



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

PARECER JURIDICO/2025-PROGEM-PMSJA

PROCESSO Nº: 2025032702001.

INTERESSADO: Prefeitura, Secretarias e Fundos Municipais.

OBJETO: ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA AQUISIÇÃO DE MATERIAS DE EXPEDIENTE, PARA ATENDER OS FUNDOS, SECRETARIAS E PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS. MENOR PREÇO POR ITEM. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. **RECOMENDAÇÕES.** POSSIBILIDADE LEGAL. OPINIÃO FAVORÁVEL.

1. DO RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi instada a analisar e exarar Parecer Jurídico sobre a observância das formalidades legais do procedimento licitatório **PE nº 011/2025 – PMSJA - SRP**, cujo objeto refere-se à **ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA AQUISIÇÃO DE MATERIAS DE EXPEDIENTE, PARA ATENDER OS FUNDOS, SECRETARIAS E PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA**, mediante licitação pública, na modalidade **pregão eletrônico**, conforme justificativa e especificações constantes no Termo de Referência e seus anexos.

Os autos estão instruídos com os documentos sucintamente destacados abaixo:

- a) Documento de Formalização da Demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Planilha de Quantidade de Preços, cotação de preços;
- d) Termo de referência;
- e) Minuta do Edital;
- f) Minuta do contrato;
- g) Minuta da Ata de Registro de Preços.

Em síntese este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

2. DA ANÁLISE JURÍDICA.

2.1. DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.

Cumpre esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade.

É o entendimento do Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos:

(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).

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.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo.

2.2. DA FINALIDADE E DA 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, 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

De igual forma, destaca-se que o presente opinativo se embasou tão somente na documentação carreada aos autos e na legislação correlata. Qualquer arcabouço documental que possa vir a surgir e que tenha o condão de contrariar os fatos apresentados no bojo do processo, base em que se apoia o presente exame, deve ser novamente submetido à análise jurídica, já que por ora é desconhecido.

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, financeira 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 se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Porém, cumpre 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.

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.

Isso porque, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

3. DOS ELEMENTOS QUE DEVEM COMPOR A FASE PREPARATÓRIA.

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo **planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

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 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece quais são os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de licitação conforme segue:

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 justificativas 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, **o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição da Administração.**

Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (art. 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Em análise aos documentos constantes dos autos, verifica-se que **foi apresentado o Estudo Técnico Preliminar**, instrumento de planejamento que constitui a primeira fase do processo de contratação e que **serviu de base para a elaboração do Termo de Referência, no qual se constatou a viabilidade da contratação, incluindo a cotação de preços e a referência aos valores envolvidos.**

No entanto, **ressalta-se que não foi apresentada a declaração de adequação orçamentária com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Solicita-se, portanto, que a referida declaração seja devidamente elaborada, de forma a viabilizar o regular trâmite do processo.**

Os demais procedimentos iniciais para abertura de procedimento licitatório **foram corretamente observados** como por exemplo o documento de formalização de demanda o termo de referência, minuta de edital e minuta de contrato.

No mérito, a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, pregão, conforme dispositivo abaixo transcrito:

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão; (...)

À luz do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, o Pregão é a modalidade de licitação **obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, podendo adotar como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto.**

No entanto, **verifica-se uma inconsistência entre a modalidade de licitação escolhida e o termo de referência.** A adoção do Pregão Eletrônico fundamenta-se na qualificação do



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

objeto como bem ou serviço comum. Contudo, **conforme disposto no item 1.3 do termo de referência, os bens a serem adquiridos são classificados como de natureza especial**, nos termos do parágrafo único do art. 6º, inciso XIV, da referida lei:

1.3. O objeto a ser contratado é de **natureza especial**, nos termos do parágrafo único, do artigo 6º, inciso XIV da Lei nº 14.133/2021.

Diante desse conflito, a modalidade de licitação escolhida não está alinhada com as disposições do termo de referência nem com as exigências legais. Assim, solicita-se a correção do termo de referência para compatibilizá-lo com a modalidade de licitação adotada ou, alternativamente, a revisão da modalidade de licitação para adequá-la à natureza especial dos bens a serem adquiridos.

E, nos termos expostos no **item 2 do Termo de Referência**, que trata da justificativa e objetivo da contratação, fica evidente a sua necessidade:

“2.1. Para atender as necessidades das unidades administrativas dos Fundos Municipais, Secretarias e Prefeitura faz-se necessário a aquisição de materias de expediente para atender os Fundos Municipais de Saúde, os Fundos Municipais, Secretarias e Prefeitura de São João do Araguaia-PA.

2.2. Aquisição dos referidos objetos visa manter as necessidades da Prefeitura, Fundos e Órgãos Municipais, para melhor desempenhar as atividades administrativas com maior eficiência e eficácia, proporcionando uma estrutura mais adequada no ambiente de trabalho.

2.3. Os produtos e/ou mercadorias atenderá às necessidades das unidades administrativas dos Fundos Municipais, Secretarias e Prefeitura de segunda a domingo. Necessitamos destes produtos abaixo citado, para melhor atender os usuários e funcionários desses órgãos.”

Ao dar continuidade a análise registra-se que a presente contratação ainda não está incluída no Plano de Contratações Anual, **conforme discorrido no item 4.3 do Estudo Técnico Preliminar:**

*“4.3. Pois bem, caso a Administração possua o Plano de Contratações Anual (PCA), deverá ser informada aqui a previsão da futura contratação no respectivo PCA e o devido alinhamento com o planejamento realizado, o que neste é importante salientar **não haver ainda a implantação do respectivo plano**, visto que ainda não foi concluída a regulamentação.” Grifamos.*

Diante disso, a análise desta Procuradoria quanto à compatibilidade da contratação com o referido plano resta prejudicada. Ainda assim, vale destacar que tal



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

inclusão não constitui requisito obrigatório para a realização do certame, uma vez que o inciso VII do artigo 12 da NLLC prevê a elaboração do Plano Anual de Contratações como uma medida facultativa:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...) VII - 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 com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias **(grifos nossos)**.

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

Visando a proporcionar o resultado almejado, qual seja a seleção da melhor proposta e, oportunamente, a contratação, deve o instrumento convocatório reunir um conjunto de condições mínimas que criarão, para as partes envolvidas, uma necessária vinculação, impondo o art. 25 da Lei 14.133, de 2021 um conteúdo básico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

4. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO.

O Sistema de Registro de Preço (SRP) não consubstancia modalidade licitatória, trata-se procedimento auxiliar, conceituado pelo art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, nos seguintes termos:

Art. 6º (...)

XLV - sistema de registro de preços: 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;

Nesse contexto, o SRP tem o propósito de registrar fornecedores e respectivos preços, mediante única licitação, para que as necessidades daquele objeto registrado sejam contratadas junto ao vencedor, sem demandar novos procedimentos de seleção.

A licitação utilizando o SRP, então, tem como fim precípua constituir um documento vinculativo, denominado "ata de registro de preços (ARP), que tem o condão de atribuir obrigação de fornecimento ao particular detentor da ata (vencedor), de forma que ele poderá



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

ser chamado a contratar com o órgão/entidade gerenciador, assim como com outros que a integraram (participantes) ou que aderiram à ARP posteriormente (não participantes/carona).

Sabe-se que um processo licitatório pode ser processado de forma ordinária, isso é, individualizada, sem utilização do SRP, visando a atender, em regra, uma necessidade administrativa própria do órgão/entidade licitante. Nesse caso, então, haverá uma única licitação, a partir da qual poderá se originar um único contrato.

No presente procedimento licitatório, a Administração demonstrou o cabimento do Sistema de Registro de Preço, na hipótese, de toda forma, recomendamos que seja anexada ao procedimento a Justificativa específica de utilização do Sistema de Registro de Preço. Grifamos.

5. DA ANÁLISE DA SOLICITAÇÃO DE DEMANDA

O Documento de Formalização de Demanda, não apresenta a estimativa do valor da contratação.

A contratação foi autorizada pelos respectivos Secretários e pela Prefeita, no exercício de sua autonomia administrativa e financeira. Além disso, o processo licitatório tem como finalidade atender às necessidades dos Fundos Municipais, Secretarias e da Prefeitura Municipal de São João do Araguaia – PA.

Da análise dos documentos de formalização da demanda, constata-se que foram contemplados os elementos exigidos pelo art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022, e pelo § 1º do art. 10 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022.

Destacam-se, entre esses elementos, a identificação do setor requisitante com a designação do responsável, a indicação expressa do prazo de execução, bem como o local e horário de realização dos serviços, o servidor responsável pelo acompanhamento da contratação e os prazos de pagamento.

No entanto, verifica-se que **não foram apresentadas a justificativa e a necessidade da contratação no documento**, elementos essenciais conforme as normas aplicáveis. Diante disso, **requer-se a devida adequação para atendimento às exigências normativas. Grifamos.**

6. DA ANÁLISE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

Da análise do estudo técnico preliminar percebe-se que foram previstos os conteúdos conforme o art. 18, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, dentre os quais são obrigatórios:

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

A identificação da necessidade é a etapa inicial e essencial do Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme previsto na Lei nº 14.133/2021. Ela permite à Administração compreender o problema a ser resolvido e refletir sobre as melhores soluções, com base na real demanda do órgão.

Nesse momento, deve-se focar nos requisitos da necessidade, sem ainda considerar as soluções de mercado. Também é necessário avaliar o interesse público, possíveis impactos ambientais e a sustentabilidade da contratação.

O parecer jurídico não entra no mérito da decisão administrativa, mas orienta que essa análise seja devidamente registrada e justificada nos autos, **o órgão demandante, a despeito da tecnicidade do assunto demonstrou a necessidade de contratação, conforme consta justificado.**

Percebe-se que o estudo técnico preliminar contém todos os elementos necessários conforme a previsão legal supracitada.

No presente caso, a Equipe de Planejamento da Contratação elaborou o Estudo Técnico Preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, **efetuadas as adaptações, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.**

6.1. DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE.

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação.

Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomendamos como subsídio, ante a inexistência de material semelhante no âmbito municipal, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos previstos 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:

- a) 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;
- b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,
- c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. **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.**

O Estudo Técnico Preliminar dispôs aparentemente de forma adequada sobre o critério de sustentabilidade.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

7. DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA.

O Termo de referência, em observância ao art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

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

(...)

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;

Especificamente em relação aos serviços, também devem ser observadas as exigências do artigo 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

O Termo de Referência foi juntado aos autos e **aparentemente reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.**

7.1. DO OBJETO DA LICITAÇÃO

7.1.1. DA NATUREZA COMUM DO OBJETO

Compete à administração declarar que o objeto a ser licitado 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;

Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo objeto licitatório, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

No caso em análise, a aquisição pretendida por meio deste certame licitatório, realizado pelo sistema de registro de preços, enquadra-se na classificação de bens comuns. Contudo, **conforme disposto no item 1.3 do termo de referência, os bens a serem adquiridos estão classificados como de natureza especial**, nos termos do parágrafo único do art. 6º, inciso XIV, da referida lei:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

1.3. O objeto a ser contratado é de **natureza especial**, nos termos do parágrafo único, do artigo 6º, inciso XIV da Lei nº 14.133/2021.

Diante desse conflito, a modalidade de licitação escolhida não está alinhada com as disposições do termo de referência nem com as exigências legais. Assim, solicita-se a correção do termo de referência para compatibilizá-lo com a modalidade de licitação adotada ou, alternativamente, a revisão da modalidade de licitação para adequá-la à natureza especial dos bens a serem adquiridos.

Nos termos do artigo 20, §1º, da Lei nº 14.133/2021, o sistema de registro de preços adotado neste certame proporciona maior controle sobre o estoque, prevenindo o vencimento ou a deterioração de materiais eventualmente não utilizados. Além disso, essa modalidade garante que os recursos financeiros sejam empregados de forma eficiente, sendo utilizados apenas na medida necessária para atender à demanda.

7.2. DA VEDAÇÃO DE MARCA OU PRODUTO.

O art. 41, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, contempla a possibilidade de a Administração vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que os produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual.

No caso concreto, a Administração no item 1.1 do Termo de Referência ao descrever os itens, não registra marca para a referida aquisição, observando os termos do art. 41, I, da Lei nº 14.133, de 2021.

7.3. DA INFORMAÇÃO SOBRE O REGIME DE FORNECIMENTO.

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.

Contudo, há que se registrar que o entendimento dos órgãos de controle é de que o gestor público não basta justificar, precisa demonstrar, na instrução processual, os benefícios ou prejuízos de aglutinar ou separar objetos em parcelas distintas, do ponto de vista técnico



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

e econômico, considerando que há sempre um objetivo de melhor aproveitamento das possibilidades do mercado.

A Lei nº 14.133, de 2021, estabelece em seu artigo 40, inciso V, alínea "b", como princípio, entre outros, o do parcelamento, "quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso", dispendo sobre algo similar no seu artigo 47, inciso II, mencionando o parcelamento como obrigatório "quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso".

Importante complementar que o inciso III do § 2º do art. 40 da Lei de Licitações exige que, **na aplicação do parcelamento, a Administração tem o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado, pelo qual recomendamos que o demandante se atente em respeitar o princípio da ampla competitividade.** Grifamos.

7.4. DAS CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO E PAGAMENTO, DAS GARANTIAS EXIGIDAS E OFERTADAS E DAS CONDIÇÕES DE RECEBIMENTO.

O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

No caso concreto, a Administração tratou no Termo de Referência acerca das condições de execução e pagamento.

7.5. MODALIDADE, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E MODO DE DISPUTA.

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Ainda, uma das exigências contidas no art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei 14.133/2023, refere-se às justificativas para o parcelamento ou não da contratação. Trata-se de item **obrigatório a integrar o estudo técnico preliminar.** Nesse contexto, de acordo com o art. 40, inciso V, alínea "b" da nova Lei, o planejamento de compra deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o atendimento de alguns princípios, dentre eles o do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre: I) modalidade de licitação; II) critério



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

de julgamento; III) modo de disputa; e IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No caso concreto, a Administração inseriu no item 11 do Estudo Técnico Preliminar sua decisão de parcelar a aquisição dos itens, justificando no item 11.1 que:

"A presente demanda será realizada de forma parcelada, contínua e com previsão do seu pagamento de acordo com a realização de cada etapa. Isto porque, é a solução que melhor se enquadra no critério de julgamento, ou seja, adjudicação por item, é o que prevê a jurisprudência pacificada do TCU na sumula 247:

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."

Reportando-se ao acima exposto, cumpre-nos registrar novamente, que o entendimento dos órgãos de controle é de que o gestor público não basta justificar, precisa demonstrar, na instrução processual, os benefícios ou prejuízos de aglutinar ou separar objetos em parcelas distintas, do ponto de vista técnico e econômico, considerando que há sempre um objetivo de melhor aproveitamento das possibilidades do mercado.

A Lei nº 14.133, de 2021, estabelece em seu artigo 40, inciso V, alínea "b", como princípio, entre outros, o do parcelamento, "quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso", dispondo sobre algo similar no seu artigo 47, inciso II, mencionando o parcelamento como obrigatório "quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso".

Importante complementar que o inciso III do § 2º do art. 40 da Lei de Licitações exige que, na aplicação do parcelamento, a Administração tem o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado, pelo qual recomendamos que o demandante se atente em respeitar o princípio da ampla competitividade.

Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens seja considerado indivisíveis, o que deve ser esclarecido pelo órgão.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

Por outro lado, a disposição de um objeto em tese indivisível em um mesmo item (como nos casos de aquisição com instalação, por exemplo), ou a agregação de itens em um grupo, pode vir a caracterizar a não observância do referido princípio, demandando, necessariamente, justificativa por parte do órgão ou entidade.

Ainda nesse tocante, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, seria cabível aplicar em um pregão comum, por analogia, as regras dos §§1º e 2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

Art. 82. [...]

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

De qualquer forma, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos.

Para corroborar a justificativa apresentada no ETP acima transcrita, deve a Administração, atentar, ainda, na fase preparatória da licitação, para **a particularidade de solicitar cotações de preços ou buscar contratos similares com e sem aglutinação de itens, para demonstrar a verdadeira vantajosidade para a Administração, ou seja, dentro de uma avaliação "com e sem" aglutinação de objetos.**

O órgão demandante pretende promover a licitação de itens de objeto, em tese, divisíveis, conforme consta no Estudo Técnico Preliminar. Onde a aquisição se apresenta em itens especificados e quantificados.

De qualquer forma, em que pese a justificativa do órgão demandante de que pretende promover a licitação parcelada, conforme consta no Estudo Técnico Preliminar, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa técnica fundamentada, baseada nos elementos legalmente definidos, como recomendado acima.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

Observa-se que, no caso de alteração da licitação para lotes, faz-se necessária a adequação e republicação do Estudo Técnico Preliminar.

8. DA ANÁLISE DO ORÇAMENTO ESTIMADO E DA PESQUISA DE PREÇOS DA CONTRATAÇÃO.

Conforme se extrai do caput do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

Nesse ponto, convém citar o art. 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Cabe ressaltar que, nos casos de criação ou ampliação de ação governamental que implique aumento de despesa, é imprescindível a anexação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício vigente e os dois subsequentes, bem como a declaração de adequação orçamentária e financeira, nos termos dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso concreto, observa-se que a Administração deixou de juntar aos autos o Parecer Orçamentário, que comprove a devida previsão da despesa nas leis orçamentárias correspondentes, e a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira. Diante disso, é



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

necessário que a Administração providencie a elaboração e inclusão desses documentos, a fim de demonstrar o cumprimento das determinações previstas nos artigos supracitados da Lei de Responsabilidade Fiscal e viabilizar o regular trâmite do processo.

Adicionalmente, em conformidade com o art. 6º, inciso XXIII, alínea “i”, combinado com o art. 18, inciso IV, e § 1º, inciso VI, da Lei nº 14.133, de 2021, **é dever da Administração elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos, preços unitários e o valor total da contratação.** Ressalta-se, ainda, a recomendação de que a pesquisa de preços reflita os valores praticados na localidade onde o serviço será prestado ou o produto fornecido, assegurando, assim, a compatibilidade com os preços de mercado da região.

Ressalta-se que o item 8.2 do Estudo Técnico Preliminar prevê:

8.2. Para aferição do valor estimado para esta demanda, depois de consolidada a demanda após o prazo de Intenção de Registro de Preços, com os órgãos que anuírem, deverá ser levado em consideração o(s) seguinte(s) critério(s):

(X) Painel de Banco de preços;

() Contratações similares feitas pela Administração nos últimos 12 meses;

() pesquisa publicada em mídia especializada;

() Pesquisa de preço com 3 fornecedores do ramo;

() SINAP/SICRO;

() Notas fiscais (período não superior a 1 ano, Art. 23, § 4º da Lei 14.133/2021)

No presente caso, verifica-se que a cotação de preços nº 2025032701/2025 foi devidamente anexada aos autos para a apuração do preço médio.

O relatório da pesquisa de preços foi baseado no Painel de Preços, apresentando a planilha com os valores médios levantados.

9. MINUTA DO EDITAL.

Conforme já exposto, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna do procedimento licitatório, no caso em questão ele foi submetido a análise jurídica contendo anexos, quais sejam: Anexo I – Termo de Referência; Anexo II – Modelo para proposta de preços; Anexo III – Minuta da Ata de Registro de Preços; Anexo IV – Minuta do Contrato.

O Art. 25 da Lei nº 14.133/2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, e assim dispõe:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

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.

O art. 82 da mesma lei dispõe sobre as exigências que o **edital de licitação para registro de preços** deverá observar, vejamos:

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

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital; IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

A Minuta de Edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, constando os seguintes:

1. DO OBJETO;
2. DO REGISTRO DE PREÇOS;
3. DO CREDENCIAMENTO;
4. DA PARTICIPAÇÃO NO PREGÃO;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

5. DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO;
6. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA;
7. DA ABERTURA DA SESSÃO, CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES;
8. DA ACEITABILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA;
9. DA HABILITAÇÃO;
10. DO ENCAMINHAMENTO DA PROPOSTA VENCEDORA;
11. DOS RECURSOS;
12. DA REABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA;
13. DA ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO;
14. DA GARANTIA DE EXECUÇÃO;
15. DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS;
16. DA FORMAÇÃO DO CADASTRO DE RESERVA;
17. DO TERMO DE CONTRATO OU INSTRUMENTO EQUIVALENTE;
18. DO REAJUSTAMENTO EM SENTIDO GERAL;
19. DO RECEBIMENTO DO OBJETO E DA FISCALIZAÇÃO;
20. DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE E DA CONTRATADA;
21. DO PAGAMENTO;
22. DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS;
23. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO;
24. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS.

Do exposto, encontra-se regular as cláusulas inseridas na minuta do edital, vez que em consonância com o que definido no art. 25 da Lei nº 14.133/21.

10.1 DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, deve ser previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas

10.2 PREVISÕES DA LEI N. 14.133, DE 2021 SOBRE TRATAMENTO DIFERENCIADO A ME E EPP

Inicialmente, convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e cooperativas equiparadas. Por elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Desse modo, para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam: I) item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; e II) no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º, acima transcritos, que tratam dos critérios para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.

10. DA ANÁLISE DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO.

Neste ponto, a minuta do contrato o art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contratos administrativos, 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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

- 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.

Neste ponto de análise, a minuta do contrato apresenta as seguintes cláusulas:

1. CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO (art. 92, I e II);
2. CLÁUSULA SEGUNDA - VIGÊNCIA (Art. 105, Lei 14.133/2021);
3. CLÁUSULA TERCEIRA – PREÇO;
4. CLÁUSULA QUARTA – DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA;
5. CLÁUSULA QUINTA - PAGAMENTO E CRITÉRIOS DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

6. CLÁUSULA SEXTA – DO REAJUSTE DOS PREÇOS;
7. CLÁUSULA SÉTIMA – REPACTUAÇÃO E REEQUILÍBRIO;
8. CLÁUSULA OITAVA – GARANTIA DE EXECUÇÃO;
9. CLÁUSULA NONA – ENTREGA E RECEBIMENTO DO OBJETO;
10. CLÁUSULA DÉCIMA – FISCALIZAÇÃO;
11. CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE E DA CONTRATADA;
12. CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – SANÇÕES ADMINISTRATIVAS;
13. CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – EXTINÇÃO;
14. CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – VEDAÇÕES;
15. CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – ALTERAÇÕES;
16. CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DOS CASOS OMISSOS;
17. CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – PUBLICAÇÃO;
18. CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – FORO;

Constatou-se que a minuta do contrato aparentemente se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

11. DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO

A ata de registro de preços é documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas.

A Minuta da Ata de Registro de Preço foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, pois indica o OBJETO (CLÁUSULA PRIMEIRA); os PREÇOS, ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS (CLÁUSULA SEGUNDA); o ÓRGÃO(S) GERENCIADOR E PARTICIPANTE(S) (CLÁUSULA TERCEIRA); DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (CLÁUSULA QUARTA); VALIDADE, FORMALIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E CADASTRO RESERVA (CLÁUSULA QUINTA); ALTERAÇÃO OU ATUALIZAÇÃO DOS PREÇOS REGISTRADOS (CLÁUSULA SEXTA); NEGOCIAÇÃO DE PREÇOS REGISTRADOS (CLÁUSULA SÉTIMA); REMANEJAMENTO DAS QUANTIDADES REGISTRADAS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (CLÁUSULA OITAVA); CANCELAMENTO DO REGISTRO DO LICITANTE VENCEDOR E DOS PREÇOS REGISTRADOS (CLÁUSULA NONA); DAS PENALIDADES (CLÁUSULA DÉCIMA); DAS CONDIÇÕES GERAIS (CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA).

12. DA DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

Os artigos 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (Regulamento) Vigência

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

As regras do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto:

Art. 9º (...)

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria. § 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica

Não há dúvidas de que o planejamento da contratação deve observar todas as normas previstas na Lei nº 14.133, de 2021. Dada a sua relevância, merece destaque o disposto nos artigos 5º e 7º, §1º, da referida legislação, especialmente no que se refere ao princípio da segregação de funções. É dever do administrador público zelar para que tais diretrizes sejam rigorosamente cumpridas durante todas as fases da licitação, tanto na etapa interna quanto na externa.

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, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(...)

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o **princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. (grifou-se)

No caso em análise, verifica-se que **não foram acostados aos autos documentos essenciais à conformidade do processo, tais como: o ato de instituição da Equipe de Planejamento da Contratação; o despacho de designação do Gestor do Contrato; o despacho de designação dos Fiscais de Contrato; a Portaria-GP de nomeação dos Agentes de Contratação; e a Certidão de Atendimento ao Princípio da Segregação de Funções.**

Diante disso, **recomenda-se a juntada aos autos dos respectivos documentos sendo tal realizada em momento oportuno no início da fase externa.**

13. 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 dos Municípios, além de jornal de circulação regional e demais meios já utilizados pelo Município, em observância ao que determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Ressalto ainda 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.

Por fim, **recomenda-se observância à Lei nº 13.709, de 2008 (LGPD), para que os contratos administrativos e as atas de registro de preços não mencionem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los.** Os representantes da Administração deverão ser identificados apenas com a matrícula funcional. Com relação aos representantes dos futuros contratados a identificação pode ser somente pelo nome, em consonância com o contido no §1º do artigo 89 da Lei nº 14.133, de 2021, que exige apenas esse dado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.854.534/0001-07

14. CONCLUSÃO

Este parecer tem caráter **orientativo**, sem a intenção de interferir em questões eminentemente **técnicas, administrativas ou econômico-financeiras** adotadas no procedimento licitatório em sua fase interna, limitando-se à análise **estritamente jurídica** do processo.

Ante todo o exposto, **cumpridas as recomendações acima**, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, **OPINO de forma FAVORÁVEL** pelo prosseguimento do presente processo cujo objeto é a **ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA AQUISIÇÃO DE MATERIAS DE EXPEDIENTE, PARA ATENDER OS FUNDOS, SECRETARIAS E PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA.**

Diante do exposto, **e somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer**, ou após seu afastamento, de forma motivada, e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, **será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.**

É o parecer.

São João do Araguaia/PA, 04 de abril de 2025.

Debora Leandro Melo
Procuradora Geral do Município
Portaria nº 58/2025
OAB/PA 35.108