

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

PARECER N.026/2025/CMAAN

PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 9/2025-0007-SRP - CMAA

PREGÃO ELETRÔNICO N. 007/CMAAN/2025 - TIPO MENOR PREÇO POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

ASSUNTO: AQUISIÇÃO PARCELADA DE GÊNERO ALIMENTÍCIO, MATERIAL DE COPA E COZINHA, MATERIAL DE LIMPEZA E UTENSÍLIOS EM GERAL.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. COMPRAS DE BENS COMUNS COM UTILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO AUXILIAR DE REGISTRO DE PREÇOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, RESOLUÇÃO Nº 001, DE 02 DE JANEIRO DE 2024. ANÁLISE JURÍDICA DE CONFORMIDADE DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVA E RECOMENDAÇÃO A SER CUMPRIDA OU JUSTIFICADA QUANTO A NÃO INCIDÊNCIA OU AFASTAMENTO.

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade contratação futura e eventual de empresas para aquisição de gênero alimentício, material de copa e cozinha, material de limpeza e utensílios em geral, com objetivo de atender às necessidades da Câmara Municipal de Água Azul do Norte/PA, observados os detalhamentos técnicos, operacionais e especificações, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, com utilização do Sistema de Registro de Preços, conforme justificativa, documento de solicitação de demanda, estudo técnico preliminar e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Consta no presente certame: autorização para abertura de procedimento licitatório, documento de solicitação de demanda em que a autoridade solicitante expõe a justificativa para aquisição em tela, estudo técnico preliminar, termo de referência, análise de risco, designação de pregoeiro, realização de pesquisa de preços, classificação orçamentária, minuta do aviso de licitação na modalidade pregão eletrônico com procedimento auxiliar do sistema de registro de preços, minuta do contrato e despacho de encaminhamento dos autos à assessoria jurídica para análise.

É a síntese do necessário.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

2. APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

O art. 53 da Lei Federal 14.133/21 determina que ao final da fase preparatória o processo administrativo de licitação seguirá para o órgão de assessoramento jurídico, para fins de controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação.

O art. 17 da mesma Lei, por sua vez, define que as fases do processo de licitação são, em sequência: preparatória; de divulgação do edital; de apresentação de propostas e lances; de julgamento; de habilitação; recursal; e de homologação.

A fase preparatória corresponde à primeira etapa do processo licitatório, iniciando-o e compreendendo todos dos atos praticados até a divulgação do edital.

Nesse contexto, o final da fase preparatória, e por conseguinte, oportunidade de realização da análise jurídica da contratação, deve ser entendido como o momento imediatamente posterior à elaboração da minuta de edital e antes de sua publicação.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade.

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. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

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.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

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 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 a cada um destes observar se os seus atos estão dentro de seu espectro de competências.

Por fim, 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.

2.2. AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

O art. 19 da Lei nº 14.133/2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras, e serviços, conforme abaixo:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Necessário que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

No caso a autoridade administrativa apresentou justificativa informando que ainda não criou catálogo próprio de compras, serviços e obras, tampouco catálogo de minutas, optando por adotar as minutas utilizadas pelo poder executivo federal, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 19 da Lei 14.133/2021.

2.3. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

O regime jurídico licitatório instituído pela Lei 14.133/2021 exaltou a importância do planejamento elevando ao status de princípio licitatório ao lhe dar maior destaque na fase preparatória, conforme previsão no art. 5º.

Para Marçal Justem Filho¹, o princípio do planejamento representa: “[...] o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas [...]”.

O planejamento inicia a fase preparatória do processo licitatório, cujo principal objetivo é

¹ FILHO, Marçal Justem. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 221, p. 128

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

alcançar a melhor solução para atender as necessidades da Administração, mediante uma abordagem técnica, mercadológica e de gestão, valendo-se de sua natureza procedimental e de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a análise de riscos para identificar, prevenir e remediar eventuais defeitos e insuficiências que possam existir em determinadas alternativas encontradas, a fim de se comprovar a viabilidade técnica e econômica da contratação pública.

Desta feita, para assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos, essencial que se realize planejamento, posto ser nessa fase da instrução processual que serão definidas as especificações do objeto, bem como suas quantidades e preços praticados pelo mercado, subsidiando a decisão da Administração quanto a sua necessidade, o tempo, as soluções possíveis, os riscos envolvidos, os recursos financeiros disponíveis e as variáveis previsíveis.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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;

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

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.

O planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Ressalte-se 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). Identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

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. No caso em análise constata-se a presença das peças técnicas descritas no art. 18 da Lei 14.133/2021, as quais serão analisadas individualmente no decorrer deste parecer.

2.3.2 IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE E ENQUADRAMENTO DO PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÃO

A equipe técnica justifica a necessidade da contratação de empresa para aquisição parcelada de gênero alimentício, material de copa e cozinha, material de limpeza e utensílios em geral, por ser imprescindível a aquisição para suprir as necessidades dos setores administrativos da Câmara e para atender de forma satisfatória as demandas da casa de leis.

O inciso VII do art. 12 da Lei 14.133/21 informa que 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.

Embora a Lei n. 14.133/2021 mencione a possibilidade e não obrigatoriedade do ente federativo elaborar o Plano de Contratações Anual, para que se possa verificar se o objeto a ser contratado para suprir as necessidades do ente legislativo está previsto no plano de contratações anual, a equipe técnica deve juntar aos autos declaração de existência ou inexistência do plano de contratações anual, bem como se o objeto a ser contratado está contemplado.

A equipe técnica informa no termo de referência que o objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações da Câmara Municipal de Agua Azul do Norte/PA.

Cumpre assim os requisitos legais.

2.3.3. FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

A Lei n. 14.133/2021 estabelece que a materialização da formalização de demanda se dá por meio de documento que apresente os elementos que justifiquem o pedido de contratação, suas especificações e o fundamento legal, demonstrando o interesse público envolvido.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Consta nos autos do processo administrativo o documento de solicitação de demanda – DSD, com especificação do objeto que é a contratação de empresas para aquisição de gênero alimentício, material de copa e cozinha, material de limpeza e utensílios em geral; da necessidade da contratação; da descrição e quantitativos; informações sobre prazo e local de execução dos serviços; identificação do fiscal de contrato e prazo para pagamento. restanto preenchido os requisitos legais.

2.3.4 DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO/PREGOEIRO

O art. 8º da Lei 14.133/2021 dispõe:

“A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoas designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanente 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.”

Sabe-se que em muitos entes municipais há um número considerável de agentes públicos que não detém vínculo efetivo e em muitos casos não dispõe de servidores efetivos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, principalmente em atenção ao princípio da segregação de funções que veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea de funções.

A Câmara Municipal de Agua Azul do Norte não possui servidores efetivos para atuarem como agente de contratação conforme disposição do art. 8º da Lei 14.133/2021.

Frisa-se que o inciso I do art. 176 da Lei 14.133/2021 estabelece que os municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contados da data da publicação da referida lei para cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º.

Para tanto, o ente legislativo está desobrigado quanto ao cumprimento das disposições constantes do “caput” do art. 8º da Lei 14.133/2021 (servidor efetivo ou empregados públicos para agente de contratação), pela exceção contida no artigo 176 da mesma disposição legal, vez

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

que o Município de Agua Azul do Norte, conforme censo IBGE conta atualmente com 18.080 habitantes.

Há também outro viés a ser analisado. Com base na técnica de repartição vertical de competência, o inciso XXVII do art. 22 da CRFB preconiza que caberá à União definir as normas gerais sobre licitação e contratos administrativos, permitindo, por outro lado, aos demais entes federativos legislar sobre normas específicas de acordo com as suas particularidades.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1o, III.

Se, por um lado, compete à União definir as normas gerais sobre o tema, por outro, é permitido aos demais entes federativos legislar sobre normas específicas de acordo com as suas particularidades. Logo, apenas as normas gerais são de obrigatória observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante.

Com vistas a cumprir o papel de definir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, a União editou, para o regime da Administração direta, autárquica e fundacional, a Lei nº 14.133/2021 (em substituição à Lei nº 8.666/1993), e, para o regime das empresas estatais, a Lei nº 13.303/2016.

Com base na jurisprudência do STF e em manifestações contidas em estudos especializados ainda sob a égide da Lei nº 8.666/1993, temos que a despeito da redação do caput do seu art. 1º, a Lei nº 14.133/2021 dispõe não só sobre “normas gerais”, em atendimento ao art. 22, XXVII, da CF, mas, também, sobre “normas específicas”, sendo estas aplicáveis apenas no âmbito da Administração Pública federal.

Na NLLC, normas gerais seriam: princípios e as diretrizes gerais estabelecidas nos arts. 1º a 5º e 11; definição das modalidades de licitação, tendo em vista expressa previsão no inciso XXVII do

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

art. 22 da CF; estabelecimento dos tipos de licitação (critérios de julgamento) no art. 33; critérios de preferência e de tratamento diferenciado prevista no art. 60; requisitos máximos de habilitação fixadas nos arts. 66 a 69; garantia de qualquer cidadão em impugnar o ato convocatório e solicitar esclarecimentos (art. 164); previsão dos atos decisórios passíveis de interposição de recurso administrativo contida no inciso I do art. 165; prazos mínimos para a interposição dos recursos; taxatividade dos casos de dispensa de licitação (art. 75).

Assim, as questões atinentes à regulamentação dos procedimentos licitatórios, desde que preservem os princípios, as diretrizes, a estrutura substancial do procedimento e o núcleo essencial dos requisitos de participação e direitos dos licitantes estabelecidos na Lei nº 14.133/2021 poderão ser normatizados de maneira específica pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, naquilo que lhes for peculiar.

A NLL possui um capítulo próprio aos agentes públicos (Capítulo IV do Título I), estabelecendo, no art. 7º, requisitos gerais a serem observados na designação dos *“agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei”*.

O art. 7º trata, de forma genérica, dos agentes públicos que irão atuar nos procedimentos administrativos de contratação, em todas as suas fases: preparatória, externa e contratual.

Além dos requisitos gerais fixados nos incisos I a III do art. 7º, o *caput* do art. 8º estabelece uma exigência adicional para a designação do *“agente de contratação”*: ser servidor efetivo.

É preciso questionar: o *caput* do art. 7º e o *caput* do art. 8º da NLL possuem envergadura de norma geral ou de norma específica?

Doutrinadores de renome se posicionam que tais requisitos, em especial quanto ao caráter efetivo do provimento do servidor, trata-se de norma específica, sendo aplicável, de antemão, apenas no âmbito da União, admitindo-se, por conseguinte, previsão distinta na legislação de Estados e Municípios, por versar sobre matéria correlata à organização interna de pessoal e gestão administrativa dos entes federados, além de não integrar, substancialmente, a compreensão do *“processo de licitação pública”* propriamente dito – conforme dicção do art. 37, XXI, da CRFB.

Para Ronny Charles Lopes de Torres: *“ao ultrapassar a condição de diretriz, orientando pela preferência, o artigo 8º define uma regra cogente, que impõe submissão. Com essa*

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

característica, tal disciplinamento claramente se reveste da condição de norma materialmente específica, não vinculando Estados, Municípios e o Distrito Federal, mas apenas órgãos e entidades federais” (in Leis de Licitações Públicas comentadas. 12 ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 105).

De acordo com a expressão utilizada no art. 22, XVII, da CRFB, a União possui competência para editar “normas gerais de licitação e contratação”, o que não pode abarcar, necessariamente, todos os aspectos acessórios e indiretos envolvendo a dinâmica do processo de contratação, chegando, inclusive, a afetar questões internas de organização administrativa de todos os órgãos e entidades.

Sob a ótica constitucional, não se pode compreender os requisitos do art. 7º e do art. 8º da NLL como de caráter “geral”, sob pena de sufocamento legislativo dos Estados e Municípios e, conseqüentemente, da mitigação da autonomia administrativa de tais entes federados.

Nesse entendimento o ente assessorado editou a Resolução nº 001 de 02 de janeiro de 2024 que regulamenta os requisitos para designação do agente de contratação, no âmbito do poder legislativo municipal de Água Azul do Norte/PA.

A Resolução nº 001 de 02 de janeiro de 2024 estabelece no Inciso II do art. 2º:

II - Se o órgão não contar com servidores efetivos aptos a assumirem a função de agente de contratação, a autoridade competente poderá, excepcionalmente, a partir de decisão fundamentada e publicizada, com o reconhecimento expresso da situação excepcional, designar servidores exclusivamente comissionados para exercerem a função. O servidor Comissionado que for nomeado para exercer a função de Agente de Contratação deverá ter atribuição relacionada a licitação e contrato e possuir formação compatível, ou qualificação atestada por certificação profissional que poderá ser emitida por Escola de Governo ou por Escola/Empresa privada especializada na área.

Por não possuir servidor ocupante de cargo de provimento efetivo para exercer a função de agente de contratação e/ou pregoeiro, ante a autonomia administrativa, o ente legislativo, com base na Resolução nº 001/2024 poderá designar agente de contratação e/ou pregoeiro, servidor ocupante de cargo em comissão.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

2.3.5. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E ANÁLISE DE RISCO

O Estudo Técnico Preliminar - ETP, de acordo com o art. 6º, XX da Lei n. 14.133/2021, é um *“documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”*.

Cumpra ao ETP 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 será elaborado nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Pode-se observar que os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documentos técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio ente assistido, formalmente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º da Lei 14.133/2021.

No caso concreto, a administração elaborou o ETP de modo a contemplar as exigências legais e normativas com a descrição da necessidade, requisitos para contratação, estimativa de quantidades para contratação, levantamento do mercado, estimativa do valor da contratação, descrição da solução, justificativa da escolha da solução, justificativa para não parcelamento, descrição de possíveis impactos ambientais, providências prévias ao contrato e viabilidade da contratação.

Logo, o ETP cumpre os elementos obrigatórios constantes nos §1º e 2º do art. 18 da NLLC, sendo conveniente ressaltar aspectos relativos a alguns pontos especificados abaixo.

Primeiro, uma vez identificada a necessidade administrativa (aquisição de gênero alimentício, material de copa e cozinha, material de limpeza e utensílios em geral), o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender à necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Em vista do exposto, o ente legislativo apresentou como solução a contratação de empresa para aquisição de gênero alimentício, material de copa e cozinha, material de limpeza e utensílio em geral, através de licitação na modalidade pregão com auxílio do procedimento de registro de preços, nos termos seguintes:

“Realizou-se levantamento de mercado, não sendo identificadas as possibilidades da adesão de ARP, restando necessário a realização de procedimento administrativo de licitação para a aquisição dos itens, objeto do presente certame.

Diante disso e diante da real necessidade na obtenção dos produtos objeto do presente estudo, é recomendável a realização de pregão eletrônico, tipo menor preço, para a obtenção de maior vantagem econômica par a CMAAN, pois além de ser a opção disponível, abrangerá um maior número de concorrentes.”

Na seara das licitações públicas, o Sistema de Registro de Preços tem sido amplamente utilizado como instrumento para otimizar os processos licitatórios e promover a eficiência e a economicidade nas compras governamentais. O registro de preços é um procedimento auxiliar que facilita a atuação da administração em relação a futuras contratações.

A Ata de Registro de Preços – ARP – apresenta “natureza pré-contratual”, pois a administração pública não está obrigada a contratar o objeto registrado, parcial ou totalmente. A compreensão e a correta aplicação desse instituto dependem tanto da interpretação dos normativos quanto da atuação criteriosa dos gestores públicos, equilibrando os princípios da eficiência, economicidade e legalidade nas contratações.

A justificativa para a escolha da solução se deu nos termos seguintes:

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

“A justificativa para a escolha da realização do Pregão Eletrônico, por meio de registro de preços, é garantir o equilíbrio nas contratações públicas, vislumbrando a manutenção dos preços registrados durante todo o período de vigência da ATA, e respectivas execuções contratuais. Ademais, conforme estabelece a legislação vigente, por se tratar de aquisição de bem comum, o pregão é a modalidade que melhor atende à demanda.”

Os responsáveis pela elaboração do ETP apresentaram soluções existentes no mercado e promoveram uma comparação entre elas. Ao final do levantamento demonstraram que a licitação na modalidade pregão com auxílio da Ata de Registro de Preços, solução escolhida, é a que mais se aproxima dos requisitos definidos e que mais promove a competição, levando-se em conta os aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização, bem como as práticas de mercado.

Outro ponto refere-se aos quantitativos estimados.

No planejamento de compras deverá ser considerada as *“quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo”* (inciso III do art. 40 da Lei Federal 14.133/2021).

O inciso IV do §1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, estabelece, como elemento do ETP, a estimativa das quantidades para a contratação, a qual deverá estar acompanhada *“das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala.”*

Deve-se evitar estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda. Não basta que sejam apresentadas as quantidades que se pretende adquirir, recomenda-se que a estimativa da quantidade no ETP contenha: a) as memórias de cálculo e os documentos que lhes dão suporte; b) a metodologia utilizada para se chegar nessa estimativa (contratação anterior, ata de registro de preço, histórico de consumo, etc) e c) os documentos que corroborem a quantidade solicitada.

A Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Nessa etapa,

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos. Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Importante frisar que não compete a esta assessoria jurídica adentrar em questões técnicas, mas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação, e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Consta no ETP que: *"No que se refere, ao quantitativo do objeto no DFD, o mesmo foi mensurado levando-se em consideração uma quantidade estimada suficiente ao atendimento da demanda, devidamente ponderado em históricos anteriores, respeitando uma margem de suportar um eventual aumento da demanda e permitindo contratação parcelada dos produtos."*

Recomendo seja apresentado demonstrativo de cálculos pelos quais se chegou a estimativa de quantidades.

Sobre a justificativa para o parcelamento ou não da solução, um dos principais aspectos que deve ser analisado na etapa de planejamento da licitação é sobre a reunião em lote(s), ou não, dos itens necessários para atender a demanda da Administração.

A Lei 14.133/2022 estabeleceu como elemento obrigatório do ETP a apresentação das justificativas para o parcelamento ou não da contratação (inciso VIII, §1º, do art. 18) e fixou diretrizes específicas do parcelamento para as compras, nos §§2º e 3º do art. 40:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

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

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

A equipe técnica de planejamento informou no item denominado “Justificativa para parcelamento” que: *“A solução escolhida compreende a contratação de empresa para fornecimento do material, conforme demandar a Contratante. O fornecimento se dará para apenas um órgão, razão pela qual não justifica parcelamento do objeto.”*

Com fundamento na Constituição Federal, art. 225, caput, e 170, VI e na Lei 14.133/2021 art. 5º e art. 11, IV, temos que o processo licitatório tem por objetivo incentivar o desenvolvimento nacional sustentável. No planejamento da contratação, deve ser avaliada a possibilidade de se definir critérios objetivos de sustentabilidade na contratação, por meio da especificação do objeto, ou da exigência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimentos e recolhimento dos produtos, ou da incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades entre outras possibilidades.

A Lei 14.133/2021 estabelece que a Administração Pública deverá criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, que consiste em sistema informatizado destinado a permitir padronização de itens a serem adquiridos e que estarão disponíveis para a licitação (art. 6º, LI, c/c art. 19, II). Consta no processo administrativo declaração de inexistência de catálogo eletrônico de padronização, conforme §2º do art. 19 da Lei 14.133/2021.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Quanto a análise de riscos temos que é uma atividade de planejamento na qual se avalia a probabilidade de um evento acontecer e impactar negativa ou positivamente os objetivos da Administração. No presente caso, foi juntado ao processo administrativo análise de riscos, o que atende ao art. 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021.

Ao final do ETP a equipe técnica concluiu pela viabilidade da contratação nos termos seguintes: *“Diante do explanado no presente estudo, a contratação atende adequadamente as demandas formuladas, os benefícios a serem alcançados são adequados, os custos previstos são compatíveis e caracteriza uma economicidade, os riscos envolvidos são administráveis. Considerando as informações do presente ETP, entende-se que a presente contratação se configura tecnicamente VIÁVEL. “*

Portanto, juridicamente, cumpre os requisitos legais.

2.3.6. TERMO DE REFERÊNCIA

Sob a regência do art. 6º, incisos XXIII e XXV da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência passou a ser o documento exigido nas contratações para compras e serviços, excepcionando obras e serviços de engenharia.

Em linhas gerais, ressalte-se que o Termo de Referência é o documento elaborado na etapa do planejamento da fase preliminar da licitação ou da contratação direta que, em regra, reunirá informações que possibilitará ao gestor a avaliação de viabilidade –técnica e econômica – da futura contratação pública para compras de bens e/ou prestação de serviço, a fim de atender às necessidades da Administração Pública.

De acordo com a Lei Federal 14.133/2021, o termo de referência deverá promover a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação. Além disso, deverá descrever a solução como um todo, considerando todo o ciclo de vida do objeto, bem como prever os requisitos da contratação que irão permitir o atendimento da necessidade do poder público.

Em atendimento ao art. 6º, XXIII da Lei 14.133/2021, o termo de referência constante no processo administrativo, elaborado pela equipe técnica, apresenta: a) definição do objeto; b) necessidade da contratação; c) descrição da solução; d) requisitos da contratação; e) modelo de

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

execução do objeto; f) modelo de gestão do contrato e fiscalização do contrato; g) forma de pagamento; h) regime de execução e habilitação; i) estimativa do valor da contratação; j) adequação orçamentária. Cumpre assim os requisitos legais.

2.3.7 ESTIMATIVA DE DESPESA

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a estimativa de despesa para as contratações de serviços em geral deverá ser calculada nos moldes do art. 23, que trata da realização de estimativa de preços nos processos licitatórios.

Segundo o referido dispositivo, o valor estimado deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, em uma comparação com os preços constantes de bancos de dados públicos, levando-se em conta as quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades locais.

Consta no estudo técnico preliminar realização de estimativa do valor da contratação, com base na consulta em comércios locais com as empresas G. B. de Souza Comércio -ME; A. L. de S. Pereira Consorcio e V. G. Ramos Eireli EPP, atas de registro de preços anteriores e a informação de que: *“não sendo possível a busca na base de banco de dados da plataforma Portal de Compras Públicas, em razão de estar em processo de readequação e manutenção, não permitindo acesso à consulta no banco de preços.”* A princípio, houve observância aos parâmetros previstos no §1º do art. 23 da Lei 14.133/2021.

2.3.8. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Conforme se extrai do caput do artigo 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 artigo 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

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

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.

Com efeito, a Administração Pública não poderá realizar nenhuma licitação nem celebrar contrato sem a demonstração da disponibilidade dos recursos, o que precisará estar documentalmente formalizado nos autos do processo.

Uma característica marcante no sistema de registro de preços - SRP – é a não obrigatoriedade de que a administração realize a contratação integral dos quantitativos registrados. Tal aspecto é apontado na doutrina, que ressalta que o SRO dispensa o bloqueio prévio de recursos e não impõe à administração o dever de contratar integralmente os itens constantes na ARP. Nessa linha, completa que o registro de preços cria apenas a possibilidade e disponibilidade de recursos. Outrossim, não se exige prévia e integral reserva orçamentária para o valor estimado no SRP, mas tão somente a comprovação de recursos no momento em que cada contratação vier a ser formalizada.

Ou seja, no sistema de registro de preços, uma característica peculiar é a de dispensar a indicação de prévias dotações orçamentárias

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

2.3.9 MODALIDADE, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E MODO DE DISPUTA

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória deverá considerar a *“modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros para fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerando todo o ciclo de vida do objeto”*.

O pregão é a modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e contratação de serviços comuns.

Nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei Federal 14.133/2021, consideram-se bens e serviços comuns: *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”*.

A equipe de planejamento avaliou e especificou ETP que o objeto se enquadra como “bem comum” para fins de adoção do pregão eletrônico como modalidade licitatória.

Os critérios de julgamento autorizados pela Lei Federal 14.133/2022 estão previstos no art. 33. Em se tratando da modalidade de licitação pregão, os únicos critérios de julgamento que poderão ser definidos pela equipe de planejamento são o menor preço ou o maior desconto (art. 6º, XLI) o que deve ser observado na elaboração do Termo de Referência.

Cumprir também, que de acordo com o §1º do art. 34 da Lei 14.133/2021, os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores, vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre objetivamente mensuráveis.

Quanto ao modo de disputa, de acordo com art. 56 da NLLC, o modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente, aberto ou fechado. O §1º do referido dispositivo veda a utilização isolada do modo de disputa fechado quando adotado os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto. Tratando-se de modalidade licitatória pregão, cujo critério de julgamento é o “menor preço” ou o “maior desconto”, a equipe técnica de planejamento poderá adotar os modos de disputa “aberto”, “aberto-fechado” e “fechado-aberto”.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, a Administração informou que a modalidade de licitação será o pregão eletrônico com auxílio do Sistema de Registro de Preços, que o critério de julgamento será o menor preço por item e que o modo de disputa será aberto.

3. SO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - SRP

O sistema de registro de preços não consubstancia modalidade licitatória, trata-se de procedimento ou instrumento auxiliar, conceituado pelo art. 6º, XLV, da NLLC nos seguintes termos:

Art. 6 (...)

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;

Assim, no caso de licitações para aquisição de bens comuns, 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 procedimento de seleção.

A licitação utilizando o SRP tem por fim 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 ser chamado a contratar com o órgão/entidade gerenciador, assim como com outros que a integram – participantes- ou que aderiram à ARP posteriormente – não participantes/carona-.

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

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Por outro lado, há a possibilidade de a licitação se utilizar do sistema de registro de preços, que, como dito, tem propósito essencial de formar uma ARP – ata de registro de preços- a partir de uma única licitação, possibilitando múltiplas contratações.

Em que pese ser frequente a conjuntura de o SRP ser utilizado em contratações subsidiando demandas de múltiplos órgãos/entidades, não raro há situação de um órgão deter uma necessidade administrativa que enseje a adoção do sistema de registro de preços, mas cuja demanda seja restrita a ele. Para tanto, o planejamento deverá justificar o motivo de realizar procedimento licitatório na qualidade de único órgão contratante e não permitir adesão a ata.

A característica marcante do SRP é a viabilidade de realizar uma única licitação e, a partir dela, ser possível a celebração de múltiplos contratos, por diversos órgãos/entidades. Até nas contratações onde não há participantes é possível a adesão, de forma que outro interessado posteriormente venha a contratar aquele objeto utilizando a ata.

Isso permite ampla colaboração e eficiência na Administração, viabilizando uma atuação consertada e cooperativa nas contratações públicas, o que proporciona ganhos de escala, economicidade em relação aos custos operacionais e celeridade.

Afora os ônus burocráticos da licitação e do necessário emprego de recursos financeiros e de pessoal no processo, a disposição de atas de registro de preços confere agilidade na resolução das demandas administrativas, na medida em que permite a imediata contratação, sem a necessidade de se processar toda uma licitação prévia.

Ademais, a ata consubstancia documento vinculativo obrigacional tão somente em relação aos particulares com preços registrados. Para a administração, de outro lado, há uma facultatividade. Seja em relação ao órgão/entidade gerenciador ou participante, não há obrigação de contratar. Estes podem, inclusive, promover uma nova licitação com o mesmo objeto, desde que haja motivação razoável, demonstrando os fundamentos e especificidades que justificam a realização e não utilização da ata vigente, conforme estabelece o art. 83 da NLLC.

Doutra banda, junto à faculdade de contratar, o SRP também reúne a característica de dispensar a indicação de prévias dotações orçamentárias. Com isso, permite-se superar dificuldades relacionadas aos contingenciamentos orçamentários, na medida em que não será necessário

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

promover destaques ainda na licitação. Com efeito, a necessidade de vincular o orçamento apenas subsistirá quando da formalização do contrato.

Outra característica do SRP é a racionalização e eficiência no gerenciamento de estoques administrativos. Isso se dá ante a possibilidade de aquisições no momento em que houver necessidade efetiva de utilização do objeto, evitando a formação de estoques ociosos e vencimento de produtos.

Descritas as características relevantes, trataremos das hipóteses de utilização do SRP.

As normas gerais sobre o Sistema de Registro de Preços estão consignadas na NLLC nos arts. 82 a 86. Por serem normas gerais, não há previsão quanto às hipóteses de adoção do SRP, tampouco quanto ao juízo administrativo de uma vez dentro dessas hipóteses, optar por aplicar o instrumento ou não.

A lei se limitou a prever que “*poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia*” (art. 82, §5º, *caput*) e indicou exigências que deverão estar presentes no edital (art. 82, *caput*) e condições a serem observadas quando da utilização (art. 82, §5º, incisos I a VI).

No âmbito das compras ou aquisições de bens, que é o caso em análise, asseverou que caberá ao planejamento da contratação avaliar a pertinência do processamento mediante o SRP.

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

II – processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

O ente demandante deste parecer informa que não possui normas específicas sobre licitações e contratos, bem como não definiu rol de hipóteses em que o SRP deverá ser preferencialmente utilizado.

Assim, tratando-se de aquisição de bens comuns, é possível o processamento mediante Sistema de Registro de Preços (art. 82, §5º, *caput* da Lei 14.133/21) e o planejamento dessas compras

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

deve sempre considerar a expectativa de consumo anual, avaliando a pertinência de utilizar o SRP (art. 40, II da Lei 14.133/21).

Nesse contexto, constatada uma contratação que se amolda a uma das hipóteses de utilização do SRP o planejamento da contratação necessitará avaliar a utilização ou não do registro, e seja qual for a opção, deverá expor os motivos subjacentes, indicando qual seria a hipótese normativa e a justificativa da decisão de utilizar o SRP.

Consta no ETP que: *“A justificativa para escolha da realização do Pregão Eletrônico, por meio de registro de preços, é garantir o equilíbrio nas contratações públicas, vislumbrando a manutenção dos preços registrado durante o período de vigência da ata, e respectivas execuções contratuais.”*

3.1. CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO SRP

O §5º do art. 82 da Lei 14.133/21 estabelece as condições de utilização do SRP:

Art. 82. (...)

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

O inciso I da lei ratificou a necessidade de ampla pesquisa de mercado, considerando inclusive, a amplitude da licitação mediante SRP, que poderá atender múltiplas demandas de vários órgãos/entidades.

O inciso II consubstancia verdadeira delegação normativa dos entes federados, reafirmando a competência destes para delinear seus procedimentos específicos no âmbito do SRP.

O inciso III ressalta a necessidade de se manter práticas administrativas contínuas de gerenciamento de contratações, especialmente nas que envolvem SRP e respectivas atas de registro de preços, uma vez que envolvem gestão de atas, quantitativos integrados pelos órgãos, controle de adesões, etc.

O inciso IV reiterou-se a necessidade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro. Ou seja, a Administração deverá manter os preços registrados atualizados, a partir de períodos e índices predefinidos, de modo a preservar os valores frente à inflação e à variação ordinária de preços e custos.

O inciso V fixou que as atas de registro de preços terão validade correspondente a 1 (um) ano e que tal prazo fixo poderá ser prorrogado por igual período, chegando a até 2 (dois) anos, desde que comprovada a vantagem do preço registrado.

Em que pese os debates acerca de quais normas licitatórias tem caráter geral ou específico, registra-se que a fixação do prazo de validade da ata já foi entendida como norma geral pelo Tribunal de Contas da União (TCU. Acórdão 2368/2013 – Plenário, TC 035.358/2012-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 4.9.2013. Info 167.)

Vislumbra-se, portanto que na definição do período de validade do registro de preços cabe ao órgão/entidade gerenciador definir o prazo na ata e realizar a opção administrativa de permitir, ou não, a possibilidade de prorrogação por igual período.

Tal juízo deve ser realizado no planejamento da contratação e a definição deve constar expressamente no edital e anexos, com a respectiva motivação. Ressalte-se ainda, que a prorrogação da ARP pressupõe que se demonstre que o preço registrado persiste vantajoso, mediante adequada pesquisa de preços, permitindo-se inclusive negociação com o detentor da ata.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Ressalte-se que o prazo de vigência de ata de registro de preços não se confunde com a duração dos contratos administrativos que dela podem advir. Tratam-se de regimes jurídicos autônomos e diferentes, ainda que, na ata, constem disposições a respeito da vigência dos possíveis contratos posteriores.

Conforme previsto no termo de referência e edital, a ata terá prazo de 1 (um) ano, com a possibilidade de prorrogação por igual período. E até o fim do interregno de vigência da ata, ela poderá ser utilizada para originar contratos, que se submeterão aos prazos de duração disciplinados na espécie.

Por sua vez, o inciso VI do §5º, junto ao VII do *caput*, também do art. 82, prevê o denominado “cadastro de reserva”. Trata-se do registro, em ata, daqueles particulares que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor. Ou seja, após a fase classificatória é facultado aos demais que reduzem seus preços ao mesmo valor do vencedor para que restem incluídos na ata, a título de cadastro de reserva.

Nesse cenário, os aderentes registrados em cadastro de reserva poderão ser convocados em caso de impossibilidade de atendimento pelo anteriormente colocado e, ainda nas hipóteses de cancelamento do fornecedor registrado com melhor classificação.

Dessa forma, a ata de registro de preços também terá o condão de gerar obrigação de fornecimento aos aderentes registrados em cadastro de reserva, vinculando-os aos preços registrados.

3.2. INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS – IRP

A intenção de registro de preços consubstancia instrumento inerente ao registro de preços que tem o objetivo de divulgar o processamento de determinada licitação por meio de sistema, e assim, dar conhecimento e oportunidade a órgãos que eventualmente tenham interesse em integrar a contratação.

O art. 86 da NLLC define o prazo mínimo em que ele deverá se manter aberto, 8 (oito) dias úteis, recebendo manifestações de interesse.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Quanto ao §1º do mesmo dispositivo, importante destacar que a IRP será dispensável, nos casos de contratação específica, cuja necessidade administrativa seja manifestamente restrita ao órgão demandante e gerenciador. Isto é, a abertura de IRP apenas será dispensada quando o objeto da contratação for evidentemente limitado ao órgão gerenciador.

Nesse caso, as razões devem ser consignadas no processo administrativo, justificando o motivo de se ter afastado a abertura da intenção de registro de preços no caso.

3.3. EDITAL DE ESPECIFICAÇÕES DA LICITAÇÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS

A NLLC estabelece no art. 82 que o edital de licitações realizada utilizando o SRP deverá observar as regras gerais da Lei, notadamente aquelas que tratam dos editais em geral (art. 25), e deverá dispor sobre as seguintes questões específicas:

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;

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

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.

Na linha das normas explícitas o inciso I do referido dispositivo, por exemplo, exige as especificidades da licitação e do seu respectivo objeto, fixando o quantitativo máximo de cada item a ser registrado na ata.

O inciso VI exige a previsão das condições de alteração dos preços registrados, requisito previsto no edital.

O inciso VIII exige que o edital preveja a regra de vedação à participação dos órgãos/entidades em mais de uma ata vigente. O edital prevê que as regras referentes ao órgão gerenciador e participantes e eventuais adesões são as que constam na minuta de Ata de Registro de Preço, documento anexo ao edital. A minuta da ARP contempla a vedação.

O inciso IX apenas determina que sejam previstas no edital as hipóteses de cancelamento da ARP, o atendimento à exigência é satisfeito mediante a previsão desse regramento o instrumento convocatório, o que nos autos está previsto na minuta da ARP.

3.4. QUANTITATIVO E HABILITAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICA-FINANCEIRA NO SRP

No que tange à comprovação de habilitação técnica e econômica-financeira, em relação aos quantitativos que compõem a contratação, o propósito de se aferir deve-se considerar apenas as quantidades relativas ao órgão gerenciador e aos participantes do SRP. Isto é, os quantitativos

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

que efetivamente integram a contratação. Não há que se falar, em habilitação referente a eventuais quantitativos que vierem a ser contratados mediante adesão/carona.

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, os quais constam no caso em análise, quais sejam: a) objeto da licitação: futura e eventual contratação de empresa para aquisição parcelada de gênero alimentício, material de copa e cozinha, material de limpeza, e utensílios em geral); b) regras relativas à convocação: previsão nos itens 1.2 ao 1.11; c) da proposta e dos documentos de habilitação: itens 1.12 ao 1.55; d) da fase de julgamento: itens 1.56 ao 1.69; e) da habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômica financeira: itens 1.70 ao 1.90; f) da ata de registro de preços: itens 1.91 ao 1.97; g) dos recursos: item 1.98 ao 1.107; h) das penalidades: item 1.108 ao 1.121; i) da impugnação do edital e do pedido de esclarecimento: itens 1.122 ao 1.126; j) do reajuste: item 1.127 ao 1.134; k) da fiscalização, gestão contrato, entrega do objeto e as condições de pagamento estão previstas no ETP e Termo de referência, documentos anexos e integrantes do edital.

Portanto, não há apontamentos a fazer.

3.5 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, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, aplicável também a cooperativas equiparadas.

Referido benefício está contemplado no edital.

3.6 CLÁUSULA COM ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, COM DATA-BASE VINCULADA À DATA DO ORÇAMENTO ESTIMADO

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

O TCU através do Acórdão 1795/2024 Plenário, estabeleceu:

Contrato Administrativo. Reajuste. Prazo. Marco temporal. Data.
Orçamento estimativo.

É ilegal a previsão de reajuste contratual com prazo contado da data da apresentação da proposta, pois o marco a partir do qual se computa intervalo de tempo para aplicação de índice de reajustamento é a data do orçamento estimado (art. 92, §3º, da Lei 14.133/2021).

No caso concreto, a minuta de edital estabelece no item 1.127 cláusula sobre não incidência de reajuste no prazo de um ano contado da data do orçamento estimado, conforme exigência legal.

4. MINUTA DO TERMO DE CONTRATO

O art. 92 da Lei nº 14.133/2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato.

O órgão solicitante não possui modelos de minutas de editais padronizados, para tanto, amparado no inciso IV do art. 19 da NLLC adotou a minuta do Poder Executivo Federal.

Assim, consta na minuta de contrato: objeto, vigência, modelo de execução e gestão do contrato, subcontratação, forma de pagamento, reajuste, obrigações do contratante e do contratado; da exigência da garantia da execução, infrações e sanções, extinção contratual, dotação orçamentária, da legislação aplicável em casos omissos, das alterações, da publicação e o foro de eleição.

Assim, não há o ponderar.

5. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumprida a ressalva elencada no item 2.3.5.

ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Após acatamento das recomendações, ou após seu afastamento, de forma motivada, será possível dar prosseguimento ao feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessora jurídica.

É o parecer.

Água Azul do Norte-PA, 26 de maio de 2025.

FLAVIANE CÂNDIDO PEREIRA
ASSESSORA JURÍDICA
OAB/PA 12.261