

## PARECER JURÍDICO 094/2025 PROC.JUR/PMR

**EMENTA:** Parecer jurídico sobre a viabilidade e legalidade da realização de Pregão Eletrônico para aquisição de cestas básicas, materiais de limpeza, higiene pessoal, colchões, lençóis e redes, destinados à ajuda humanitária às famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de evento climático, com base no Processo nº 59052.034204/2025-48 e Portaria nº 543/2025 do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Análise dos documentos constitutivos do processo, incluindo estudo técnico preliminar, termo de referência, minuta de edital e minuta de contrato, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). Verificação da adequação da modalidade licitatória, critérios de julgamento, observância dos princípios administrativos, regularidade dos atos e atendimento dos requisitos legais mínimos. Manifestação favorável à adoção do Pregão Eletrônico, assegurando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e resguardando os interesses econômicos do Município, com observações sobre o controle prévio de legalidade e a discricionariedade administrativa.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer referente à possibilidade de realização de Pregão Eletrônico, para contratação de contratação de pessoa jurídica visando a aquisição de **cestas de alimentos, material de limpeza, material de higiene pessoal, colhões, lençóis e rede, para ajuda humanitária para as famílias que se encontram em estado de vulnerabilidades devido a estação climática ocorrida**, em atendimento ao Departamento de Defesa Civil, através do repasse federal, Processo nº 59052.034204/2025-48, Portaria nº 543, de 24 de fevereiro de 2025 do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional através do Pregão Eletrônico nº 021/2021-PMR/GAB/DDC, realizado pelo processo nº 00001.20250425/0002-48.

O processo está instruído com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização de Demanda – DFD;
- b) Pesquisa de Preços;
- c) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- d) Estudo Técnico Preliminar;
- e) Termo de Referência;

- f) Justificativa;
- g) Autuação do Processo;
- h) Edital;
- i) Minuta do Contrato;

Assim, com base nesse critério e/ou parâmetro, a Administração necessariamente alcançará a economia pretendida, ainda que esta constitua uma expectativa dependente do preço praticado no mercado em comparação ao valor ofertado pela empresa contratada, cuja escolha recairá sobre aquela que apresentar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Dessa forma, opta-se pela adoção do PREGÃO na modalidade ELETRÔNICA, com o propósito maior de atender aos dispositivos legais anteriormente mencionados e resguardar os interesses econômicos do Município.

Neste contexto, antes de adentrarmos no mérito, cumpre informar que a presente manifestação jurídica tem por finalidade prestar assessoramento à autoridade competente no controle interno da legalidade dos atos administrativos a serem praticados ou já efetivados. Engloba, ainda, a análise prévia e conclusiva dos textos das Minutas dos Editais e respectivos anexos.

Visto isso, o Agente de Contratação, encaminhou os autos do processo a esta Procuradoria Jurídica.

É a síntese do necessário.

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53 I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova 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.

Conforme se depreende do dispositivo legal supracitado, o controle prévio de legalidade decorre do exercício da competência relativa à análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, tais como os de natureza técnica, mercadológica ou relacionados à conveniência e oportunidade. Quanto a esses, eventuais observações surgem apenas quando há entrelaçamento com questões de ordem jurídica, conforme estabelece o Enunciado BPC nº 07, constante 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 constantes do presente processo, inclusive no que tange ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e à avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente estabelecidas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando à melhor consecução do interesse público. O mesmo se aplica ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem estar devidamente motivadas nos autos.

Por outro lado, cumpre esclarecer que não compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar auditoria sobre a competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, tampouco sobre atos já praticados. Cabe a cada agente, isso sim, verificar se seus atos estão inseridos dentro do seu espectro de competências legais.

Por fim, cabe salientar que determinadas observações poderão ser formuladas sem caráter vinculativo, com o objetivo de resguardar a própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade legalmente conferida, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Ressalta-se, contudo, que eventuais apontamentos relativos à legalidade serão devidamente registrados

para fins de correção. O prosseguimento do processo sem a observância dessas indicações será de responsabilidade exclusiva da Administração.

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

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;

VI – a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo de 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 da 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.

Analisando os documentos que compõem a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e da justificativa para sua contratação, do estudo técnico preliminar, da pesquisa mercadológica, da previsão de dotação orçamentária, do termo de referência, do decreto de designação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como das minutas do Edital e do Contrato.

Dessa forma, é possível constatar que os autos do processo encontram-se devidamente instruídos, atendendo às exigências legais mínimas e evidenciando a adoção da solução mais adequada para o atendimento da necessidade pública.

Conforme exposto na justificativa da contratação, o procedimento visa atender à necessidade emergencial de prover ajuda humanitária às famílias em situação de vulnerabilidade no município de Rurópolis, Pará, em decorrência das condições climáticas adversas que atingiram a região. A aquisição de cestas de alimentos, materiais de limpeza, materiais de higiene pessoal, colchões, lençóis e redes mostra-se imprescindível para garantir suporte imediato e adequado à população afetada, assegurando suas necessidades básicas de sobrevivência e higiene. Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações nesta Secretaria, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame e, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da Lei 14.133, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações:

Art. 12 – No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII – 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, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Dando continuidade à análise, verifica-se que o termo de referência, elaborado com base no estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: condições gerais da contratação, fundamentação e descrição da necessidade da contratação, descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto e a especificação do produto, requisitos da contratação, modelo de execução contratual, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor e adequação orçamentária. Assim, o documento contempla todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

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

(...)

XXIII – termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária.

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possuem os seguintes elementos: descrição da necessidade da contratação, área requisitante, descrição dos requisitos da contratação, levantamento de mercado, descrição da solução como um todo, estimativa das quantidades a serem contratadas, estimativa do valor da contratação, justificativas para o parcelamento ou não da solução, alinhamento entre a contratação e o planejamento, resultados pretendidos, providências a serem adotadas, justificativa para adoção do registro de preços, vedação da participação de empresas na forma de consórcio, posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação, matriz de risco, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no § 1º e incisos do artigo 18 da lei 14.133/2021, senão vejamos:

Art. 18 – A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve contabilizar-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 e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 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 e energia e de outros recursos, bem como logística reserva 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.

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo três anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar; o termo de referência e a minuta do contrato. Diante do apresentado, afere-se que os itens da Minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25 – O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entre e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleições do foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei nº 14.133/2021, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

- Art. 92 – São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
- I – o objeto e seus elementos característicos;
  - II – a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
  - III – a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
  - IV – o regime de execução ou a forma de fornecimento;
  - V – o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
  - VI – os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
  - VII – os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
  - VIII – o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
  - IX – a matriz de risco, quando for o caso;
  - X – o prazo para a resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
  - XI – o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
  - XII – as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
  - XIII – o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
  - XIV – os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
  - XV – as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
  - XVI – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
  - XVII – o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
  - XIX – os casos de extinção.

Portanto, a minuta do contrato apresenta-se com as cláusulas mínimas devidamente respaldadas na Lei nº 14.133/2021, especialmente por se tratar de objeto de natureza rotineira, sem identificação de riscos aparentes para a Administração Pública.

Ademais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece como modalidade de contratação o pregão, em sua forma eletrônica, o que se mostra plenamente adequado, tendo em vista que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho suscetíveis de descrição objetiva e comumente disponíveis no mercado, em conformidade com os incisos XIII e XLI do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Neste passo, preleciona o art. 82 da Lei nº 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios, elementos que se encontram na minuta do edital, a saber:

Art. 82 – 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;

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 da contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII – a vedação à participação do órgão ou entidade e 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.

Isto posto, o critério de seleção da proposta, sendo o “menor preço por item”, igualmente se mostra adequado à modalidade estabelecida pelo legislador. Ademais, a minuta do Edital, de forma acertada, assegura as prerrogativas destinadas às microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, nos termos da Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, como regime aplicável à contratação em análise.

Prosseguindo, cabe destacar que o instrumento convocatório não contém cláusulas restritivas à ampla competição, uma vez que, como condição para participação no certame, o Edital exige apenas os documentos de habilitação previstos nos artigos 62 e seguintes da Lei Federal nº 14.133/2021.

De acordo com as Minutas analisadas, conclui-se que os requisitos de habilitação exigidos no Edital são adequados e compatíveis com a legislação vigente, uma vez que as exigências não extrapolam os limites da razoabilidade e não

estabelecem cláusulas desnecessárias ou restritivas ao caráter competitivo. Assim, as comprovações dos requisitos de habilitação limitaram-se ao estritamente necessário para o cumprimento do objeto licitado.

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 Pública e 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.

### 3. CONCLUSÕES

Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, bem como o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela viabilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

O presente parecer restringe-se à análise dos aspectos jurídicos, com base exclusivamente nos elementos constantes dos autos até a presente data, sendo a avaliação de aspectos técnicos, de conveniência e oportunidade, de responsabilidade do gestor competente.

Ressalta-se, por fim, que este parecer tem natureza meramente opinativa, não possuindo caráter vinculativo. A decisão final quanto à contratação cabe ao gestor, a quem compete, no exercício da discricionariedade administrativa, avaliar a oportunidade e a conveniência do ajuste, conforme o interesse público. É imprescindível que todas as medidas administrativas sejam adotadas visando à eficiência e à economicidade na aplicação dos recursos públicos.

**Assim, recomendo a aprovação das Minutas, ora analisadas, e opino favoravelmente pelo prosseguimento do certame.**

**Salvo melhor entendimento, é o parecer.**

Rurópolis, Pará, 16 de maio de 2025

**RUAN BITENCOURT DE SOUSA SANTOS TEIXEIRA**  
Assessor Jurídico Municipal  
OAB/PA 31.507