

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 0611/2024 - SEMAD/PMRP

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO nº004/2025-PMRP.

ASSUNTO: Análise da possibilidade de contratação, minuta de edital e contrato administrativo com a finalidade de garantir a observância das formalidades legais da Lei 14.133/21 e Decreto Nº 180/2023.

OBJETO: AQUISIÇÃO DE PRODUTOS ELETRÔNICOS E OUTROS MATERIAS PERMANENTE ATRAVÉS DA LEI DE INCENTIVO À CULTURA ALDIR BLANC, PARA ATENDER A DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, TURISMO E JUVENTUDE, CONFORME CONDIÇÕES QUANTIDADES E EXIGÊNCIA ESTABELECIDAS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS.

CONSULENTE: Comissão Permanente de Licitação do Município de Rondon do Pará- PA.

EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ANÁLISE DA MINUTA EDITAL E CONTRATO ADMINISTRATIVO. LEI 14.133/21 E DECRETO Nº 180/23. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. EXAME DA POSSIBILIDADE LEGAL DE CONTRATAÇÃO. OBJETO – AQUISIÇÃO DE PRODUTOS ELETRÔNICOS E OUTROS MATERIAS PERMANENTE ATRVÉS DA LEI DE INCENTIVO À CULTURA ALDIR BLANC, PARA ATENDER A DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, TURISMO E JUVENTUDE, CONFORME CONDIÇÕES QUANTIDADES E EXIGÊNCIA ESTABELECIDAS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS.

1. DO RELATÓRIO:

A SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, TURISMO E JUVENTUDE, por intermédio da comissão de licitação, na pessoa da sua Presidente, submete à apreciação desta

Assessoria jurídica, 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 conexão com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 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.

Desse modo, 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.

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.

Nesse passo, compete a esta assessoria jurídica, prestar orientação sob um prisma estritamente jurídico, não cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza técnica, administrativa e/ou financeira, destaca-se que a análise será restrita aos pontos jurídicos. 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.

Posto isto, o presente parecer jurídico visa assistir a Comissão Permanente de Licitação no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação, dando cumprimento ao artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), que determinam o exame prévio dos atos relativos à realização de licitações e exame dos respectivos textos dos editais, minutas de contrato e outros instrumentos congêneres acostados no respectivo processo licitatório, pelos fundamentos expostos a seguir.

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 discricionariedade 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.

O processo chegou a esta Assessoria contendo 1 volume, ressaltando-se os seguintes documentos de maior relevância:

- a) Documento de Formalização da Demanda - DFD
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Termo de Aceite de Fiscalização do Contrato;
- d) Mapa de Cotação de Preço;
- e) Declaração de Crédito Orçamentário ;
- f) Autorização;
- g) Portaria Designando os Servidores Como Agentes de Contratação;
- h) Autuação;
- i) Portaria – Nomeação de Agente de Contratação e Equipe de Apoio;
- j) Minuta de Edital;

Após, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para emissão de Parecer Jurídico inicial.

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 ASPECTOS PRELIMINARES

É sabido que 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, 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.

Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

- *Definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;*
- *Verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,*
- *Verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.*

Posto isto, cabe ao órgão assessorado à verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens e serviços a serem contratados e adquiridos. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

2.2 DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

Primeiramente, insta destacar que com o advento da Lei n.º 14.133/2021, o pregão passou a ser regulamentado pela mesma, inclusive trazendo em seu bojo disposição sobre a revogação da Lei Federal n.º 10.520, de 17 de julho de 2002.

Desta forma, o artigo 6º, inciso XLI, da nova Lei de Licitações conceitua o pregão da seguinte forma:

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;

Nota-se que o novel texto não diverge substancialmente do parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 10.520/02 que assim conceituava:

Artigo 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade pregão, que será regida por esta lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Nestes termos, para esclarecimento do tema bens e serviços comuns, destaca-se parte do relatório e voto do eminente Ministro BENJAMIN ZYMLER, do Tribunal de Constas da União, no Acórdão nº 313/2004 – Plenário:

[...] Tendo em vista o disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, acima citado, em comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. Destarte, o bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda. (Relatório do Ministro Relator)

Neste sentido, o inciso XIII do art. 6º da Lei Federal n.º 14.133/2021 dispõe sobre a classificação de bens e serviços comuns:

Art. 6º para os fins desta lei, consideram-se:

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

O Ato nº 126/2023, anexo I, traz o conceito de bens e serviços comuns:

Bens e serviços comuns: bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, tendo em vista o domínio das técnicas de realização ou fornecimento por parte do mercado relevante, viabilizando a proposição objetiva e padronizada de execução do objeto.

Destaca-se, ainda, que o artigo 22, §1º, do Ato supramencionado determina a obrigação de adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço for considerado comum pelo setor demandante juntamente com os auxiliares técnicos, vejamos:

Art. 22. A licitação será processada em conformidade com a modalidade indicada no Termo de Referência ou Projeto Básico tendo em vista a natureza do objeto e os requisitos para a seleção da melhor proposta.

§1º. Será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço, inclusive de engenharia, for considerado “comum”, conforme análise empreendida pelo Setor Demandante juntamente com os auxiliares técnicos.

No caso em referência, o objeto pretendido foi considerado comum, nos termos do Termo de Referência já referenciado no relatório desta peça.

Por conseguinte, a minuta de edital acostada aos autos o certame em comento será realizado na modalidade pregão, na forma eletrônica, no modo de disputa aberto, como critério de julgamento o menor preço por item.

Desse modo, a Lei nº 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.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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. (grifou-se)

Assim, analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença do documento de formalização da demanda, com a definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da autoridade competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, o termo de referência, Decreto que dispõe sobre normas de licitação e contratos administrativos e minuta do Edital.

O processo em tela encontra-se devidamente autuado e presentes as portarias e publicação de nomeação do agente de contratação e equipe de apoio para a realização dos certames licitatórios, sendo ainda necessário a nomeação de Fiscal de contratos.

Ademais, conforme verifica-se a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários e a declaração de adequação orçamentária para cobertura das despesas para aquisição do objeto em comento.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Nos termos apresentados na justificativa, para as demandas da Secretaria de Cultura para desenvolver a execução de trabalhos.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: condições gerais de contratação, fundamentação e descrição da necessidade da contratação, descrição da solução como um todo considerado o ciclo de vida do objeto e especificação do produto, requisitos da contratação, modelos de execução do objeto, modelo de gestão de contrato, critérios de medição e de pagamento, formas e critérios de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação, adequação orçamentária, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei n.º 14.133/2021.

Ademais, registra-se que município tem o plano anual de contratações nesta Prefeitura, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações.

Ressalta-se que 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 como seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Convém ressaltar que, em caso de adoção do critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável deve constar obrigatoriamente do edital da licitação, ou seja, não é possível adoção de orçamento sigiloso (cf. art. 24, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021). Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §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. 6º 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;

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. (...)

Especificamente em relação aos serviços, também devem ser observadas as exigências do art. 47, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - Da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - Do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. § 1º(...)

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.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

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

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de Especificações usuais de mercado Especificações usuais de mercado; (...)

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, que será abordado mais adiante.

Dessa forma, verifico que a minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Por derradeiro, conclui-se ainda que os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, todos insculpidos pelo artigo 37, da Constituição Federal, estão presentes no caso sob exame, de modo que o presente certame poderá, com a nossa opinião de aprovação, ser engendrado sob a modalidade eleita.

CONCLUSÃO

Pelo exposto e em atendimento ao disposto no artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, OPINAMOS PELA APROVAÇÃO DA MINUTA DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E

MINUTA DO CONTRATO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2025 com regular prosseguimento do PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0611/2024 – SEMAD/PMRP, tendo em vista que, quanto aos aspectos jurídico-formais, não há óbice legal quanto ao prosseguimento do procedimento licitatório para aquisição, desde que seguidas às orientações acima, na forma das minutas do edital, Termo de Referência e anexos, as quais foram elaboradas em consonância com a legislação disciplinadora da matéria. Estando preenchidos os requisitos do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021 e do Decreto Municipal nº 180 de 2023 e demais Legislações pertinentes.

Salvo Melhor Juízo, este é o Parecer Jurídico, ao qual remeto a autoridade competente. Nada mais havendo a analisar, devolvam-se os autos, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes.

Rondon do Pará, 29 de janeiro de 2025.

LUIS FERNANDO TAVARES OLIVEIRA

OAB/PA nº 13.880