

Proc. Administrativo 11- 8.318/2024

De: Jessyca B. - SEJUR-JUR-EJ

Para: Envolvidos internos acompanhando

Data: 07/03/2025 às 11:41:15

Setores envolvidos:

SEMAFI-CONT, SEMAFI-LICIT-CPL, SEMAFI-SUP-COMP, SEMAFI-SUP-PROC, SEJUR, SEJUR-PRO, SEJUR-JUR-EJ, SEMS-ADM-LICIT

PROCESSO LICITATORIO PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAL GRAFICO

Prezados,

Segue parecer jurídico retificado, visto que se trata de **serviços** e não aquisição de bens, conforme dispõe o art. 55, inciso II, "a", da Lei Federal nº 14.133/2021.

—
Jessyca Silva Batista
Assistente jurídico

Anexos:

01_PARECER_JURIDICO_N_192_25_Material_grafico_pregao_eletronico.pdf

PARECER JURÍDICO N° 192/2025-SEJUR/PMP

REFERÊNCIA: PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 8.318/2024 / PREGÃO ELETRÔNICO N° 9/2025-00001

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE PARAGOMINAS

ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO N° 9/2024-00014. LEI N°. 14.133/2021. ANÁLISE DA LEGALIDADE E POSSIBILIDADE.

I. RELATÓRIO

Trata-se o presente de consulta encaminhada para esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico referente à minuta de edital e contrato referente à licitação na modalidade PREGÃO ELETÔNICO N° 9/2025-00001, cujo objeto é a

“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA CONFECÇÃO DE MATERIAL TIPOGRÁFICO DOS FORMULÁRIOS UTILIZADOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E SEUS PROGRAMAS, HOSPITAL MUNICIPAL E UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO-UPA”

Cumpre esclarecer primeiramente, que o presente parecer é elaborado para atendimento ao disposto no parágrafo único do art.53 da Lei nº 14.133/2021, sendo para tanto a análise restrita a verificação de conformidade do edital e seus anexos, quanto ao aspecto jurídico formal da licitação, sem adentrar, portanto, nos aspectos técnicos e econômicos ou, ainda, exercer juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

II. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 02 de dezembro de 2016)

Ademais, entende-se que as manifestações dessa assessoria, são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes pelo gestor público, o qual pode de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer.

A presente manifestação tem o condão de analisar previamente os aspectos jurídicos da minuta do Edital e demais atos elaborados, com 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 – NLLC):

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 comprehensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis

Página 2 de 11

à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto que será contratado, 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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

III. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da imparcialidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 14.133/2021.

A modalidade escolhida encontra guarida e conceituação no Estatuto das Licitações (lei nº. 14.133/2021), que *in litteris*:

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;

Consoante o art. 29 do mesmo diploma legal, o pregão será adotado quando o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54 de 2014, item 1.2 do termo de referência). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto, sendo que no presente fora adotado a modalidade menor preço.

Desta feita, a modalidade escolhida se amolda ao Princípio da Legalidade, tendo em vista que os bens a serem licitados enquadram- se no conceito de comuns, conforme indicado pelo setor técnico competente, assim, resta claro que estão presentes a legalidade para que o procedimento seja realizado na modalidade Pregão na forma Eletrônico.

2. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO E DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

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

Página 4 de 11

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.

Pelo que consta dos autos remetidos a esta assessoria jurídica, estão presentes os documentos listados acima, que, ressaltamos são documentos de natureza essencialmente técnica.

Neste contexto, é possível aferir que os autos atendem as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública, devendo constar justificativa de que há interesse público na prestação do serviço.

Da análise do Documento de Formalização da Demanda – DFD percebe-se que consta, especialmente, a *justificativa da necessidade da contratação*, o nome do *setor requisitante* com a *identificação do responsável* e a *indicação da data* pretendida para a aquisição dos materiais, sendo esses requisitos essenciais em tal documento.

No que se refere à justificativa da necessidade da contratação, esta fundamenta a *indispensabilidade das contratações*, devendo sempre ser respaldada em fundamentação fática e jurídica plausível, e que efetivamente convença acerca da necessidade da contratação e dos benefícios que dela virão, sendo vedadas justificativas genéricas.

Por sua vez, 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. Em suma, o ETP deverá *evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada*, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

O §1º do art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, determina os elementos que este instrumento de planejamento deverá conter, e, o §2º, por sua vez, fixa como obrigatórios:

- a) a descrição da necessidade da contratação (inc. I);
- b) a estimativa das quantidades para a contratação (inc. IV);
- c) a estimativa do valor da contratação (inc. VI);
- d) a justificativa para o parcelamento ou não da contratação (inc. VIII);
- e) o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação (inc. XIII).

CONSTRUÍDA POR SONHOS, MOVIDA POR PESSOAS

Deste modo, orienta-se que o ETP contenha, pelo menos, os elementos descritos acima. Por sua vez, caso não sejam contemplados, deverão ser justificados, conforme determina o §2º do referido art. 18, que, in casu, encontram-se presentes.

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Risco, com *indicação do risco*, da *probabilidade do impacto*, do *responsável e das ações preventivas e de contingência*, o que atende ao art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021.

Seguindo a análise, verifica-se que o Termo de Referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, necessita conter os seguintes itens, segundo o inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º[...]

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

- 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**;

Logo, levando em consideração as recomendações até o momento elencadas, constou-se que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Lei Federal nº 14.133/2021 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

Em se tratando da cotação, contém o detalhamento dos itens, sendo o método matemático aplicado: Média Aritmética dos preços obtidos - o preço foi calculado com base na média aritmética de todos os preços selecionados pelo usuário para aquele determinado item. Conforme Instrução Normativa Nº 65 de 07 de Julho de 2021 (Lei nº 14.133), no Artigo 3º:

"A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá: INC V- Método matemático aplicado para a definição do valor estimado."

De outro modo, tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinado por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade, ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com o art. 23 da Lei 14.133/21 e IN SEGES/ME nº 65/2021.

3. DOS CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES

Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58/2022), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010):

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Assim, percebe-se que as especificações apresentadas possuem os critérios de sustentabilidade ambiental necessários, fazendo com que a Administração formule as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

4. DA MINUTA DO EDITAL

A minuta do instrumento convocatório, esta deve fixar as condições necessárias

à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de estabelecer determinado elo entre a Administração e os licitantes.

Assim os itens da minuta do Edital devem estar 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.

Observa-se que a Minuta do Edital descreve o objeto que se pretende licitar de forma clara; contendo ainda o local onde o mesmo será utilizado; condições para participação; critérios para encaminhamento da proposta; apresentação das propostas; formulação dos lances; aceitação das propostas; sanções para o caso de inadimplemento; outras especificações ou peculiaridades da licitação.

Constam ainda anexos ao edital: definição e especificações dos itens, valores de referência e minuta do contrato administrativo.

Consta ainda o termo de referência, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos, tudo em acordo com os preceitos legais.

5. DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DA MINUTA DO CONTRATO

Com relação à análise da minuta da Ata de Registro de Preços que é “*documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas*

”, constataram-se a observância dos requisitos mínimos necessários que devem constar na ata de registro de preços.

Por outro lado, o contrato administrativo intrinsecamente tem as seguintes características básicas: é *consensual*, ou seja, expressa acordo de vontades entre partes; é *formal*, se expressa de forma escrita e contempla requisitos especiais; é *oneroso*, uma vez que deve ser remunerado na forma pactuada; é *comutativo*, porque estabelece vantagens recíprocas e equivalentes entre as partes. Além disso, é *intuitu personae*, devendo ser executado pela própria pessoa que celebra o contrato com a Administração.

A principal característica extrínseca do contrato administrativo é ser precedido de licitação, salvo nas exceções de dispensa e inexigibilidade de licitação. Além disso, outra peculiaridade básica do contrato administrativo é a possibilidade da Administração desestabilizar o vínculo, alterando ou extinguindo unilateralmente, desde que ocorra uma causa superveniente e justificável. Fica então estabelecida distinção entre o contrato privado e o contrato administrativo exatamente na supremacia originária da Administração Pública.

Assim, de acordo com o art. 92, da Lei n. 14.133/2021, o contrato apresentado estabelece todas as cláusulas essenciais ou necessárias que devem ser previstas em todo o contrato administrativo.

IV. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, opinamos **FAVORAVELMENTE** à possibilidade prosseguimento do presente certame licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, tombado sob o nº. 9/2025-00001, devendo ser observada as orientações e disposições legais acima expostas, em especial:

- a) Observe o documento relativo à autorização para abertura de processo administrativo, que indica autorização para credenciamento;
- b) Alerta-se, que conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, 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, bem como em jornal de grande circulação, devendo ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços de engenharia. (**art. 55, II, “a”, Lei nº 14.133/2021**).

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas-PA, 07 de março de 2025.

PARAGOMINAS
PREFEITURA

CONSTRUÍDA POR SONHOS, MOVIDA POR PESSOAS

JESSYCA SILVA Assinado de forma digital por
BATISTA:01421739240 JESSYCA SILVA
Dados: 2025.03.07 11:34:43 -03'00'

JÉSSYCA SILVA BATISTA

Assistente Jurídico Do Município

Decreto nº 341/2025

Ratificação:

ELDER REGGIANI ALMEIDA

Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos

Página 11 de 11



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 7AEC-13A2-1D4A-6E76

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ JESSYCA SILVA BATISTA (CPF 014.XXX.XXX-40) em 07/03/2025 11:42:29 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: AC SAFEWEB RFB v5 << AC Secretaria da Receita Federal do Brasil v4 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5
(Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://paragominas.1doc.com.br/verificacao/7AEC-13A2-1D4A-6E76>