



**PARECER JURÍDICO Nº 001.1204/2024**

**DE LAVRA:** ASSESSORIA JURÍDICA

**REF.:** PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 020.07.11/2024 – SEMAD/PMM

**ÓRGÃO LICITANTE:** SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO - SEMAD

**OBJETO:** Análise jurídica sobre o Pregão Eletrônico SRP nº 9/2024-038-SEMAD-PMM

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ANÁLISE DE MINUTA DO EDITAL E ANEXOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE HIGIENE E LIMPEZA. POSSIBILIDADE. LEI Nº 14.133/2021.

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação enviada a esta Assessoria Jurídica para análise e parecer jurídico prévio da Minuta do Edital de Licitação e anexos de Pregão Eletrônico para Registro de Preço nº 9/2024-038-SEMAD-PMM, tendo como objeto o *registro de preços para futura e eventual aquisição de material de higiene e limpeza, visando abastecer e atender as demandas das secretarias e fundos municipais do Poder Executivo Municipal de Marituba/PA, em conformidade com as especificações descritas no termo de referência.*

Instruem nos autos os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização de Demanda das Secretarias Municipais interessadas;
2. Estudos Técnico Preliminares;
3. Análise de Riscos;
4. Certidão de Consolidação de Demanda;
5. Termo de Referência Consolidado;
6. Mapa Comparativo de Preços;
7. Justificativa da Licitação;
8. Ato de designação do Agente de Contratação e equipe de apoio;
9. Termo de Autuação e Abertura;
10. Minuta de Edital e seus anexos;
11. Despacho de encaminhamento dos autos a esta Assessoria Jurídica Municipal para manifestação.



Preliminarmente, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam nos autos do processo administrativo em epígrafe até a presente data, não nos cabendo a análise técnica administrativa e sim estritamente jurídica.

É o breve relatório. Passo a apreciar a questão.

## II – ANÁLISE JURÍDICA

De início, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se efetuar o procedimento pretendido, toma por base, exclusivamente, os elementos constantes nos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o Art. 53, I e II da Lei nº 14.133/21, analisa sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, senão vejamos:

*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;*

Evidencia-se que a análise aqui realizada se restringe a verificar, do ponto de vista jurídico formal, a regularidade para realização do certame, portanto, com base no dispositivo legal referido, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, **não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.**



De fato, presume-se que as especificações técnicas, contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, 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.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

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 discricionabilidade 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.

### **III. DA AVALIAÇÃO DA FASE PREPARATÓRIA**

#### **III - I. DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO**

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). 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.

#### **III - II. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

O Sistema de Registro de Preços – SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023):

*I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;*



*II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;*

*III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;*

*IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou*

*V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.*

No caso, verifica-se que a Administração indicou, no Termo de Referência, que o SRP foi adotado, enquadrando a contratação no art. 82 da Lei nº 14.133/2021 e regulamentado no Decreto nº 11.462/2023.

Pelo exposto, considera-se cabível a adoção do SRP.

### **III. IV - DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

A Lei nº 14.133/2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18.

O 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 devidamente avaliada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Neste sentido, ressalte-se ainda, que a identificação da necessidade administrativa, deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).



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.

*In casu*, verifica-se que as etapas de planejamento do procedimento foram realizadas com esmero andamento procedimental, estando previsto o impacto da contratação na Lei Orçamentária Anual do exercício vigente.

#### **IV - DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS À CONTRATAÇÃO**

##### **IV - I. DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA - DFD**

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é procedimento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei nº 14.133/2021.

No caso, constata-se presente o Documento de Formalização da Demanda de cada secretaria interessada.

##### **IV - II. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP**

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 (inciso I do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021). Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Tal documento é definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Na conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o Termo de Referência, segundo inteligência do art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 6º da IN SEGES nº 58, de 2022.



Em que pese o conteúdo do ETP seja eminentemente técnico, de competência da área técnica do setor demandante, verifica-se que constam as descrições da necessidade da contratação, com as devidas indicações do interesse público envolvido, as estimativas das quantidades e de valor, a descrição das soluções, com a indicação da solução que se entende mais adequada e a adequação da contratação para o atendimento da necessidade, com o devido posicionamento conclusivo da equipe técnica do Órgão demandante, o qual conclui positivamente para a adequação da contratação a finalidade a eu se destina, de forma a cumprir os requisitos mínimos exigidos pelo art. 18, §2º, da Lei nº 14.133/21.

#### **IV – III. DA ANÁLISE DE RISCO**

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No presente caso, foi juntado aos autos a Consolidação da Análise de Risco, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.

#### **IV – IV. DO ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS**

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação com base do Mapa de Preços bem como contratações anteriores, atendendo ao previsto no inciso II do art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, materializada em documento que busca observar as exigências da Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, inclusive, no que tange à priorização dos parâmetros acima indicados.

#### **IV – V. DO TERMO DE REFERÊNCIA**

Para a elaboração do Termo de Referência, a Administração deve observar para as exigências dispostas no artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal, além de atender também ao disciplinado pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 81/2022, a qual dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência, sempre adaptando ao caso concreto da demanda a ser atendida.



Conforme aduzido ao norte, em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o Termo de Referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as seguintes informações:

*I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;*

*II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;*

*III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.*

Na presente demanda, o instrumento colacionado reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos normativos acima referidos. Além disso, contém os elementos indispensáveis na forma padronizada (inciso IV do art. 19 e §1º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021 c/c §2º do art. 9º da IN SEGES/ME nº 81, de 2022), tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico.

Diante de todo o exposto, entende-se que o Termo de Referência não necessita de ponderações, nem medidas corretivas a serem empregadas, de forma que preenche os requisitos legais para prosseguimento da contratação.

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

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar, por oportuno, que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

*I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto*

*II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;*



*III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e*

*IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.*

No caso dos autos, a minuta de edital juntada ao processo, reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos dispositivos acima referidos, tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico.

#### **IV - VII. DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

O certame para o registro de preços produz um documento vinculativo, de natureza obrigacional, denominado Ata de Registro de Preços, que estabelece compromisso relacionado à futura contratação. Nesse documento são registrados “*o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos ou as entidades participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;*”, conforme definido no inciso XLVI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 e também do inciso II do art. 2º do Decreto nº 11.462/2023.

As regras sobre a formalização da Ata estão previstas no Capítulo V do Decreto nº 11.462/2023, as quais devem estar em conformidade com a minuta do edital e do termo de referência. Destaca-se que o prazo de vigência da Ata, nos termos do art. 22 do Decreto, é de um ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

No caso dos autos, observa-se que foi colacionada a minuta de Ata contendo os elementos indispensáveis na forma padronizada (inciso IV do art. 19 e §1º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021), pelo que está de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.

#### **IV - VIII. DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO**

O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o artigo 25, seu §1º,



expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

No caso dos autos, a minuta do contrato que foi juntada ao processo reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico. Portanto, não há medidas corretivas a serem adotadas no feito.

#### **IV - IX. DA DESIGNAÇÃO DE AGENTE PÚBLICOS**

No presente caso, foi juntado aos autos o Decreto de designação dos Agentes de Contratação/Pregoeiro e da equipe de apoio, apresentando-se, o processo, regular nesse aspecto, conforme disciplinamento dos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021, cabendo apenas alertar ao órgão para que se assegure quanto às vedações estabelecidas no ordenamento jurídico, bem como para que atente às regras de atuação do Agente de Contratação e da equipe de apoio, constantes do Decreto nº 11.246/ 2022. Em tudo, cuidado para observar o princípio da segregação de funções, previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, do Decreto nº 11.246/2022, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual, com atenção especial para adoção e obediência ao princípio da segregação de funções, e demais previstos no artigo 5º da Lei 14.133/2021.

#### **IV - X. DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO**

Destaca-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, incluído o termo de contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Enfatiza-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.



## **V - CONCLUSÃO**

Compulsando os autos administrativos, verifica-se que o procedimento no que se refere ao Edital e seus anexos se encontram dentro das exigências previstas na legislação, bem como os atos até então praticados.

Desta forma, tendo em vista o teor exposto e pelo que dos autos consta, em atenção ao exigido pelo artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, tenho que do ponto de vista jurídico-formal, a Minuta do Edital do referido processo licitatório, bem como os elementos exigidos para a deflagração do mesmo encontram respaldo nos seguintes diplomas legais: Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos); Decreto Executivo Federal nº 14.770/23 (Altera a Lei 14.133/21) e Decreto Executivo Federal nº 11.462/2023 (Regulamenta o Sistema de Registro de Preços).

Pelo todo delimitado, ratificamos que este parecer jurídico foi realizado sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, além de não vincular a Autoridade Competente, posto que a mesma possui a titularidade da competência do mérito administrativo disposto nesta situação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Marituba – PA, 04 de dezembro de 2024.

---

**Wagner Vieira**  
**ASSESSOR JURÍDICO MUNICIPAL**