ESTADO DO PARÁ
MUNICIPIO DE ACARÁ
CAMARA MUNICIPAL DO ACARÁ
PODER LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO

EMENTA: PROCESSO LICITATÓRIO. MINUTA DE EDITAL. REGISTRO DE PREÇOS. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE LIMPEZA E PRODUTOS DE HIGIENIZAÇÃO. LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI Nº 14.133/2021.

Autor da consulta: Comissão Permanente de Contratação-CPC. Câmara Municipal de Acará/PA.

Assunto: Análise Jurídica da Minuta de Edital e anexos para Registro de Preços, na modalidade Pregão Eletrônico, menor preço por item.

1 – RELATÓRIO:

Trata o presente expediente de pedido de análise jurídica da minuta do futuro edital e seus anexos, para Registro de Preços, na modalidade Pregão Eletrônico, critério de julgamento menor preço por item, no modo de disputa aberto, cujo objeto é **"aquisição de materiais de limpeza e produtos de higienização, objetivando atender as necessidades da Câmara Municipal de Acará/PA"**, sob o Processo Administrativo nº 008/2025.

Constam nos autos: Minuta de Edital; Termo de Referência (anexo I); Minuta do Termo de Contrato (anexo II); – Minuta de Ata de Registro de Preços (anexo III); e Modelo de Proposta (anexo IV).

Este é o breve relatório.

Passamos agora a análise da fundamentação jurídica sobre o tema.

2 - FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

2.1 – Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no

controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

> "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;"

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> "Enunciado BPC nº 7
> A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento."

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Ele 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 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, de 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 transcrito:

> "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;
> 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."

Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

2.3 - Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 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;
> 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.” (grifos nossos)

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

Neste sentido, 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), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

2.4 - 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. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

> **"§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação**, e conterá os seguintes elementos:
> I - **descrição da necessidade da contratação**, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
> II - **demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual**, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
> III - **requisitos da contratação**;
> IV - **estimativas das quantidades para a contratação**, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
> V - **levantamento de mercado**, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
> VI - **estimativa do valor da contratação**, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
> VII - **descrição da solução como um todo**, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
> VIII - **justificativas para o parcelamento ou não da contratação**;
> IX - **demonstrativo dos resultados pretendidos** em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
> X - **providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato**, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
> XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
> XII - **descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras**, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
> XIII - **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.** (grifos nossos)

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo § 2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o ETP de modo a contemplar

as exigências legais e normativas.

2.5 - Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133/21, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

I) modalidade de licitação;
II) critério de julgamento;
III) modo de disputa; e
IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

Corroborando com entendimento, a Lei nº 14.133/21 prevê as modalidades de licitação, senão vejamos:

> Art. 28. São modalidades de licitação:
> **I - pregão;**
> II - concorrência;
> III - concurso;
> IV - leilão;
> V - diálogo competitivo.

No processo em comento, adotou-se a modalidade prevista no Inciso I do referido artigo, qual seja, o Pregão Eletrônico. O consulente tem a pretensão de realizar processo licitatório para a aquisição de materiais de limpeza e produtos de higienização, objetivando atender as necessidades da Câmara Municipal de Acará/PA, tornando-se indispensáveis a aquisição de tais insumos.

Dessa forma, o Art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/21 versa sobre a modalidade do pregão, que deverá ser obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, vejamos:

> "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;" (grifos nossos)

Desta feita o procedimento licitatório ora em análise está embasado nos artigos da lei de regência, estando assim dentro dos limites da legalidade.

2.6 - Do Sistema de Registro de Preços (SRP)

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um conjunto de procedimentos adotados pela

Administração para registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras, conforme dispõe o art. 6º, inciso XLV, senão vejamos:

> "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**;" (grifo nosso)

Sendo assim, o Sistema de Registro de Preços é um procedimento auxiliar das licitações e das contratações, conforme disposto no art. 78, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021. Utilizado como instrumento auxiliar para facilitar a atuação da Administração Pública.

No âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, o Decreto 11.462/2023 dispôs sobre os procedimentos para o SRP. As organizações que utilizam o sistema Compras do Governo Federal poderão realizar o registro de preços por meio do SRP digital.

Os preços podem ser registrados mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência. O critério de julgamento será por menor preço ou maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado, de acordo com o art. 82, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 e art. 11 do Decreto nº 11.462/2023.

A principal diferença do SRP com relação às contratações convencionais é que, no sistema convencional, a cada necessidade da Administração realiza-se procedimento licitatório para selecionar fornecedor e proposta para contratação específica, efetivada pela Administração ao final do procedimento. No registro de preços, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, tantas vezes quantas forem necessárias, durante o período de validade da ata e respeitados os quantitativos máximos definidos em edital.

Assim, o SRP, quando utilizado adequadamente, proporciona agilidade nas contratações, reduz os esforços administrativos e possibilita ganhos de escala, especialmente quando um só certame puder ser utilizado para satisfazer as necessidades de diferentes organizações públicas.

Da análise do Edital, observa-se que a Administração pretende utilizar o registro de preços para a referida aquisição. Portanto, o uso do Sistema de Registro de Preços – SRP no caso ora apreciado encontra amparo na legislação supracitada.

2.7 - Minuta do edital

A minuta do edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas

nos instrumentos da espécie.

Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela AGU foram destacadas e estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.

2.8 - Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os Art. 54, caput, §1º, e Art. 94 da Lei nº 14.133/21.

Citamos 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 14.133/21.

3 – CONCLUSÃO:

Ante ao exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, esta Assessoria Jurídica opina pela **APROVAÇÃO** da Minuta de Edital e seus anexos, para Registro de Preços, cuja modalidade é o Pregão Eletrônico, utilizando o critério de julgamento menor preço por item, no modo de disputa aberto, sob o Processo Administrativo nº 008/2025, uma vez que guardam conformidade com a legislação vigente, que rege as licitações e contratos administrativos.

É o parecer.

Acará/PA, 10 de março de 2025.

MARCOS PAULO FERREIRA DA SILVA

Assinado de forma digital por MARCOS PAULO FERREIRA DA SILVA

MARCOS PAULO FERREIRA DA SILVA
Advogado – OAB/PA nº 38.461