PARECER JURÍDICO Nº 2025/04.25.0002-AJUR/PMOP

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2025-000018
ÓRGÃO CONSULTOR: Comissão Permanente de Licitação.
ASSUNTO: Consulta realizada pelo órgão requisitante, acerca da legalidade e regularidade do Processo Licitatório, instaurado na modalidade Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços.

EMENTA: PROCESSO LICITATÓRIO – PREGÃO ELETRÔNICO – SISTEMA REGISTRO DE PREÇOS – LEI N. 14.133/21 – POSSIBILIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta realizada pelo órgão requisitante, acerca da legalidade e regularidade do Processo Licitatório, instaurado na modalidade Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços, do tipo "menor preço por item", cujo objeto é a AQUISIÇÃO DE UNIFORMES ESCOLARES, COM A FINALIDADE DE ATENDER AOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE OEIRAS DO PARÁ.

Os autos, contendo fase interna, edital e anexos, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos, estando apto à aprovação, isso porque constam os seguintes documentos:

- Documento de formalização da demanda;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Justificativa;
- Termo de referência;
- Dotação orçamentária;
- Despacho para cotação e elaboração de mapa comparativo;
- Pesquisa de preços praticados no mercado apurando-se o preço estimado pela Administração;
- Autorização para abertura de processo licitatório;
- Autuação de processo;
- Portaria designando Agente de Contratação / Pregoeiro e equipe de apoio;
- Minuta do edital e anexos.

Por último, foi feito o despacho para avaliação jurídica de fase interna e análise de minuta do Edital.

É o que basta relatar. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021 entrou em vigência a partir de sua publicação, em 1º de abril de 2021, portanto, estando em pleno vigor desde esta data.

Denota-se que o Pregão Eletrônico em análise está instrumentalizado à luz da Lei 14.133, de 01 de abril de 2021, portanto, será regido pela referida norma.

Pois bem. Destaca-se que ao buscar satisfazer o interesse público, que é norteado pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, a regra é a ocorrência de licitação, conforme indica o inciso XXI do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assegurando a igualdade de condições aos concorrentes que possam vir a pactuar contrato com o ente.

Assim, o procedimento administrativo de licitação consiste no meio pelo qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público.

Nesse diapasão, a Lei nº. 14.133/21 estipulou que, para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado para a contratação, a modalidade licitatória a ser utilizada para efetivar o contrato é, obrigatoriamente, o pregão, conforme conceitua o art. 6º, inciso XLI da referida Lei.

Delimitando a incidência da modalidade Pregão, o professor Matheus Carvalho registra que "é a modalidade licitatória definida para aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões mínimos de qualidade serão previamente estipulado no instrumento convocatório. Ressalta-se que, conforme disposto no art. 29 desta lei, serviços e bens comuns são aqueles que podem ser designados no edital com expressão usual de mercado"[1].

Quanto ao rito procedimental a ser seguido, o art. 29 da Lei 14.133/21, dispõe que:

> 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.

[1] CARVALHO, Matheus. Nova Lei de Licitações comentada e comparada. São Paulo 2022.

> 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)

Nesse contexto, tendo em vista que o Consulente tem como objeto do processo licitatório a aquisição de bens, é notória a adequação da modalidade Pregão para a referida licitação, conforme constou do Estudo Técnico Preliminar.

Feitas tais considerações, adentra-se ao mérito procedimental do caso em tela. O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, determina os requisitos a serem observados na fase preparatória (fase interna) do processo licitatório, sendo eles:

> 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.

Quanto ao estudo técnico preliminar, o §1º do artigo anteriormente mencionado, prevê que:

> Art. 18, § 1º O **estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá **evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação**, e conterá os seguintes elementos:
>
> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
>
> II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
>
> III - requisitos da contratação;
>
> IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
>
> V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

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

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

À luz das lições de Marçal Justen Filho, o estudo técnico preliminar "consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade

de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas." Além disso, o autor também dispôs sobre as exigências relacionadas a esse estudo:

> "Evidentemente, a elaboração do estudo técnico preliminar envolve uma etapa inicial do processo licitatório e exige o desenvolvimento de múltiplas atuações da Administração.
> O nível de aprofundamento e complexidade do estudo técnico preliminar dependerá das características da necessidade a ser atendida." [2]

No que tange ao estudo técnico preliminar apresentado nos autos, que deverá evidenciar a melhor solução para a demanda da Administração, observa-se que possui todos os elementos elencados no art. 18, §1º, estando, portanto, em harmonia com o mínimo exigido pela legislação.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação; o termo de referência; o estudo técnico preliminar; dotação orçamentária; a pesquisa mercadológica; a autorização da Autoridade competente para a instauração do processo de contratação; a autuação do processo; a portaria de designação do agente de contratação e a minuta de edital.

Assim, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando, desse modo, evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública. E inclusive, nos termos apresentados na justificativa, resta patente a sua necessidade, tendo em vista a aquisição 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; fundamentação legal; do prazo e condições de fornecimento; da forma de pagamento; da dotação orçamentária; das obrigações da contratante; das obrigações da contratada; dos itens, quantitativos globais; dos requisitos de qualificação técnica; das infrações e sanções administrativas. Assim, o termo de referência, contém, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Prosseguindo, analisando a minuta de edital, observa-se o cumprimento de todos os requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021, sendo um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação púbica. Inclusive, o documento foi submetido à

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – p. 354 – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021).

análise jurídica contendo alguns anexos quais sejam: a minuta do edital; estudo técnico preliminar; documento de formalização de demanda; modelo de proposta de preços; modelo de declaração de que atendem aos requisitos de habilitação e veracidade; declaração de sujeição às condições estabelecidas no edital e de inexistência de fatos supervenientes impeditivos da habilitação; declaração de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da previdência social; declaração do porte da empresa; modelo de declaração nos termos do inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal; modelo de declaração de propostas econômicas; modelo de declaração de não parentesco; minuta da ata de registro de preços; minuta do contrato.

Ademais, a minuta do Edital veio com os seguintes itens descriminados: sessão pública; definição do objeto; do endereço, data e horário do certame; das condições de participação; do credenciamento; da apresentação da proposta de preço e dos documentos de habilitação; do preenchimento da proposta; da abertura da sessão, classificação das propostas e formulação; da aceitabilidade da proposta vencedora; da habilitação; das disposições gerais; do encaminhamento da proposta vencedora; dos recursos; da reabertura da sessão pública; da adjudicação e homologação; da garantia da execução; do termo de contrato ou instrumento equivalente; do reajustamento em sentido geral; da execução, gestão e fiscalização do contrato; das obrigações da contratante e da contratada; do pagamento; das penalidades e sanções administrativas; da impugnação ao edital e do pedido de esclarecimento; das disposições gerais. 7

E, ainda, a minuta do contrato conta com seguintes cláusulas: documentos, objeto, vigência, preço, da dotação orçamentária, modelos de execução ou forma de fornecimento; da subcontratação, do pagamento, do reajuste, das obrigações da contratada, das obrigações da contratante, das infrações e sanções administrativas, da extinção do contrato, das alterações, dos casos omissos, da publicação, da gestão e fiscalização do contrato, do foro.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado pelo 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.

Destarte, por se tratar de aquisição de bens, de acordo com a necessidade da contratante, faz-se necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto que não se enquadra nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº14.133/2021.

Nesta mesma 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;
> XII - as 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, assim como o Edital, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas pela Lei nº 14.133/2021.

Além do mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção, uma vez que o objeto se enquadra na categoria de aquisição de bens, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei 14.133/2021. Ainda, o critério de seleção da proposta como sendo o "menor preço" e o modo de disputa aberto, mostram–se adequados para a modalidade determinada pelo legislador.

De forma bastante acertada, a minuta, também, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fim de regência da contratação em comento.

Por fim, quanto às possíveis dificuldades que possam se apresentar ante à publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, registra-se que a minuta do Edital apresenta como local da sessão pública a plataforma Portal de Compras Públicas e no sítio do órgão.

Portanto, sobre o pressuposto material, o presente procedimento cumpriu todos os requisitos dispostos na legislação de regência, em concordância com o disposto acima, sendo certo que, sob o aspecto formal, o edital, também, está em ordem e obedece às disposições, pois: a) o objeto da licitação está descrito de forma sucinta e clara, estando definido o critério de julgamento que, no presente caso, se dará na forma prescrita no inciso I do art. 33 da Lei 14.133/21; b) os prazos e condições para o fornecimento dos bens foram discriminados; c) o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação, encontra-se previsto; d) as condições para participação da licitação também estão consignadas no chamamento, não prejudicando a isonomia, a competitividade e preservando a finalidade do procedimento licitatório.

Portanto, nos limites da atuação deste parecerista, compulsando os autos do procedimento que se encontra ainda em fase interna, verifica-se a conformidade do instrumento convocatório com os dispositivos legais vigentes e a regularidade material e formal do edital anexo, passível de buscar a melhor proposta que supra as necessidades do consulente na consecução do objeto licitado, encontrando-se a minuta do Edital adequada às regras constantes na Lei nº 14.133/2021, ressaltando-se que o presente parecer não abrange as questões de ordem contábil, as quais devem ser checadas junto ao setor responsável do Órgão.

3. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, estando o processo em consonância com as regras contidas nas normas de regência, **opinamos pelo seu prosseguimento**, remetendo-se os autos para a autoridade competente para que, após parecer do Controle Interno deste Município, proceda com a publicação, nos termos da lei.

Cumpre salientar que a referida análise se limita aos aspectos jurídicos, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros que extrapolem a alçada deste órgão consultivo, como por exemplo, as quantidades de contratações e os respectivos valores cotados, e, aqueles que exijam o exercício da competência e discricionariedade administrativa a cargo dos setores responsáveis por emitir suas considerações acerca dos assuntos objeto de averiguação.

É o parecer. À apreciação superior.

Oeiras do Pará/PA, 25 de abril de 2025.

GERCIONE MOREIRA SABBÁ
Advogado - OAB/PA 21.321

MUNICIPIO DE OEIRAS DO PARA:04876413000195 Assinado de forma digital por MUNICIPIO DE OEIRAS DO PARA:04876413000195

ANA RAQUEL ARAÚJO S. DA COSTA
Advogada – OAB/PA 32.257