PARECER JURÍDICO

ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 500004/2025, PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº P0020/2025, DE ACORDO COM A LEI Nº 14.133/2021, DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023, DECRETOS MUNICIPAIS Nº 2450/2024 E Nº 2452/2024 E LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006.

I – RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Cabo de Santo Agostinho/PE, por meio de despacho encaminhado à Assessoria Jurídica, solicita manifestação quanto à legalidade da minuta do Edital e de seus anexos referentes processo constante na ementa, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

Necessário, porém, antes de adentrarmos ao mérito do presente parecer, ressaltar que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal nº 8.906/94.

Sendo assim, para a confecção do presente instrumento será observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo em questões de oportunidade e conveniência contratual (art. 2º, §3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, o gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conformidade e finalidade.

O objeto do certame licitatório trata-se de **Registro de Preço para eventual e futura aquisição de mudas de Ipê-rosa (Handroanthus heptaphyllus), com altura mínima de 3 (três) metros, destinadas à arborização do Município do Cabo de Santo Agostinho, visando à recomposição paisagística, melhoria ambiental e qualificação urbanística do referido espaço público, conforme quantitativos, especificações e condições constantes do Termo de Referência.**

Para os fins desta análise, adota-se como valor estimado da contratação aquele definido no Termo de Referência, correspondente a **R$ 557.800,00 (quinhentos e cinquenta e sete mil e oitocentos reais)**, cuja formação e adequação mercadológica se inserem no âmbito das atribuições técnicas dos setores responsáveis.

Foi encaminhado para esta assessoria jurídica para análise e parecer jurídico quanto a abertura do processo em epígrafe, com as seguintes documentações:

1- Formalização da necessidade;
2- Despacho para cotação do ETP;
3- Mapa de riscos;
4- Justificativa dos quantitativos;
5- Autorização para elaboração do estudo técnico preliminar;
6- Despacho de cotação do ETP;
7- Declaração de adequação orçamentária;

8- Estudo técnico preliminar;
9- Termo de Referência;
10- Minuta do Edital e seus anexos;
11- Solicitação de parecer.

Sendo estes os documentos apresentados para análise, passemos para a verificação dos aspectos da legalidade do processo, conforme preceitua o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Faz-se importante salientar que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Em outras palavras, importa registrar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir o ordenador de despesas 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 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.*

Através da ótica da segregação de funções, 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.

O Edital proposto trata de **Registro de Preços para eventual aquisição de mudas de Ipê-rosa (Handroanthus heptaphyllus),** mediante processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento de "menor preço por item", no modo de disputa aberto.

Para análise do certame, temos como norte o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 onde estabelece que todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, que assim dispõe:

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.

Tal exposto, analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, observa-se que há a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua

contratação, da pesquisa mercadológica, do estudo técnico preliminar, do termo de referência e a minuta do Edital.

Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que é obrigatória a elaboração de matriz de riscos apenas nas contratações de serviços cujo valor estimado supere R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), conforme art. 13 do Decreto Municipal nº 2.470/2024. No entanto, embora não tenha obrigação, o demandante realizou a elaboração do documento através do servidor, Iranildo Ferreira dos Santos, Coordenador Administrativo.

É possível, portanto, constatar que o processo se encontra devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Analisa-se a seguir os documentos principais:

- Da pesquisa de preços

In casu, a adequada pesquisa de preços permite a correta estimativa do custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, define os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e serve de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, conforme dispõe o artigo 23, da Lei n.º 14.133/2021, ora transcrito:

> *Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*
>
> *§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*
>
> *I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);*
>
> *II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*
>
> *III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;*

> *IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;*
>
> *V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

Destaca-se que a Administração deve observar as exigências da Instrução Normativa nº 65/2021, traz especificamente os procedimentos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, podendo ser aplicada de forma subsidiária aos Municípios, o qual transcrevo a seguir.

> *Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:*
>
> *I - descrição do objeto a ser contratado;*
>
> *II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;*
>
> *III - caracterização das fontes consultadas;*
>
> *IV - série de preços coletados;*
>
> *V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;*
>
> *VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;*
>
> *VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e*
>
> *VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.*

A supracitada IN reforça o entendimento do TCU, no sentido de que "na elaboração do orçamento estimativo da licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Banco de Preços Públicos e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária" (Acórdão 1445/2015 – Plenário).

Com efeito, o Município do Cabo de Santo Agostinho regulamentou o art. 23 da NLLC, através do Decreto Municipal nº 2452/2024, o qual dispõe sobre os métodos de pesquisa de preços, conforme a seguir:

> *Art. 8º Serão utilizados como métodos matemáticos para definição do valor estimado da contratação o quartil, a média, a mediana ou o menor*

dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de 3 (três) ou mais preços, oriundos de uma ou mais fontes arroladas nos incisos do caput do art. 6º deste Decreto, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. (Redação dada pelo Decreto nº 2488/2024)

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo agente responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Mediante justificativa, poderá ser acrescentado ou subtraído determinado percentual ao preço estimado, com a finalidade de proporcionar maior atratividade do mercado ou mitigar o risco de sobrepreço.

§ 3º Em regra, consideram-se inexequíveis os preços coletados na pesquisa que sejam inferiores a 75% (setenta e cinco) por cento da média aritmética obtida, bem como são considerados excessivamente elevados aqueles que sejam superiores a 25% (vinte e cinco por cento) da referida média.

§ 4º Poderão ser adotados outros critérios para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, desde que haja justificativa técnica, devidamente aceita pela autoridade competente.

§ 5º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada no processo pelo gestor responsável.

§ 6º Nos casos em que o mapa de preços for composto apenas por pesquisa direta com fornecedores, deve-se adotar para obtenção do preço estimado, como regra, o método do menor dos valores obtidos, desconsiderados os valores inexequíveis e inconsistentes, admitida a utilização de outro critério de formação de preços, com as devidas justificativas.

No presente processo, consta aos autos pesquisa de preços baseada através da fonte banco de preços, devidamente elaborada pelo setor competente e assinada pelo Coordenador de Cotação, Sr. Higor José Agostinho Guaraná.

No entanto, não vislumbrei nos autos o mapa de preços, o qual recomendo juntar ao processo com a devida assinatura do servidor acima mencionado.

Assim sendo, realizada a recomendação, atende o artigo 23, da Lei n.º 14.133/2021.

Importa registrar que é do Ordenador de Despesas a decisão sobre a melhor solução a ser escolhida para se chegar à definição do objeto do certame e respectiva de valor, observando-se melhor oportunidade de conveniência quando da contratação, preservando o interesse público e efetividade, desde que respeitada a orientação prevista na lei.

- O Estudo Técnico Preliminar - ETP

O Estudo Técnico Preliminar apresentado nos autos, realizado pela Secretaria solicitante, possui os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, requisitos da contratação, soluções disponíveis no mercado, descrição da solução escolhida como um todo, estimativa de preços, justificativa para o parcelamento ou não da contratação, resultados pretendidos, providências a serem adotadas, contratações correlatas, impactos ambientais e conclusão pela viabilidade da contratação, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC, senão vejamos:

> *Art. 18.*
>
> *[...]*
>
> *§ 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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Com efeito, o estudo técnico preliminar apresentado no presente processo abordou os itens mínimos exigidos no § 2º do art. 18 da lei, o qual foi devidamente assinado pelo servidor, Cleidiane de Lemos Vasconcelos, Secretária Executiva.

É possível concluir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação, conforme os novos preceitos vigentes que compõem nova metodologia a ser aplicada a licitações públicas.

- O Termo de Referência

Passa-se então à análise do Termo de Referência, e as exigências trazidas pela Nova Lei de Licitações.

Verifica-se que o Termo de Referência contém a definição do objeto, justificativa, prazo de contratação, condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções

aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

> *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.*

Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

A exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

O presente Termo de Referência estabelece a obrigatoriedade de comprovação de capacidade técnica compatível com o objeto licitado, admitindo-se comprovação por meio de atestados de que comprove(m) o fornecimento de produtos compatíveis com o objeto do certame.

Em consonância com o art. 6º da NLLC, verifica-se, portanto, que o Termo de Referência contempla todos os requisitos previstos em lei, de acordo com o objeto previsto no certame licitatório.

- Da Minuta do Edital

No que se refere à minuta do edital, elaborada na fase interna da licitação, tendo sido submetida à análise jurídica contendo minuta do contrato.

Os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e em observância ao que preceitua o 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.*

No âmbito Municipal, o Decreto Municipal de nº 2450/2024 reza que o termo de referência deverá conter:

> *Art. 22 - O Edital de licitação para Registro de Preços observará as regras gerais da Lei nº 14.133, de 2021, e deverá dispor, no mínimo, sobre:*
>
> *I - As especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser contratada, ressalvadas as situações indicadas no art. 13;*
>
> *II - A quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida, desde que justificado;*
>
> *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; e*
> *d) por outros motivos justificados no processo.*

IV - A possibilidade ou não de o licitante oferecer proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, no limite estabelecido na forma do inciso II;

V - O critério de julgamento da licitação, com a previsão de observância aos preços unitários máximos, na hipótese de licitação por grupo de itens, previstas no art. 18;

VI - As condições para alteração ou atualizações de preços registrados, conforme a realidade do mercado e observado o disposto nos arts. 36 a 37;

VII - 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;

VIII - As hipóteses de cancelamento do registro do fornecedor e dos preços registrados na Ata e suas consequências, de acordo com o disposto no art. 39;

IX - O prazo de vigência da Ata de Registro de Preços que será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso;

X - As penalidades a serem aplicadas por descumprimento do pactuado na Ata de Registro de Preços e em relação às obrigações contratuais;

XI - A estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, observado as limitações dispostas nos art. 31, no caso de o órgão ou entidade gerenciadora admitir adesões;

XII - A inclusão na Ata de Registro de Preços do licitante que aceitar cotar os bens, obras ou serviços em preços iguais ao do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e do licitante que mantiver sua proposta original, para a formação do cadastro de reserva de que dispõe o art. 24;

XIII - A vedação, no caso de serviços, à contratação, em um mesmo órgão ou entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo serviço no mesmo local, para assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização, ressalvado o disposto no art. 49 da Lei nº 14.133, de 2021;

> *§1º Na hipótese prevista no inciso III, "a", é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, nas hipóteses em que o Edital previr o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diversos, de modo que aos preços sejam acrescidos os respectivos custos variáveis por região.*
>
> *§2º Desde que tecnicamente justificado, o Edital poderá admitir como critério de julgamento o maior desconto linear sobre planilha orçamentária ou tabela de referência oficial de preços, especialmente na contratação de obras e serviços de engenharia.*

Após análise aprofundada dos termos do instrumento apresentado, constatou-se que a minuta do edital foi elaborada em consonância com os ditames legais, destacando-se a clareza e objetividade do objeto da licitação, a previsão de requisitos pertinentes ao objeto do certame como condição de habilitação, fixação de critério objetivo para julgamento das propostas, prazos legais respeitados para impugnação ao edital, abertura das propostas e julgamento de recursos.

O ponto que demanda providência expressa antes do prosseguimento definitivo do certame diz respeito à vedação de participação de empresas reunidas em consórcio. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 15, admite a participação de pessoa jurídica em consórcio, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório.

> *Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as regras estabelecidas na Lei nº 14.133/2021.*

A exigência de motivação também decorre do art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, que inclui, entre os elementos da fase preparatória, a motivação circunstanciada das condições do edital, abrangendo expressamente a justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Embora o edital indique a opção administrativa pela não participação de consórcios, a regularidade dessa restrição depende de motivação concreta e formalmente incorporada aos autos. A justificativa deve guardar relação com as características específicas do objeto, sua divisibilidade, a estrutura do mercado fornecedor, a complexidade da contratação e os efeitos esperados sobre a competitividade, não sendo suficiente fundamento genérico ou abstrato.

Desse modo, a aprovação jurídica do edital fica condicionada à juntada, antes da publicação e do efetivo prosseguimento externo do certame, de justificativa específica da autoridade ou do setor competente para a vedação à participação de empresas em consórcio, em atendimento aos arts. 15 e 18, IX, da Lei nº 14.133/2021.

Uma vez inserida nos autos motivação concreta, suficiente e compatível com as particularidades da contratação, não se vislumbra impedimento jurídico à manutenção da vedação constante do instrumento convocatório.

Ademais, mas não menos importante, destacamos a necessidade de divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, bem como em jornal diário de grande circulação, conforme determinação do art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Portanto, no caso de aquisição de bens, deve ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) 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 (art. 55, inciso I, alínea "a", Lei nº 14.133, de 2021).

- Da Minuta da Ata de Registro de Preços

Na sequência, faz-se necessário pontuar que a legislação, em seu Artigo 82, prescreve as cláusulas e elementos que necessariamente devem ser abordadas nas atas de registro de preços, conforme a seguir:

> *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;*
>
> *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.

Neste raciocínio, compulsando a minuta da ata de registro de preços anexada ao Edital, verifica-se que a mesma contempla, dentre outras, as cláusulas necessárias previstas no dispositivo acima destacado, atendendo, portanto, aos requisitos legais mínimos exigidos, não sendo necessária nenhuma correção.

- Da Minuta do Contrato

Quanto a minuta do contrato, deve conter as seguintes cláusulas: objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, critérios de reajuste, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

O Artigo 92, e respectivos incisos da NLLC, 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 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 - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

No que se refere à fiscalização da execução do contrato, destaca-se que é obrigatória a sua previsão, de modo a garantir o cumprimento do seu objeto.

O fundamento dessa obrigatoriedade encontra-se na nova lei de licitações e contratos, em seu Artigo 104, inciso III, que confere à Administração a prerrogativa de fiscalizar a execução dos contratos administrativos, em seu Artigo 117, que define que a execução contratual deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais especialmente designados ou por seus substitutos.

No caso dos autos não é diferente, devendo a fiscalização ocorrer de forma sistemática, de modo a garantir a sua execução sem intercorrências.

Ademais, recomenda-se a observação de publicidade ao futuro contrato, devendo observar o prazo estabelecido no art. 94, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas necessárias, devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto de contratação comum à Secretaria solicitante, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos de natureza técnica, mercadológica, orçamentária e de conveniência administrativa, após a análise da minuta do Edital e respectivos anexos, verifica-se a possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente recomendados acima, posto que atendidas as exigências legais previstas na Lei de Licitações e Contratos.

A aprovação e o prosseguimento do certame ficam condicionados, contudo, à prévia inserção nos autos de justificativa específica e circunstanciada para a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, em observância aos arts. 15 e 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, devendo a motivação demonstrar sua pertinência com as características concretas do objeto e com a preservação da competitividade.

Recomenda-se, ainda, a emissão de prévio empenho antes da formalização do contrato, para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica e numeração.

Assim, esta Assessoria Jurídica, nada tem a opor quanto o prosseguimento do pregão em epígrafe.

É o parecer.

Cabo de Santo Agostinho/PE, 21 de agosto de 2026.

Eduardo Jorge de Melo Martins
Assessor Jurídico
OAB/PE 41.674