



## PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARTIGO 6º, XLI E XLV E 28, I DA LEI FEDERAL N. 14.133 DE 1º DE ABRIL DE 2021). AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE MAGALHÃES BARATA. REGULARIDADE FORMAL. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS. INTERESSE PÚBLICO.

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 9.090700.2025

OBJETO: REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DESTINADOS A ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MAGALHÃES BARATA.

1. Trata-se de consulta encaminhada pelo Agente de Contratação do Setor de Planejamento Técnico e Contratação anual do município de Magalhães Barata/PA, que requer análise acerca da regularidade jurídico-formal do procedimento de Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 9.090700.2025, de procedimento de nº 0907002025, visando o Registro de preço para eventual aquisição de gêneros alimentícios destinados a atender as necessidades da secretaria municipal de educação de Magalhães Barata, conforme especificações do termo de referência.

2. Consta dos autos, os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda da Secretaria requisitante;
- b) Mapa de Preços;
- c) Dotação orçamentária;
- d) Declaração Orçamentária;
- e) Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Risco;
- f) Termo de Referência;
- g) Autorização da autoridade superior;
- h) Minutas do edital, da ata de registro de preços, e do contrato administrativo;
- i) Encaminhamento à Procuradoria Jurídica para emissão de parecer;

3. O cerne inicial da análise, que ora se propõe, é quanto a modalidade da



contratação mencionada, por meio de Pregão Eletrônico, pelo sistema de registro de preços, que é conceituado pela Lei 14.133/2021 em seu artigo 6º, XLI e XLV, e a regularidade das minutas do edital convocatório e do contrato.

4. Destarte, esta 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.

5. De acordo com o citado artigo, 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. Este é o entendimento proposto no Enunciado BPC nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

#### **Enunciado BPC nº 7**

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

6. Ab initio, a consultoria aqui exercida se respalda sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade dos atos praticados. Além disso, não se analisa, aqui, aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, à luz do princípio da “Segregação de Funções” e diante do entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a matéria proferido no Acórdão nº 1492/2021 (Plenário), que assim se manifestou:

[...] 344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego.

Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010 - TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **‘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 [...]’ (Grifos acrescentados)**

7. Deste modo, acredita-se que as especificações técnicas contidas no processo em análise tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor atender ao interesse público.

8. O mesmo se presume em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos, até porque, como dito anteriormente, 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.

9. Por fim, os limites supramencionados em relação a atividade desta assessoria jurídica se fundamentam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Outrossim, as manifestações desta Procuradoria são de natureza opinativa e, desta forma, não vinculantes para o gestor público, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico.

10. Pois bem. Estabelece o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público.

11. O presente processo licitatório se realiza na modalidade de Pregão Eletrônico, pelo sistema de registro de preços, que é conceituado pela Lei 14.133/2021 em seu artigo 6º, XLI e XLV:

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

[...]

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

[...]

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;  
[...]

12. Ademais, cita-se ainda, o Decreto Federal n.º 11.462/2023 que regulamenta o SRP. Portanto o regime adotado é o de **registro de preços**, regulamentado pelo art. 6º, inciso XLV e seguintes, sendo a **Ata de Registro de Preços** o instrumento formal (art. 6º, XLVI).

13. Da mesma legislação, no artigo 29, extrai-se que a modalidade de pregão seguirá o rito procedimental do artigo 17, vejamos:

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.

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação

14. Nesse sentido, Marçal Justen Filho em seu Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 (2021, p.440), ensina que “**o pregão é adequado para contratação de compras e serviços, inclusive de engenharia, quando o objeto for comum**”.

15. O certame visa futura contratação de empresa para aquisição de gêneros alimentícios para a infraestrutura das unidades de atendimento da secretaria de educação, onde verifica-se que os 99 itens especificados, são de consumo rotineiro, portanto, se enquadra no conceito de aquisição comum, sendo justificada a adoção do SRP, especialmente pela flutuação de preços e pela demanda contínua.

16. Desta forma, a **modalidade escolhida – pregão eletrônico** – mostra-se igualmente adequada, conforme o art. 29 da Lei nº 14.133/2021, que determina



sua utilização para aquisição de bens comuns, notadamente pela celeridade, transparência e ampla competitividade proporcionadas pelo meio eletrônico.

**17.** Seguindo, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória do processo licitatório deve ser pautada pelo adequado planejamento e compatibilizada com o plano anual de contratações, quando existente, e com as leis orçamentárias. No presente caso, a Administração observou todas as exigências legais, tendo realizado os seguintes atos preparatórios:

**18.** O Documento de Formalização da Demanda (DFD) da secretaria municipal de educação, atesta a necessidade da contratação, garantindo que esta seja real, pertinente e alinhada ao planejamento institucional.

**19.** Observa-se que a justificativa encontra-se no Documento de Formalização da Demanda emitido pelo agente de planejamento da secretaria municipal solicitante, e ainda, é corroborada nos autos, no Estudo Técnico Preliminar, análise de riscos e Termo de Referência, os quais foram ratificados pela Secretaria Administrativa responsável e pelo Ordenador de Despesa, frisa-se que não cabe a esta Assessoria tomar para si a discricionariedade dos agentes envolvidos, nem o mérito de suas decisões, em homenagem ao atributo dos atos administrativos que importa na presunção de legitimidade deles.

**20.** Em relação às cotações de preços, é interessante anotar que o Tribunal de Contas da União estabeleceu critérios relevantes para a verificação dos valores de mercado nos seguintes termos:

(...) a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos. TCU, Acórdão n.º 3.026/2010 – Plenário.

**21.** Ademais, consonância com o exposto, o Acórdão TCU nº4952/2012 – Plenário, a escolha do método a ser adotado na pesquisa de preços é tarefa discricionária do gestor público, conforme disposição a seguir:

“A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente



dentro do espaço de escolha discricionária da Administração”.

**22.** No caso em tela, o preço máximo admitido para a presente aquisição tomou por referência as cotações de preços praticados no âmbito da Administração Pública oriundas do banco de preços, e de procedimentos licitatórios semelhantes extraídos do mural de licitações do TCM/PA, extraído o valor estimado pelo preço médio, conforme prevê a IN – Seges/ME 65/2021. Sobre o tema o TCU já consignou:

As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020) (TCU – Acórdão 4958/2022- Primeira Câmara. Rel. Min. Augusto Sherman, data da sessão 30/08/2022)

**23.** O preço global estimado para a aquisição do objeto do Pregão Eletrônico é de R\$ 142.320,61 (cento e quarenta e dois mil, trezentos e vinte mil reais e sessenta e um centavos). Assim, a pesquisa de preços foi efetivada na forma do art. 23 da Lei nº. 14.133/21, mostrando-se satisfatória.

**24.** Ainda, fora realizado o estudo técnico caracterizando o problema e indicando a melhor solução, cumprindo o art. 18, §1º, incisos I, V, VI e XIII. Já o mapa de riscos atende ao art. 18, inciso X, exigindo-se a análise de riscos que possam comprometer o êxito da contratação.

**25.** O termo de referência, foi construído sob o primado da governança, a identificação do objeto, seu quantitativo, e a análise da viabilidade da contratação em razão da necessidade de fazer aquisição dos produtos imprescindíveis para a secretaria de educação do Município de Magalhães Barata/PA. Ademais, consta a as condições de execuções, pagamento, obrigações e sanções.

**26.** A opção pelo critério de julgamento de menor valor/preço por item encontra amparo no Art. 33, I da Lei 14.133/21, tendo em vista a necessidade de buscar o menor dispêndio para a Administração.



**27.** Ainda, em atenção ao comando legal que determina a verificação de existência de recursos financeiros previamente à realização da contratação, consta nos autos, que há previsão de crédito orçamentário para suportar tal despesa, conforme se verifica na declaração oriunda do setor contábil, restando comprovada a previsão do art. 167, I e II, da Constituição Federal e o art. 72, IV da Lei nº 14.133/2021.

**28.** Em verdade, o Tribunal de Contas da União, ao se manifestar sobre a matéria, decidiu que ela (a dotação orçamentária) somente será exigível no momento da formalização do contrato (Acórdãos TCU 3.146/2004-Primeira Câmara e 1.279/2008-Plenário).

**29.** O edital por se tratar de contratação de bens e serviços comuns, adotou a modalidade pregão, com o critério de julgamento de menor valor/preço por item. Nesses casos, o pregão é recomendável, sobretudo por proporcionar maior economia ao erário, vez que permite a apresentação de lances sucessivos a fim de se alcançar o menor dispêndio para a Administração Pública.

**30.** A minuta do edital, contém itens que estão em consonância com o estipulado em lei, definindo: o objeto de forma clara e sucinta, sem particularidades exageradas à luz do declinado no Termo de Referência, local onde poderá ser adquirido o edital; o Local, data e horário para abertura da sessão; condições para participação; critérios para julgamento, incluindo critério de aceitabilidade de preços; condições de pagamento; prazo e condições para a assinatura do contrato; sanções para o caso de inadimplemento; a prerrogativa estabelecida pelo artigo 4º da Lei 14.133/2021, advinda da Lei Complementar 123/2006 em seus artigos 42 a 49; prazos para a apresentação de propostas e os lances previstos no artigo 55 da Lei; outras especificações ou peculiaridades da licitação, atendendo ao disposto no art. 25 da Lei 14.133/21.

**31.** Por fim, ao analisar os requisitos de habilitação não se verificam cláusulas capazes de restringir a competitividade, eis que exprime o que prevê o art. 65 c/c art. 67 ambos da Lei n.º 14.133/21, sendo exigido atestado de capacidade técnica.



32. Ao examinar a minuta da Ata de Registro de Preços, e do contrato administrativo, percebe-se o atendimento ao disposto no art. 89 e seguintes da Lei 14.133/21.

33. Ratifica-se, por oportuno e necessário sob a ótica legal, que todos os documentos de qualificação financeira da empresa à lograr êxito no procedimento, deverão ser conferidos, de forma reiterada e repetida, com o fito de restarem válidos e regulares quando da assinatura do instrumento contratual, por força de determinação legal, como previsto na Lei n. 14.133/2021.

34. Também cumpre que após encerramento da instrução, deverá a autoridade competente promover a divulgação do edital de licitação, nos moldes dos artigos 53, § 3º e 54 da Lei Federal n. 14.133/2021, pelo prazo estabelecido no artigo 55 da mesma Lei.

35. Demais disso, insta salientar que os documentos que formalizam o vínculo contratual, os aditivos e demais ajustes, bem como a ata de registro de preços, deverão ser anexados ao processo, porquanto ele é único e indivisível, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (Decisão 955/2002-Plenário e Acórdãos 1300/2003-Primeira Câmara, 216/2007-Plenário, 338/2008-Plenário).

## CONCLUSÃO

36. Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário da autoridade, quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, quanto a apreciação dos procedimentos adotados, vislumbro a regularidade jurídico-formal do procedimento.

37. Por todo o exposto, tendo em vista que os procedimentos adotados se encontram de acordo com os requisitos exigidos pela Lei 14.133/2021, e **OPINA-SE** pela regularidade da fase preparatória do Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 9.090700.2025, de procedimento de nº 0907002025, com a aprovação da minuta do edital e seus respectivos anexos, com o consequente prosseguimento do processo administrativo.



**38.** Por derradeiro, cumpre salientar que a Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011; e TCU, (Acórdão 206/2007 Plenário, Rel. AROLDO CEDRAZ, sessão de 28/02/2007). Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

**39.** Desta forma, cita-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal. Derradeiramente, anoto que está o presente processo, condicionado a apreciação e aprovação da autoridade superior.

É o entendimento, salvo melhor juízo.

Magalhães Barata/PA, 14 de Julho de 2025.

Atenciosamente,

**JOANAINA DE PAIVA RODRIGUES GONÇALVES**  
**OAB/PA 17.967**

**DIEGO CELSO CORRÊA LIMA**  
**OAB/PA 23.753**