



**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Poder Legislativo Municipal**  
**CNPJ: 04.855.151/0001-82**

**PROCESSO Nº 2024021901-CMP**  
**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2024-CMP**  
**INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**

**PARECER JURÍDICO Nº 008/2024-CMP**

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE EXPEDIENTE E MATERIAL GRÁFICO PARA ATENDER AS DEMANDAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA/PA. TIPO MENOR PREÇO POR ITEM. EXAME PRÉVIO. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DO CONTRATO. LEGALIDADE. CONTINUIDADE DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO.**

## **1. DO RELATÓRIO**

Trata-se de emissão de parecer a respeito da viabilidade legal, de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, para **AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE EXPEDIENTE E MATERIAL GRÁFICO PARA ATENDER AS DEMANDAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA/PA**, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

A matéria é trazida à apreciação técnico-jurídica para cumprimento do *caput* e do §1º do artigo 53 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021).

É o sucinto relatório. Passa-se a apreciação.

## **2. DO PARECER**

### **2.1 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, §1º, I e II, da Lei 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:



**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Poder Legislativo Municipal**  
**CNPJ: 04.855.151/0001-82**

---

- 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;

Depreende-se da leitura do dispositivo legal, que 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.

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 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.

Por fim, é importante 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.

## **2.2 Do Procedimento Licitatório**

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

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 e na legislação infraconstitucional.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a nova Lei de Licitações nº. 14.133/21, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador



**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Poder Legislativo Municipal**  
**CNPJ: 04.855.151/0001-82**

---

público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como estabelece as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso do **Procedimento Administrativo nº 2024021901-CMP**, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória **Pregão, em sua forma eletrônica**, a qual possui fundamentação legal na Lei nº. 14.133/21.

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Veja que muito embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade licitatória pregão poderá ser utilizada, os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado. Tal situação deu azo a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que buscam interpretar tal norma da forma mais que coaduna com o que se entende por cabível e legal.

Neste horizonte, convém trazer à baila o entendimento insculpido nos precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei nº 10.520/02, tem-se que é compatível com a Lei nº 14.133/21, *in verbis*:

[...]

**Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade.** O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum:

‘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’.

Em nenhum momento, usaram-se os termos ‘complexidade’ ou ‘simplicidade’; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital. (trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU nº 1287/2008 – Plenário).

[...]

**Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.**

Depreende-se da leitura do dispositivo legal, que o campo de incerteza deixado pela norma infraconstitucional deixa ao administrador, à luz do caso concreto, a análise sobre o que se entende como bens e serviços comuns e usuais de mercado.



**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Poder Legislativo Municipal**  
**CNPJ: 04.855.151/0001-82**

---

Com isso, é de se presumir que, antes mesmo de lançar o procedimento administrativo, a autoridade competente realizou ampla pesquisa de mercado para que conseguisse chegar a conclusão de que os serviços que pretende licitar se enquadra nos conceitos acima elencados.

No caso em apreço, após análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes do Termo de Referência e justificativa anexos, verifica-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

### **2.2 Da Fase Preparatória do Pregão**

Uma vez superada a análise quanto à viabilidade da utilização da modalidade licitatória, é de suma importância proceder a uma rigorosa avaliação quanto aos requisitos legais indispensáveis a sua realização.

No caso em apreço, o Pregão Eletrônico é regido por legislação nacional, que estabelece os procedimentos preparatórios a serem observados pela Administração quando da adoção desta modalidade licitatória. Neste sentido dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133/21:

**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;



**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Poder Legislativo Municipal**  
**CNPJ: 04.855.151/0001-82**

---

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.

No caso em apreço, após análise dos autos do processo encaminhado, verifica-se que os requisitos legais, bem como as especificações técnicas contidas no presente certame, foram atendidos. Portanto, a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Lei Federal nº 14.133/2021 para fins de contratação.

### **2.3 Da Minuta do Edital**

Conforme já informado, 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 quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, o termo de referência e a 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.

Para participação em qualquer licitação, o edital deverá prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes, estas exigências estão previstas nos art. 62 a 69 da Lei nº 14.133/2021 e, no caso em apreço, se encontram na minuta do edital.

De mais a 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 bens comuns, 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 nº 14.133/2021.

Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço por item”, do mesmo modo, mostram-se adequados para a modalidade determinada pelo legislador.

Por fim, ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos



**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Poder Legislativo Municipal**  
**CNPJ: 04.855.151/0001-82**

constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

#### **2.4 Da Minuta do Contrato**

Sobre os contratos celebrados pela Administração Pública, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014) afirma que:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. (DI PIETRO, 2014, fls. 300)<sup>1</sup>.

Assim, de acordo com tal conceituação, os contratos da Administração Pública podem reger-se pelo direito privado ou pelo direito público. Nos contratos privados é garantida uma relação de igualdade entre a Administração Pública e o particular, diferente do que ocorre no contrato público, no qual são garantidas prerrogativas à Administração, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular.

É importante alertar que nos contratos, tanto no regime privado como no regime público, estão presentes a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais à atuação da Administração. O que realmente os diferencia “*É a participação da Administração, derogando normas de Direito Privado e agindo publicae utilitatis causa, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.*” (MEIRELLES, 2012, fls. 226)<sup>2</sup>.

Esta atuação da Administração na relação contratual com o particular, impondo a sua supremacia, é evidenciada através das denominadas *cláusulas exorbitantes do direito comum*, as quais não necessitam estar previstas expressamente no contrato, pois sua existência decorre da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa. Tais cláusulas não são lícitas em um contrato privado, pois desigualaria as partes na execução do ajustado, no entanto, são válidas no contrato administrativo, pois visam demonstrar a supremacia da Administração.

Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato (iv) aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*; **dentre outras.**

Entretanto, ao utilizar-se das cláusulas exorbitantes, a Administração deve garantir equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que não haja prejuízos ao contratado/particular, como elevações de preços que tornem mais onerosa a prestação ao qual está obrigado, dentre outras situações que causem ônus a parte contratada. Esta determinação

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª. ed. São Paulo: Atlas, 2014. pág. 300.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª. ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2012. Pág. 226.



**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Poder Legislativo Municipal**  
**CNPJ: 04.855.151/0001-82**

---

possui previsão Constitucional no artigo 37, XXI, ao afirmar que os contratos deverão conter *cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta.*

Assim, garante-se uma proteção a quem contrata com a Administração, evitando que a posição de supremacia sobre o particular seja desmedida, sem qualquer controle e acabe por ferir preceitos constitucionais, bem como torna viável e seguro ao privado a contratação com a Administração Pública.

Diante dos conceitos e de todas estas características que identificam um contrato administrativo, e a partir da análise da minuta do contrato referente ao **Processo Administrativo nº 2024021901-CMP**, pode-se identificar tal contrato como um contrato administrativo e o aplicar as normas do regime jurídico, dentre elas a Lei nº 14.133/2021.

A partir de então, é necessário averiguar se a minuta do contrato referente ao **Processo Administrativo nº 2024021901-CMP**, contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 92 da Lei nº 14.133/2021.

*In casu*, ante a análise do documento, constata-se que a minuta do contrato contém as exigências previstas na norma citada, podendo ser dado prosseguimento ao processo licitatório.

### **2.5 Da publicidade do edital e do termo do contrato**

Destacamos ainda que 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 e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos 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, de 2021.

### **3. DA CONCLUSÃO**

Ante o exposto, observadas as recomendações acima citadas, entende esta Assessoria Jurídica Legislativa, diante da documentação juntadas aos autos, pela regularidade do procedimento na fase inicial do certame, pelo que **opino pela legalidade** das minutas do instrumento convocatório e do contrato, recomendando-se a continuidade do presente **Pregão Eletrônico nº 002/2024-CMP**, ante a comprovação dos requisitos legais à sua concretização. Bem como entende que foram preenchidas as exigências legais previstas nos artigos 25 e 92 da Lei nº 14.133/2021, ou seja, as minutas do edital e do contrato possuem total legalidade, devendo retornar o processo ao Pregoeiro e sua equipe para as providências cabíveis.

Por derradeiro, esclarecemos que o presente exame fora baseado na documentação constante nos autos, até a presente data, atentando-se somente a análise jurídica, cabendo a análise técnica aos Departamentos competentes.



**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA**  
**Poder Legislativo Municipal**  
**CNPJ: 04.855.151/0001-82**

---

Ressaltamos o caráter meramente opinativo deste parecer, respeitando o poder soberano do Titular desta Casa Legislativa, caso entenda de forma diversa para melhor atender ao interesse público.

É o parecer,  
Salvo melhor juízo.  
Primavera/PA, 28 de fevereiro de 2024.

**RENNAN OLIVEIRA LIMA**  
**Assessor Jurídico Legislativo**  
**OAB/PA 31.256**

