

## PARECER JURÍDICO Nº 090/2024

**Processo Licitatório nº 9/2024-013 - PMI**

**Modalidade:** Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços

**Tipo:** Menor Preço Por Item

**Objeto:** Contratação de empresa para aquisição de água mineral, gás liquefeito e vasilhame visando atender as demandas das Secretarias do Município de Itupiranga-PA.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA AQUISIÇÃO DE ÁGUA MINERAL, GÁS LIQUEFEITO E VASILHAME VISANDO ATENDER AS DEMANDAS DAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE ITUPIRANGA-PA. POSSIBILIDADE. LEI Nº 14.133/21.**

### RELATÓRIO

Trata-se de requerimento formulado pelo Secretário Municipal de Planejamento e Finanças, junto à Comissão Permanente de Licitação – CPL, sobre a possibilidade de Registro de preço para eventual contratação de empresa para aquisição de água mineral, gás liquefeito e vasilhame visando atender as demandas das Secretarias do Município de Itupiranga-PA.

Foi acostado ao presente pedido, ofício nº 044/2024 (fls. 01); Documento de Formalização de Demanda – DFD (fls. 02-05); Autorização para abertura do processo Administrativo e termo de instauração de processo administrativo (fls. 06-07); Estudo Técnico Preliminar (fls. 08-11); Intenção de Registro de Preço – IRP Processo Administrativo nº 31/2024 da Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças (fls. 12-15); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa do Gabinete do Prefeito (fls. 16-19); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa da Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças (fls. 20-23); Manifestação de Intenção de Registro de Preço - MIRP e solicitação de despesa da Secretaria Municipal de Administração (fls. 24-27); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Ordenamento Territorial (fls. 28-31); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (fls. 32-35); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa da

Secretaria Municipal de Esporte (fls. 36-39); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (fls. 40-43); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa da Secretaria da Receita Municipal - SERMU (fls. 44-47); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa da Secretaria Municipal de Cultura (fls. 48-51); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa da Secretaria Municipal de Habitação (fls. 52-55); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa da Secretaria Municipal de Saúde (fls. 56-59); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa da Secretaria Municipal de Assistência Social (fls. 60-63); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa da Secretaria Municipal de Educação (FUNDEB) (fls. 64-67); Manifestação de Intenção de Registro de Preço – MIRP e solicitação de despesa da Secretaria Municipal de Educação (fls. 68-71); Portaria que designou a Equipe de Planejamento de Contratação Anual (fls. 72); Relatório de cotação de preço, Memorial de Cálculo e mapa de risco da contratação – Setor de Compras (fls. 73-93); Despacho solicitando dotação orçamentária (fls. 94); Despacho do Setor de Contabilidade informando a existência de crédito orçamentário (fls. 95-96); Termo de Referência (fls. 97-105); Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e Autorização do Prefeito Municipal (fls. 107-108); Portaria de nomeação dos integrantes da Comissão Permanente de Licitação – CPL (fls. 109-110); Termo de Designação de Pregoeiro (fls. 111); Minuta do edital e anexos, inclusive contrato (fls. 113-177); Despacho encaminhando o presente processo à esta Procuradoria (fls. 178).

É o relatório, passa-se ao parecer opinativo.

### **CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS**

Prefacialmente, é válido registrar que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes se restringe à legalidade do processo licitatório, conforme previsão do art. 53 da Lei 14.133/2021, segundo o qual:

**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;*

**III - (VETADO).**

**§ 2º (VETADO).**

**§ 3º** Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

**§ 4º** Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

**§ 5º** É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Há de se ressaltar que o presente parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa, não tendo caráter vinculativo e nem decisório, o qual, obrigatoriamente deve ser submetido à autoridade superior para decisão final, não estando a autoridade superior obrigada ao acatamento.

Cumpra esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tornam-se as informações como técnicas dotadas de verossimilhanças, pois não possui esta Procuradoria o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Note-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

Por fim, de acordo com recomendações da Controladoria Geral da União, a emissão do presente parecer não demonstra endosso no mérito administrativo, sendo esta competência da área técnica competente da Administração:

**Boa Prática Consultiva – BPC nº 07 a) Enunciado O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo**

*da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.*

O enunciado está em conformidade com firme entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF (MS 24631, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. Joaquim Barbosa, Julgamento: 09/08/2007, Publicação: 01/02/2008).

### **FUNDAMENTAÇÃO:**

Saliente-se, inicialmente, que a presente análise está adstrita aos aspectos jurídicos que permeiam a solicitação objeto dos autos, estando ressalvados, desde logo, quaisquer aspectos técnicos, econômicos, financeiros e/ou orçamentários não abrangidos pela alçada desta Procuradoria.

Prefacialmente, vale ressaltar que a obrigatoriedade de a Administração Pública realizar licitação previamente a suas contratações/compras, via de regra, está previsto o art. 37, XXI, da Constituição Federal. Procedimento pelo qual possibilita a Administração a aquisição menos onerosa do objeto ou serviço que propõe adquirir a melhor proposta, para o que pretende alienar, observada, em todo caso, a isonomia entre os participantes do processo, *in verbis*:

***Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

(...)

***XXI** - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Licitação traz a ideia de disputa isonômica ao fim da qual será selecionada a proposta mais vantajosa aos interesses da Administração com vistas à celebração de um contrato administrativo, entre ela e o particular vencedor do certame, para realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações<sup>1</sup>.

Coube à Lei nº 14.133/2021 disciplinar as determinações constitucionais supramencionadas, disciplinando as modalidades, tipos, inexigibilidades ou dispensas, bem como assuntos correlatos a contratos ou convênios.

<sup>1</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 26. ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Pg. 701.

A contratação de empresa, por pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns possui previsão legal contida no art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021, *verba legis*:

**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;

Dentre as modalidades admissíveis para licitação encontra-se o Pregão Eletrônico. Configurar o pregão como uma modalidade licitatória significa adotar um novo procedimento para seleção da proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia.

Uma modalidade de licitação consiste em um procedimento ordenado segundo certos princípios e finalidades. O que diferencia uma modalidade de outra é a estruturação procedimental, a forma de elaboração de propostas e o universo de possíveis participantes.

Tal modalidade de licitação é passível de sua utilização pela Administração Pública Municipal, para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação. O que define a possibilidade de utilização desta modalidade de licitação é a natureza do objeto da contratação, aquisição de bens e serviços comuns, e não o valor do contrato, o que se amolda ao presente caso.

Compulsando os autos, verifica-se que a escolha dessa modalidade de licitação está de acordo com a previsão da lei de regência, uma vez que o pregão assegura a ampla participação dos interessados, além de ser adequada para compras de bens e serviços que possam ser delimitados com clareza no próprio edital.

Logo, esta Procuradoria entende pela possibilidade da licitação na modalidade pretendida pela Administração Pública. Nada obstante, é necessário pontuar que a decisão final não cabe a este órgão consultivo. De fato, a autoridade competente, no exercício do poder discricionário que lhe é inerente, é quem, verdadeiramente, pode optar por contratar, ou não, o objeto licitado.

A Lei nº 14.133/2021 expressamente prevê alguns requisitos que devem ser observados antes da instauração de licitação com o objetivo de viabilizar as contratações almejadas, conforme se vislumbra da leitura do seu art. 18, *ipsis litteris*:

**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.*

Dessa forma, constata-se que o presente processo preenche estes requisitos formais previstos em lei, haja vista a presença, nos autos, dos documentos exigidos pela legislação destacada acima.

Foi sugerido pelo agente de contratação, bem como equipe de apoio, a utilização da modalidade pregão, a qual pode ser aplicada no presente caso,

pois há autorização legal prevista no art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021, havendo, inclusive, dotação orçamentária para executá-la.

No mais, dentre as exigências legais para elaboração do edital, conforme disposto no art. 25 do mesmo diploma legal, devem constar como anexo do edital, as especificações da contratação, nos seguintes termos:

**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.*

**§ 1º** *Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.*

**§ 2º** *Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.*

**§ 3º** *Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.*

**§ 4º** *Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.*

**§ 5º** *O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:*

*I - obtenção do licenciamento ambiental;*

*II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.*

**§ 6º** *Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.*

**§ 7º** *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 estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.*

**§ 8º** *Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:*

*I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;*

*II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.*

**§ 9º** O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

*I - mulheres vítimas de violência doméstica; (Vide Decreto nº 11.430, de 2023)  
Vigência*

*II - oriundos ou egressos do sistema prisional.*

Percebe-se, portanto, da leitura literal do dispositivo supramencionado, que é indispensável, para a correta e regular execução do objeto licitado, a descrição do objeto, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos que assegurem a consecução adequada do serviço.

No caso em apreço, é importante salientar que os órgãos interessados em contratar elaboraram termo de referência, documento que aponta quais bens o Poder Público tenciona adquirir e em quais quantidades, havendo, ainda, estimativa de valores de mercado.

Feitas essas considerações, passa-se a análise da Minuta de Contrato que será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, ou seja, a Lei nº 14.133/2021 e demais normas regulamentadoras aplicáveis à espécie.

O art. 25 da Lei nº 14.133/2021 estabelece critérios mínimos de exigências que deverão ser contemplados na minuta do edital, além da modalidade e critério de julgamento, que já foram mencionados anteriormente.

Da análise minuciosa do preâmbulo da minuta do contrato, há de se concluir que está em total obediência ao que dispõe o dispositivo legal mencionado, traz com clareza e objetividade o nome do interessado, qual seja, a Prefeitura de Itupiranga; o pregão como sendo a modalidade adotada, bem como definição precisa do objeto contratado.

A minuta do contrato em apreço prevê as cláusulas contratuais relacionadas da seguinte forma: fundamentação legal, objeto, vigência e prorrogação, modelos de execução e gestão contratuais, subcontratação, preço, pagamento, reajuste, obrigações do contratante, obrigações do contratado, garantia de execução, infrações e sanções administrativas, extinção contratual, dotação orçamentária, omissões, alterações, publicação e foro.

No que diz respeito ao valor da contratação, o termo de referência (doc. fls. 144-152), especifica detalhadamente os valores praticados usualmente no mercado.

Atende, conseqüentemente, as exigências contidas nos artigos legais supracitados.

### **CONCLUSÃO**

Face ao exposto, diante das orientações despendidas, a documentação colacionada aos presentes autos, bem como a regular incidência do normativo aplicável ao caso em análise, esta Procuradoria, exercendo sua função consultiva, entende pela possibilidade da licitação na modalidade pregão.

Contudo, não é demasiado lembrar que os critérios e a análise do mérito (oportunidade e conveniência do pedido), bem como a verificação das dotações orçamentárias, constituem análise técnica dos gestores da Administração Pública, pelo que o presente parecer cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

Diante disto, esta Procuradoria **opina pela aprovação das minutas**, porquanto os documentos, em seu aspecto formal, estão de acordo com as disposições legais vigentes, propondo-se o retorno do processo à Comissão Permanente de Contratações, para as providências cabíveis.

É o parecer opinativo que, respeitosamente, submeto à superior consideração.

Itupiranga/PA, 04 de julho de 2024.

**ANTONIO MARRUAZ DA SILVA**  
Procurador Geral  
Portaria nº 014/2022

**EUCLIDES CUNHA RAMALHO**  
OAB/PA 28.947  
Assessor Jurídico