



Prefeitura Municipal de Itabaianinha
Procuradoria do Município

PARECER nº 460/2024

DA CONSULTA

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por objeto, Registro de preço para aquisição com fornecimento parcelado de equipamento eletrodoméstico e eletroeletrônico para atender demandas dos órgãos públicos que compõem a estrutura administrativa do Município de Itabaianinha/SE, na modalidade pregão em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência, Minuta de Edital e seus anexos.

Consta nos autos que a necessidade da referida aquisição foi justificada no Documento de Formalização da Demanda acostado aos autos.

O procedimento encaminhado a esta procuradoria encontra-se instruído com os seguintes documentos relevantes para a análise jurídica:

- a) Portaria de Designação dos agentes de contratação e respectiva equipe de apoio, com a respectiva publicação oficial;
- b) Solicitações de abertura de processo licitatório;
- c) Solicitação de reserva de dotação;
- d) Documento de Formalização de Demanda-DFD;
- e) Estudo Técnico Preliminar-ETP;
- f) Certidão de Utilização de Modelos padronizados;
- g) Certidão de Contemplação do objeto no Plano de Contratações Anuais;
- h) Justificativas;
- i) Termo de Referência;
- j) Matriz de Risco;
- k) Parecer do Controle Interno;
- l) Autorização expedida pela autoridade competente para efetiva abertura do processo licitatório;
- m) Demais documentos de andamento processual;
- n) Minuta do Edital e seus anexos;

Em seguida, o processo foi encaminhado a esta Procuradoria Geral para a análise prévia dos aspectos jurídicos previstos no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/21.

Este parecer visa orientar a autoridade consultada na avaliação da conformidade legal dos atos administrativos realizados na fase preparatória do procedimento.

É o sucinto relatório.

Passa-se a apreciação.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Esta manifestação jurídica tem como objetivo fornecer suporte no controle prévio de legalidade, em conformidade com os incisos I e II do artigo 53



Prefeitura Municipal de Itabaianinha
Procuradoria do Município

da Lei nº 14.133, de 2021, conhecida como 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”;

Conforme o dispositivo legal mencionado, o controle prévio de legalidade foca exclusivamente na análise jurídica da futura contratação, assegurando que todos os aspectos legais sejam rigorosamente cumpridos. É importante destacar que esse controle não envolve questões de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, que são avaliadas por outros órgãos ou instâncias competentes. Assim, a função do controle jurídico é garantir que os procedimentos estejam em plena conformidade com a legislação vigente.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.

Presume-se que as especificações técnicas constantes no presente processo, incluindo o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e a avaliação do preço estimado, tenham sido elaboradas regularmente pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando a melhor satisfação do interesse público. O mesmo pressuposto se aplica ao exercício da competência discricionária pelo



Prefeitura Municipal de Itabaianinha
Procuradoria do Município

órgão assessorado, cujas decisões devem estar devidamente fundamentadas nos autos.

Por outro lado, é imprescindível esclarecer que a função do órgão de assessoramento jurídico não abrange a auditoria da competência de cada agente público no exercício de atos administrativos, nem a revisão de atos já praticados. A responsabilidade de assegurar que cada ato se situe dentro do âmbito de suas respectivas competências é exclusiva de cada agente público. O papel do assessoramento jurídico consiste em oferecer suporte e garantir que os atos administrativos estejam em conformidade com a legislação aplicável, sem se imiscuir na avaliação da adequação das competências atribuídas a cada agente.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

A consultoria jurídica, possui legitimidade para apresentar manifestação somente quanto à legalidade da ação administrativa, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, matéria de competência do administrador público, e não do procurador que lhe dá assessoramento jurídico.

Destaca-se que a presente manifestação tem como base exclusiva os elementos constantes nos autos do processo administrativo em epígrafe até a presente data.

DA ANÁLISE JURÍDICA

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;*



Prefeitura Municipal de Itabaianinha
Procuradoria do Município

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".
(grifo nosso)

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação de fornecimento, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, o decreto de designação do agente de contratação e da equipe de apoio e a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

A aquisição com fornecimento parcelado de equipamentos eletrodomésticos e eletroeletrônicos é uma medida necessária para atender às



Prefeitura Municipal de Itabaianinha
Procuradoria do Município

demandas dos órgãos públicos que compõem a estrutura administrativa do Município de Itabaianinha. Essa abordagem visa garantir que os equipamentos essenciais, necessários para a continuidade das atividades e serviços públicos, sejam disponibilizados de forma gradual, adequando-se às necessidades específicas de cada órgão ao longo do tempo.

A escolha pelo fornecimento parcelado é justificada pela conveniência administrativa, uma vez que permite a melhor gestão dos recursos financeiros disponíveis no Município, evitando a sobrecarga orçamentária em um único momento. Essa modalidade de contratação possibilita o planejamento adequado do orçamento, com a alocação de recursos de forma escalonada, o que torna viável a execução de projetos e atividades que exigem a aquisição de equipamentos sem comprometer o fluxo financeiro de maneira abrupta.

No que tange ao aspecto jurídico, a Lei nº 14.133/2021, que regula as contratações públicas, prevê a possibilidade de contratação com fornecimento parcelado, especialmente quando se mostrar vantajosa para a Administração Pública. Essa modalidade atende ao princípio da eficiência, uma vez que visa otimizar o uso dos recursos financeiros e possibilitar a continuidade das atividades públicas sem prejudicar a execução de outros serviços essenciais.

Além disso, a contratação com fornecimento parcelado pode ser uma solução para adequar o fornecimento de equipamentos de acordo com o cronograma de implementação das atividades de cada órgão. A cada novo fornecimento, é possível ajustar as necessidades, conforme as demandas reais de cada unidade administrativa, garantindo que as entregas ocorram conforme o planejamento e a capacidade orçamentária do Município.

A implementação dessa modalidade de contratação também está alinhada ao princípio da economicidade, que busca garantir que a Administração Pública utilize seus recursos de forma eficiente, sem desperdícios, o que pode ser alcançado ao evitar a compra de equipamentos em excesso ou de forma inadequada ao orçamento disponível. Além disso, ao optar por contratos com fornecimento parcelado, o Município de Itabaianinha assegura maior flexibilidade para adaptar-se a eventuais mudanças nas necessidades dos órgãos e nas condições financeiras ao longo do período contratual.

Em síntese, a aquisição parcelada de equipamentos eletrodomésticos e eletroeletrônicos para os órgãos públicos municipais de Itabaianinha é uma medida estratégica e compatível com os princípios que regem a Administração Pública, como eficiência, economicidade e transparência. Essa abordagem possibilita a otimização de recursos, o planejamento adequado do orçamento e a continuidade dos serviços prestados à população, dentro de um modelo de contratação que respeita as disposições da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, a realização da aquisição por meio de um processo licitatório é crucial para garantir a transparência, a eficiência e a legalidade da



Prefeitura Municipal de Itabaianinha
Procuradoria do Município

operação. O processo licitatório assegura que os recursos públicos sejam utilizados de maneira responsável, possibilitando a seleção de fornecedores que ofereçam produtos de qualidade a preços justos. Essa prática não só fortalece a confiança da população nas instituições públicas, mas também assegura que as aquisições sejam feitas em conformidade com a legislação vigente, evitando qualquer risco de favorecimento ou irregularidades.

Assim, da análise dos documentos acostados nos autos, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbra-se que consta a demonstração dos seguintes elementos: a) necessidade da contratação, b) previsão no plano anual de contratação, c) estimativas das quantidades, d) estimativa do preço da contratação; e) justificativa para parcelamento; f) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, o que demonstra que aparentemente preenche os requisitos previstos na legislação em comento.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e 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***



Prefeitura Municipal de Itabaianinha
Procuradoria do Município

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”.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela lei nº 14.133/21, para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a elaboração do edital de licitação – o que foi atendido.

Portanto, o edital de licitação para registro de preços observará as regras que se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021 em seu art. 82, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

Nesse viés, recomendamos que conste Cláusula de fiscalização da Ata de Registro de Preço.

Além disso, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece que a modalidade de licitação será o pregão, em sua forma eletrônica, conforme os incisos XIII e XLI do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021. Tal escolha se justifica, uma vez que o objeto da contratação se refere a bens comuns, cujas características e padrões de qualidade podem ser claramente delineados e estão amplamente disponíveis no mercado. O pregão eletrônico se mostra adequado para essa situação, pois possibilita uma competição eficiente e transparente, aproveitando a dinâmica de lances em tempo real e assegurando maior acessibilidade aos fornecedores. Dessa forma, a modalidade selecionada atende à necessidade de adquirir bens com especificações bem definidas, permitindo comparações baseadas em critérios objetivos.

Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço”, do mesmo modo, mostra-se adequado para a modalidade determinada pelo legislador. E ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, assim como a Lei Municipal nº 1.082/2021, para fins de regência da contratação em comento.

PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo da ata no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.



Prefeitura Municipal de Itabaianinha
Procuradoria do Município

Destacamos 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, de 2021.

DA CONCLUSÃO

Isto posto, opina-se pela regularidade jurídica da licitação em análise, desde que cumpridos os requisitos apontados nesta peça Opinativa.

É fundamental esclarecer que a Procuradoria, no seu papel de consultoria jurídica, não tem a incumbência de se manifestar sobre aspectos estritamente técnicos, questões extrajurídicas, ou sobre a conveniência e oportunidade dos atos em análise. Sua atuação está restrita à avaliação e orientação jurídica, sem competência para avaliar ou influenciar decisões relacionadas a elementos técnicos ou estratégicos.

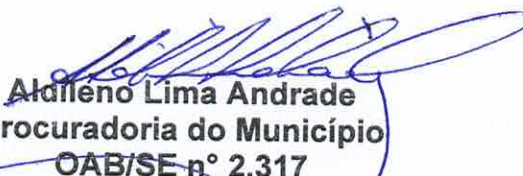
É importante destacar que a decisão final sobre a aceitação ou rejeição deste parecer cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo e ao ordenador de despesas associado. O parecer não tem caráter vinculativo para a decisão sobre a execução do ato, sendo apenas uma orientação para a deliberação desses responsáveis.

Entrementes, a presente peça trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*: ***“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex-officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”*** (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.).

É o **PARECER**, que submetemos à consideração da Autoridade superior, **sem embargos de entendimentos em contrário**.

Faço a devolução dos autos em comento na sua integralidade.

Cidade de Itabaianinha, 06 de dezembro de 2024.


Aldileno Lima Andrade
Procurador do Município
OAB/SE nº 2.317