



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 210-L/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 053/2024
PREGÃO/SRP Nº 030/2024
LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 2021

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 – PREGÃO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – DECRETO MUNICIPAL Nº 25, DE 17 DE JANEIRO DE 2023 – DECRETO MUNICIPAL Nº 39, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2024 – SERVIÇOS GRÁFICOS NA CONFEÇÃO DE NOTIFICAÇÃO DE RECEITA – POSSIBILIDADE JURÍDICA.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado à esta Procuradoria-Geral do Município, para análise jurídica do **Pregão/SRP nº 030/2024 – PA nº 053/2024**, cujo objeto é a “contratação de empresa para prestação de serviços gráficos na confecção de notificação de receita”, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme as condições e obrigações previstas termo de referência, seus anexos e no edital de licitação deste certame.

Verifica-se que o requerimento foi instruído com os documentos mínimos para a análise da possibilidade jurídica, inclusive as adequações solicitadas no despacho de fl. 359, sendo estes: **Termo de Abertura e Autuação de Processo (fl. 01); Memorando 3605/2024 – SMS (fl. 02); Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 03/34); Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls.35/36); Plano de Contratação Anual 2024 (fls.37/50); Processos anteriores do mesmo objeto (fls.51/66); Subpedidos de Compras (fls.67/73); Documento de Formalização da Demanda Retificado (fls.74/75); Aviso de Intenção (fls.76/80); Pesquisa de Preços de Mercado (fls.81/122); Mapa da Média de Preços para Conferência (fls.123/124); Relatório da Pesquisa de Preços de Mercado (fls.125/127); Termo de Referência (fls.128/143); Anexo ao Termo de Referência (fl.144); Definição da modalidade de licitação e/ou procedimento de contratação (fl.145); Decreto nº269, de 14 de setembro de 2023 (fls.146/149); Decreto nº219, de 22 de julho de 2024 (fl.150); Despacho ao Agente de Contratação (fls.151/152); Minuta do Edital de Licitação, anexos, Ata de Registro de Preços e Contrato (fls.153/202);**



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Memorando nº 250/2024/SMPG/DRMS (fl. 203); Despacho da Procuradoria – Geral do Município (fls.204/205); Memorando Circular SMPG/DRMS Nº002, de 1º de outubro de 2024 (fls.206/208); Memorando 3998/2024 - SMS (fl.209); Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 210/241); Termo de Referência (fls.242/258); Minuta do Edital de Licitação, anexos, Ata de Registro de Preços e Contrato (fls.259/307); e, Memorando nº 267/2024/SMPG/DRMS (fl. 308).

Os autos compreendem, até o presente momento, 01 volumes e 308 folhas.

Em síntese é o relatório. Passo a opinar.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DO DEVER DE LICITAR

A Constituição Federal, mais precisamente em seu art. 37, inciso XXI estabeleceu como regra que, obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante licitação pela Administração Pública, com o intuito de assegurar a igualdade de condições entre os concorrentes.

Assim sendo, tem-se que o dever de licitar é a regra, sendo a licitação o procedimento administrativo que propicia à Administração Pública realizar uma seleção imparcial entre participantes, ponderando critérios objetivos, para alcançar aquele que melhor atenda sua pretensão, observados os princípios constitucionais da moralidade, eficiência, impessoalidade, legalidade e economicidade, sem prejuízo da observância das condições técnicas.

A Lei Federal que trata das Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021), também preceitua em seus arts. 1º ao 4º, a necessidade de licitação, salvo exceções previstas em lei.

Dessa forma, percebe-se que, tanto a norma constitucional quanto a norma infraconstitucional destinam-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, além dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da



310/8

PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

II.2 – DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelecem os incisos I e II, do §1º do art. 53, da Lei Federal nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLCC).

A função do órgão jurídico, nesses casos, é de analisar o enquadramento legal sob a perspectiva da jurisprudência sobre a matéria, bem como a existência ou não de fracionamento de despesa, entre outras questões, a fim de se evitar futuros questionamentos pelos Tribunais de Contas.

Logo, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. 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:

BPC nº 7

Enunciado

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

De fato, presumem-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 pelos setores competentes dos órgãos, 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.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

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.

II.3 - DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO

O art. 18 e incisos da Lei Federal nº 14.133, de 2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública.¹

A fase preparatória, como descrita, compõe a fase interna da licitação, apresentando natureza procedimental, o que, nos dizeres de Marçal Justen Filho

¹ 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

(2021, p. 335)²: “significa a sucessão de etapas e de atividades, entre si interligadas, sendo os atos posteriores uma decorrência lógica dos precedentes”.

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, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, o termo de referência, a justificativa de ausência de adequação orçamentária que somente será exigida para formalização do contrato, a minuta do Edital, Ata de Registro de Preços e Contrato faltando, contudo, o Decreto atualizado de designação de servidores para atuarem como agentes de contratação, comissão de contratação e equipe de apoio. Recomenda-se, portanto, a juntada da versão mais recente do referido Decreto aos autos.

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

Conforme exposto na justificativa de contratação, evidencia-se a necessidade dos materiais, pois são essenciais tanto para as atividades laborais desempenhadas nos serviços administrativos técnicos quanto para que os médicos da rede pública de saúde realizem a prescrição dos medicamentos incluídos nas listas “B”, “B2” e “C” da Portaria SVS/MS nº 344/98, de 12 de maio de 1998.

Sobre os quantitativos solicitados, é relevante mencionar a decisão recente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), na sessão da Segunda Câmara em 25 de junho de 2024, que determinou a suspensão cautelar do processo licitatório nº 13/2024, pregão eletrônico nº 13/2024, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios do Extremo Sul de Minas (Cimesmi), que objetivava o fornecimento de playground, brinquedos infantis e afins. A suspensão ocorreu diante da denúncia (processo nº 1167180) de que o quantitativo de itens solicitados era muito superior ao necessário. Conforme concluíram os conselheiros, por não constar no edital um estudo sobre os quantitativos necessários, que devem

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

ser registrados em ata, constataram que houve um superdimensionamento e sobrepreço no processo licitatório.

Ademais, considerando a orientação do Departamento de Compras e Suprimentos encaminhada aos órgãos da Prefeitura Municipal de Esmeraldas quanto às estimativas das quantidades a serem contratadas, presume-se que as Secretarias participantes deste Processo Licitatório estejam atuando em conformidade com essas diretrizes, bem como que os gestores estejam não apenas cientes dos quantitativos apresentados, mas também em concordância com eles, tendo em vista que a ausência de um estudo adequado das quantidades estimadas pode configurar falta administrativa por parte do servidor responsável e acarretar responsabilização junto ao órgão de controle externo.

Neste sentido, considerando o exposto e com base na decisão do TCEMG, é evidente a necessidade de uma abordagem rigorosa e precisa na estimativa de quantitativos nos processos de licitação por SRP. A suspensão da licitação por excesso de quantitativos solicitados serve como um alerta para a administração pública sobre a importância de alinhar as demandas previstas com as reais necessidades de consumo.

Lado outro, registra-se a existência do Plano de Contratações Anual (PCA) 2024, de 08 de março de 2024, com a respectiva previsão de contratação para confecção de material gráfico, com prioridade baixa, em consonância a observação do inciso VII, do art. 12 da NLLC.

Seguindo a análise, verifica-se que o Termo de Referência elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: objeto e condições gerais da contratação, fundamentação e descrição da necessidade da contratação, descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto e especificação do produto, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, sistema de registro de preço – critério de julgamento o de **menor preço**, vigência, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento, estimativa do valor da contratação, adequação orçamentária, obrigações – contratante e contratado, infrações administrativas e sanções do contratado, participação de consórcio, participação de cooperativas, reajustamento de preços, forma e critérios de seleção do fornecedor e forma de fornecimento, e disposições finais, contendo, por



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

consequente, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por sua vez, o Estudo Técnico Preliminar – ETP apresentado nos autos possui os seguintes elementos: introdução; justificativa da necessidade de contratação; demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual; requisitos da contratação; estimativa das quantidades das possíveis soluções; levantamento das soluções do mercado; estimativa do valor da contratação; descrição da solução como um todo; justificativa para parcelamento; demonstrativo dos resultados pretendidos; providências prévias ao contrato; contratações correlatas/interdependentes; impactos ambientais; viabilidade da contratação; classificação da informação quanto ao sigilo; e, instrumentalização do procedimento, portanto, encontrando-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do art. 18 da NLLC.

Dessa forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

II.4 – DA MINUTA DE EDITAL

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo nove anexos, quais sejam: relação dos documentos de habilitação, modelo de declarações, condições gerais do sistema de registro de preços, condições gerais da contratação, termo de referência, planilha de quantitativos e preços de referência, modelo de proposta comercial, minuta da ata de registro de preços e minuta do termo de contrato. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no art. 25 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Assim, verificam-se presentes, no edital de licitação, cláusulas essenciais para a definição objetiva desta contratação, e, ainda, sem quaisquer condições identificadas que possam tipificar preferências ou discriminações entre os licitantes, não sendo identificados vícios que possam ensejar eventual ilegalidade.

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

forma eletrônica, o que se encontra em conformidade, uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço” e “modo de disputa aberto e fechado”, do mesmo modo, mostram-se adequados 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, para fins de regência da contratação em comento.

II.5 – DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO

Por se tratar de fornecimento de produtos de forma contínua, a ser entregue parceladamente, de acordo com a necessidade da Contratante, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto à obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no art. 95 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Neste sentido, a Minuta do Termo de Contrato colacionada aos autos trouxe as seguintes cláusulas: 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; casos omissos; alterações; publicação; proteção de dados pessoais; e foro, estando de acordo com os ditames do art. 92 e incisos da NLLC. Portanto, encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei Federal nº 14.133, de 2021 e decretos municipais, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

Por fim, verifica-se que, nos novos contratos firmados pela Administração Pública, algumas informações, no ato da publicação dos contratos, já se encontram “tarjadas”, visando a proteção dos dados pessoais das partes, em cumprimento da Lei nº 13.709/2018. Ademais, foi incluída a Cláusula Décima Sétima – Proteção de Dados Pessoais, que estabelece expressamente a obrigação das partes de observar as



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

disposições da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) em todas as etapas de execução do contrato, reforçando o compromisso com a confidencialidade, integridade e segurança dos dados pessoais.

II.6 – DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO

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 Eletrônico do Município de Esmeraldas/MG (DOEME), é obrigatória, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 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, de 2021.

Por fim, conforme entendimento extraído do Acórdão do TCE/MG³ - Processo nº 1076904, cabe novamente destacar que, este órgão jurídico tem por função a análise da pretensão dos gestores, à luz da legislação aplicável e da jurisprudência firmada sobre a matéria remetida para consulta, cabendo ao administrador, justificar a realização do certame e decidir pela legalidade, conveniência e oportunidade do procedimento licitatório em tela⁴.

À vista do exposto, e, uma vez justificada a presente contratação conforme as especificações técnicas do objeto e, ainda, identificado que os produtos/serviços a

³ (Processo: 1076904 - RECURSO ORDINÁRIO - Recorrente: ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda. Jurisdicionado: Município de Felício dos Santos Processo referente: 1058848 – Apresentação - Procurador: Joaquim Antônio Murta Oliveira Pereira – OAB/MG 139.385 MPTC: Cristina Andrade Melo RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO TRIBUNAL PLENO – 27/1/2021).

⁴ Importante frisar que pareceres consistem em opiniões técnicas. Por via de regra, quando a legislação prevê o exame prévio por parte do órgão de assessoria jurídica, o parecer não vincula o ato administrativo a ser praticado, tendo em vista seu caráter eminentemente opinativo. Assim, caberá ao administrador decidir sobre a legalidade ou conveniência e oportunidade de determinada medida, adotando ou não as razões do parecer técnico-jurídico. Sobre o tema, leciona o administrativista José dos Santos Carvalho Filho: "Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide." (In "Manual de Direito Administrativo", 25ª Ed., 2012, p. 137) (Grifo nosso)



PREFEITURA MUNICIPAL DE ESMERALDAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

serem adquiridos/prestados, possuem natureza comum, por meio de especificações usuais no mercado, verifica-se, juridicamente viável, a realização deste procedimento licitatório.

III – DA CONCLUSÃO

Após a análise destes autos, e, conforme documentação e informações apresentadas, **OPINO** pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, de acordo com os incisos I e II, do §1º do art. 53, da Lei Federal nº 14.133, 2021, **desde que observadas as recomendações elencadas acima, entre elas, a juntada do Decreto mais recente de designação de servidores para atuarem como agentes de contratação, comissão de contratação e equipe de apoio.**

Após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, **sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Especializada, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU⁵.**

É o parecer.

Esmeraldas/MG, 21 de novembro de 2024.


ANA CAROLINA LEROY MACEDO
Procuradora-Geral do Município
OAB/MG 154.276

⁵ BCP nº 5 – Enunciado - Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.