

**PARECER JURÍDICO Nº 228/2025-SEJUR/PMP**

**PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 1.100/2025**

**INTERESSADA:** SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL – SEMDES

**SOLICITANTE:** AGENTE DE CONTRATAÇÃO

**ASSUNTO:** ANÁLISE DE REGULARIDADE JURÍDICA DE CONTRATAÇÃO POR PREGÃO ELETRÔNICO-SRP E MINUTA DO CONTRATO

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. INCISOS XLI E XLVI, ART. 6º, LEI Nº 14.133/2021. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2025-00009-SRP. *“AQUISIÇÃO DE 15.000 (QUINZE MIL) CESTAS BÁSICAS PARA O BENEFÍCIO EVENTUAL DESTINADO AS FAMÍLIAS ATENDIDAS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL.”*. PARECER JURÍDICO PELA POSSIBILIDADE.

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de consulta encaminhada pelo Pregoeiro da Prefeitura Municipal de Paragominas, por meio da comissão permanente de licitação, a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico referente à minuta de edital e contrato referente a licitação na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2025-00009-SRP**, cujo objeto é a *“AQUISIÇÃO DE 15.000 (QUINZE MIL) CESTAS BÁSICAS PARA O BENEFÍCIO EVENTUAL DESTINADO AS FAMÍLIAS ATENDIDAS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL.”*

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SEMDES, justifica a contratação na necessidade de atender às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, como uma modalidade de Benefício Eventual prevista na Lei Municipal nº 960/2018, de 10 de maio de 2018. Assim como, para atender possível situação de emergências e calamidades devido as intensas chuvas que acometem o município.

Prossegue elucidando que se trata de benefício eventual, na forma de cesta básica, constitui-se em uma prestação temporária, em alimentos, para reduzir a vulnerabilidade provocada pela falta de condições socioeconômicas cuja ocorrência provoca riscos e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade da família e /ou a sobrevivência dos seus membros. O fornecimento deste benefício depende de avaliação socioeconômica. O benefício eventual como é considerado “uma modalidade de provisão de proteção social básica de caráter suplementar e temporário que integra organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com fundamentação nos princípios de cidadania e nos direitos sociais e humanos”

A requisitante segue aduzindo que no âmbito da política de Assistência Social configuram-se como direitos sociais instituídos legalmente, que visa o atendimento das necessidades humanas básicas, sendo integrado aos demais serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social do Município, contribuindo desta forma com o fortalecimento das potencialidades de indivíduos e familiares. Deste modo a aquisição de cestas básicas se faz necessária, assim poderá proporcionar condições adequadas para atender à necessidade das famílias carentes do Município de Paragominas, assistidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Finda sua justificativa alegando que em decorrência das diversas enchentes que atingem diversas áreas do município, resultando em danos materiais, desabrigamento e interrupção dos meios de subsistência das famílias, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social solicita a aquisição de 15 mil cestas básicas. O objetivo é fornecer assistência alimentar emergencial às famílias afetadas, garantindo o atendimento e a segurança alimentar das populações afetadas, oferecendo um suporte emergencial.

Os seguintes documentos foram anexados nos autos: Documento de Formalização de Demanda (DFD); Estudo Técnico Preliminar (ETP); Termo de Referência (TR); Análise de Risco; Solicitação de Despesa (SD); Autorização para Abertura do Procedimento Administrativo; Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; Análise Orçamentária; Portaria de Designação de Fiscais de Contrato; Cotações, Banco de Preços e Mapa de Cotações de Preço; Termo de Autuação do Pregão Eletrônico Para Registro de Preços e Portaria de Designação de Agentes de Contratação; Certidão de Inexistência de Contrato com o mesmo Objeto; Minuta do Contrato, Minuta do Edital e Minuta da Ata.

Tem-se por necessário esclarecer primeiramente, que o presente parecer é elaborado para atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 53 da Lei nº. 14.133/2021, sendo para tanto a análise restrita a verificação de conformidade do edital e seus anexos, quanto ao aspecto jurídico formal da licitação, sem adentrar, portanto, nos aspectos técnicos e econômicos ou, ainda, exercer juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

**É o sucinto relatório.** Passamos a análise jurídica.

## II. DAS CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

### III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

#### III.1. DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 14.133/2021.

A modalidade escolhida, encontra guarida e conceituação na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, lei federal nº 14.133/2021, que *in litteris*:

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;

Por conseguinte, o art. 29º, do mesmo diploma legal, prevê que o pregão será adotado quando o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54 de 2014). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto, sendo que no presente fora adotado a modalidade menor preço.

Desta feita, a modalidade escolhida se amolda ao Princípio da Legalidade, tendo em vista que os bens a serem licitados enquadram-se no conceito de comuns, conforme indicado pelo setor técnico competente, assim, resta claro que estão presentes a legalidade para que o procedimento seja realizado na modalidade Pregão na forma Eletrônico.

### III.2. DA INSTRUÇÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Conforme preleciona a Lei nº 14.133/2021, tem-se por obrigatoriedade que a Administração Pública produza os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação, *in verbis*:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do

objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Pelo que consta dos autos remetidos a esta assessoria jurídica, estão presentes os documentos supramencionados, que, ressaltamos são documentos de natureza essencialmente técnica.

Nesta senda, é possível aferir que os autos atendem as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública, devendo constar justificativa de que há interesse público na prestação do serviço.

Da análise do Documento de Formalização da Demanda – DFD, percebe-se que consta, especialmente, a justificativa da necessidade da contratação, o nome dos setores requisitante com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a aquisição dos bens, sendo esses requisitos essenciais em tal documento.

No que se refere a justificativa da necessidade da contratação, está fundamentada em atender às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, como uma modalidade de Benefício Eventual prevista na Lei Municipal nº 960/2018, de 10 de maio de 2018. Assim como, para atender possível situação de emergências e calamidades devido as intensas chuvas que acometem o município.

Diante do que preleciona a lei, constata-se que o DFD está em conformidade,

considerando os requisitos essenciais, assim como, está devidamente justificada a pretensa contratação.

Por sua vez, 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. Em suma, o ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

O §1º do art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, determina os elementos que este instrumento de planejamento deverá conter, e, o §2º, por sua vez, fixa como obrigatórios: **(a)** a descrição da necessidade da contratação (inc. I); **(b)** a estimativa das quantidades para a contratação (inc. IV); **(c)** a estimativa do valor da contratação (inc. VI); **(d)** a justificativa para o parcelamento ou não da contratação (inc. VIII); **(e)** o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação (inc. XIII).

Deste modo, orienta-se que o ETP contenha, pelo menos, os elementos descritos acima. Por sua vez, caso não sejam contemplados, deverão ser justificados, conforme determina o §2º do referido art. 18, que, *in casu*, constata-se que estão presentes os requisitos supracitados.

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Risco, com indicação do risco, da probabilidade do impacto, do responsável e das ações preventivas e de contingência, o que atende ao art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, necessita conter os seguintes itens, segundo o inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021:

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;

Nesta senda, o termo de referência verifica-se que o termo de referência está em observância ao que leciona o inciso supracitado, da lei federal nº 14.133/2021.

Logo, levando em consideração toda a instrução do procedimento até o momento elencadas, constata-se que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas contidas na 14.133/2021 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

De outro modo, considerando a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade, ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de

acordo com o art. 23 da Lei 14.133/21 e IN SEGES/ME nº 65/2021.

Entretanto, cabe elucidar que consta nos autos pesquisa no banco de preços, cotação realizada com 4 empresas do ramo, assim como o Mapa de Cotação apurando o preço médio.

Desta forma, entende-se que estão devidamente preenchidos os requisitos formais e técnicos para instrução do processo licitatório na modalidade pregão eletrônico para registro de preços autuado sob o nº 9/2025-00009-SRP, conforme dispõe a Lei nº 14.133/2021. Assim como, a estimativa de valor da contratação está de acordo com o que preleciona o art. 23 da Lei 14.133/21 e IN SEGES/ME nº 65/2021.

#### **IV. DA MINUTA DO EDITAL**

Quanto a minuta do instrumento convocatório, esta deve fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de estabelecer determinado elo entre a Administração e os licitantes.

Assim os itens da minuta do Edital devem estar 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.

Observa-se que a Minuta do Edital descreve o objeto que se pretende licitar de forma clara; contendo ainda o local onde o mesmo poderá ser adquirido; condições para participação; critérios para encaminhamento da proposta; apresentação das propostas; formulação dos lances; aceitação das propostas; sanções para o caso de inadimplemento; outras especificações ou peculiaridades da licitação.

## V. DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DA MINUTA DO CONTRATO

Com relação a análise da minuta da Ata de Registro de Preços que 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*”, constatou-se a observância dos requisitos mínimos necessários que devem constar na ata de registro de preços.

No que tange a minuta do contrato e sua concordância com as imposições do art. 92 da Lei nº. 14.133/21, nesta senda, observa-se que está em conformidade com o instrui a Lei que estabelece as normas gerais de licitação e contratação para a administração pública. Desta feita, considera-se adequada a minuta do contrato para o devido prosseguimento do Pregão Eletrônico nº. 9/2025-00009-SRP.

## VI. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica, ressalva as atribuições próprias desta alçada que não incluem a apresentação e apreciação das justificativas, **MANIFESTA-SE PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE PROSSEGUIMENTO DO PREGÃO ELETRÔNICO TOMBADO SOB O Nº 9/2025-00009-SRP**, com fundamento no inciso XLI, art. 6º, da Lei 14.133/2021, **desde que observadas as orientações e disposições legais supramencionadas, assim como orienta-se pela retirada do item 5.8 da minuta da Ata de Registro de Preços.**

**Faz-se necessário destacar a necessidade da secretaria requisitante instruir o procedimento administrativo com o quantitativo estimado de famílias a serem beneficiadas.**

Alerta-se, que conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, 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, bem como em jornal de grande circulação, devendo ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior

desconto, (art. 55, I, “a”, Lei nº 14.133/2021).

Destaca-se 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 14.133/2021.

Por fim, cabe elucidar que o presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos, tampouco na justificativa de contratação.

**É o parecer**, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 19 de março de 2025.

**JOÃO PEDRO ROCHA**

Assistente Jurídico do Município

Ratificação:

**ELDER REGGIANI ALMEIDA**

Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos