, vinculado a Diretoria

Administrativa – DIAD argumenta a necessidade inafastável de garantir eletrodomésticos para as unidades escolares que serão inauguradas e para atendimento dos novos espaços da Administração mantidos por este órgão e demais setores da Secretaria Municipal de Educação.

Solicita por fim a abertura de processo licitatório por meio de Pregão na forma Eletrônica, pelo Sistema de Registro de Preços do tipo menor preço por item, no modo disputa aberto, cujo objeto seja a aquisição de eletrodomésticos em geral, visando atender as necessidades da SEMEC, quanto à distribuição de equipamentos e demais materiais utilizados nas unidades escolares.

Por sua vez, em sede do Documento de Justificativa, o coordenador do DERM, asseverou que os equipamentos atuais das escolas se encontram inoperantes e/ou funcionando de forma precária e, ainda há necessidade de complementação no aparelhamento das novas escolas.

Prossegue alegando que tem por objetivo, com a aquisição, a melhor qualidade dos serviços prestados nas Escolas aos alunos e garantir maior conforto aos servidores no seu local de trabalho, assim, faz-se necessário equipar as diversas unidades Escolares da Rede Municipal de ensino, sejam as novas unidades, as escolas revitalizadas e a complementação de equipamentos.

Assim, *ipsis litteris*, a Justificativa conclui que:

Considerando também, essa necessidade de garantir o mínimo de infraestrutura com relação à utilização de eletrodomésticos, visando melhor qualidade dos serviços educacionais para os estudantes da rede municipal de ensino, assim como, garantir maior conforto aos educadores no seu local de trabalho, garantindo seus direitos constitucionais, no uso de suas atribuições, Esta Administração visa através da presente solicitação a efetivação de processo licitatório para equipar as diversas unidades escolares da rede municipal de ensino. (grifo nosso)

III.1.2. Da modalidade Pregão fundamentado na Lei Federal nº 14.133/2021

Nos moldes da Lei Federal nº 14.133/2021 tem-se as seguintes modalidades licitatórias, *in verbis*:

Art. 28. São modalidades de licitação:

- I - pregão;
- II - concorrência;
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no **caput** deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no [art. 78 desta Lei](#).

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no **caput** deste artigo.

A Lei de Licitações e Contratos tem nos termos do artigo 29 que o Pregão deverá ser adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

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.**

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#). (grifo nosso)

Por esse seguimento, tem-se que o Pregão é a modalidade de licitação pela a qual se faz aquisição de bens e contratação de serviços comuns, tendo como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto, como fica estabelecido nos termos do artigo 6º, inciso XLI, da Lei Federal nº 14.133/2021, assim vejamos:

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;** (grifo nosso)

III.1.3. Dos procedimentos auxiliares

São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas pela Lei de Licitações e Contratos: credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, sistema de registro de preços e registro cadastral. Assim apregoa o artigo 78 da Lei Federal nº 14.133/2021:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

- I - credenciamento;
- II - pré-qualificação;
- III - procedimento de manifestação de interesse;
- IV - sistema de registro de preços;** (grifo nosso)
- V - registro cadastral.

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o **caput** deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do **caput** deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.

No caso do Sistema de Registro de Preços, cumpre observar que a predita Lei determina, em seu artigo 82 no § 5º e incisos, algumas condições para sua utilização, vejamos:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 5º **O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços**, inclusive de obras e serviços de engenharia, **observadas as seguintes condições:**

- I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV - atualização periódica dos preços registrados;
- V - definição do período de validade do registro de preços;
- VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original. (grifo nosso)

O Edital de Licitação para Registro de Preços deverá observar as regras gerais da Lei de Licitações e Contratos e deverá dispor sobre as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirido.

III.2. Da análise da Minuta do Edital do Pregão

Optou a Coordenadoria de Licitação por elaborar o Edital na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, pelo SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS do tipo MENOR PREÇO POR ITEM, no modo de disputa ABERTO, conforme disposições da Lei nº 14.133/2021, da Lei Complementar nº 123/2006 e alterações, Decretos Federais nº 8.538/2015 e nº 11.462/2023 e demais legislações pertinentes.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 25, dispõe o seguinte:

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.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

(...) (grifo nosso)

Na minuta do Edital do Pregão Eletrônico, e os seus anexos, ora em análise, verifica-se constar principalmente o que segue:

a) O objeto da licitação apresenta-se em descrição sucinta e clara, qual seja “**AQUISIÇÃO DE ELETRODOMÉSTICOS EM GERAL**” (**Item 1.1**), que está distribuído em 34 (trinta e quatro) itens;

b) O critério de julgamento é o MENOR PREÇO POR ITEM, observados os demais critérios de aceitabilidade definidos no edital e anexos (**Item 1.4**);

c) As condições de participação constam no **Item 2**, estando explicitadas as exceções que impedem tal participação (**Item 2.2**);

d) O credenciamento da licitante dependerá de registro cadastral atualizado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF que também será requisito obrigatório para fins de habilitação (**Item 3.2**);

e) A apresentação das propostas e lances obedecerão as disposições constantes no **Item 5**, no prazo de 08 (oito) dias úteis, quando adotado o critério de julgamento de menor preço, conforme previsão do artigo 55, II, alínea a da Lei Federal nº 14.133/2021 (**Item 5.6**);

f) O edital garante tratamento diferenciado para Microempresa – ME, Empresa de Pequeno Porte – EPP e Microempreendedor Individual – MEI (**Item 10.3**) assim como a preferência de contratação, como critério de desempate (**Item 7.23**), nos moldes da Lei Complementar nº 123/2006 e alterações;

g) As exigências de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômico-financeira e qualificação técnica (**Itens 10.7.1 a 10.7.4**), no caso de falha no Sistema Unificado de Fornecedores do Governo Federal – SICAF,

ou nos sítios oficiais;

h) No **Item 11** constam as orientações para interposição de recursos no prazo de 03 (três) dias contados da notificação da decisão, relativo à habilitação ou inabilitação jurídica do licitante, anulação ou revogação da licitação, nos termos do art. 165 da Lei nº 14.133;

i) A adjudicação do objeto licitado e a homologação do procedimento licitatório pela autoridade superior estão no **Item 12**, e as regras referentes à Ata de Registro de preços constam no **Item 14**.

No mais, o edital determina no **Item 15** as regras para celebração do Contrato, cuja vigência será de 12 (doze) meses (**Item 15.4**); e enumera as hipóteses consideradas infrações administrativas e explicita as sanções delas decorrentes, garantida a defesa prévia do licitante (**Item 21**).

No **Item 28** constam os anexos que fazem parte integrante do edital, que são:

ANEXO A – Estudo Técnico Preliminar.

ANEXO I – Termo de Referência.

ANEXO I-A – Descrição dos Lotes e Item.

ANEXO I-B – Relação dos Itens e Quantitativo Estimado.

ANEXO II – Especificação Técnica, Quantitativo Estimado e Valor Máximo Admissível.

ANEXO III – Modelo de Proposta Comercial.

ANEXO IV – Minuta da Ata de Registro de Preços, Cadastro de Reserva e Extrato.

ANEXO V – Minuta do Contrato.

Não localizado o **Anexo A** e seus componentes na minuta do edital ora em análise, embora listado nos anexos do edital.

O **Anexo II** do edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços informa os valores estimados máximos admissíveis, sendo o valor total dos itens no

importe de **R\$ 4.824.924,25 (quatro milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, novecentos e vinte e quatro reais e vinte e cinco centavos)**, decorrente de pesquisa de mercado realizada pela Diretoria de Análises e Cotações (CGL/SEGEPP/PMB) junto a 06 (seis) empresas do ramo de vendas dos eletrodomésticos, pesquisas feitas em Atas e na Internet, todas anexadas aos autos, a pesquisa foi finalizada conforme estabelece a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 (at. 23, IV, da Lei nº 14.133/2021).

III.3. Da minuta do Contrato

Em relação à Minuta do Contrato (**Anexo V**) observa-se que constam as cláusulas de natureza obrigatória, como a descrição do objeto, do valor, forma de pagamento, obrigações da contratante e da contratada, recursos orçamentários, sanções administrativas, rescisão e do foro, estando em consonância com o artigo 92 da Lei Federal nº 14.133/2021.

IV – CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 em seu artigo 53 determina que as minutas do edital e do contrato sejam previamente submetidas à análise jurídica para controle prévio da legalidade da contratação. Isso posto, a presente análise está limitada aos aspectos legais envolvidos no procedimento em exame, não cabendo a esta Assessoria Jurídica comentar aspectos de ordem técnica e econômica, nem no juízo de conveniência e oportunidade da contratação pretendida.

À face do que fora exposto, após exame da documentação presente nos autos e em observância aos dispositivos legais da Lei Federal nº 14.133/2021, esta Assessoria entende que a Minuta do Edital, e anexos, para “*AQUISIÇÃO DE ELETRODOMÉSTICOS EM GERAL*”, *visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, quanto à distribuição de equipamentos e demais materiais utilizados nas Unidades Escolares deste Município*, atendem as exigências contidas no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual se manifesta favorável a sua aprovação, desde que seja autorizado pela autoridade máxima deste órgão.

Em tempo, esta Assessoria Jurídica indica que seja inserido na minuta do Edital o **Anexo A**, correspondente ao Estudo Técnico Preliminar, acrescido do Termo de Referência e os demais documentos integrantes do referido anexo.

Registra-se, por oportuno, que é dispensável a realização de procedimento público de intenção de registro de preços na fase preparatória por tratar-se de um único contratante, leia-se, Secretaria Municipal de Educação, ao abrigo do disposto no artigo 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

No mais, sugere-se o prosseguimento do feito, com vistas à fase de divulgação de inteiro teor do edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme disposto no art. 54 da Lei nº 14.133/2021, resguardado o poder discricionário da gestora da Secretaria Municipal de Educação acerca da prática do ato administrativo em questão.

No mais, reafirma-se que este Parecer Jurídico tem natureza meramente opinativa, não vinculante a atuação do Gestor Público, como explicitado anteriormente, de maneira que submetemos para conhecimento e apreciação da Exma. Senhora Secretária para os demais trâmites cabíveis.

Belém-PA, 18 de outubro de 2024.

Adriana Neves Gomes
Assessora Jurídica
AJUR/SEMEC

*Ao GABS, para conhecimento e deliberação,
Visto e de acordo com os termos do presente Parecer
Jurídico.*

Júlio Machado dos Santos
Coordenador - AJUR/SEMEC