
PARECER

Processo Administrativo nº 718/2025

Da: SAJ
Para: LICITAÇÃO
Data: 20/02/2025
Parecer nº 13/2025.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS. LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. **COM OBSERVAÇÃO.**

I - RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a aquisição de materiais de consumo (escritório/papelaria), bem como materiais de mesma natureza para uso das unidades escolares, para suprir demandas internas de diversas secretarias municipais conforme justificativa apresentada no Item 1 do ETP.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- I. Formalização de Demanda/ Solicitação de Compra; fls.109/110
- II. ETP: fls. 12/21 – Aprovação – fls. 21
- III. Análise de Risco: fls. 23

-
- IV. Termo de Referência; fls. 130/142
 - V. Estimativa de preço: Orçamentos: fls. 54/85; Quadro de Preços: 119/123
 - VI. Nota de Reserva: 87
 - VII. Nomeações de Agentes da Contratação, Fiscais e Gestor; fls. 39, 41/42, 44/45, 145
 - VIII. Autorização de abertura do procedimento; fls. 125
 - IX. Minuta do Edital, fls. 148/213 – anexos – fls. 167/174
 - X. Minuta do Contrato: 185/192

É a síntese do necessário.

II - APRECIÇÃO JURÍDICA

II.1 - Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem 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).

Com base no dispositivo legal referido, 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 justaposição 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.

De fato, 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 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 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.2 - Avaliação de conformidade legal

II.2.1 - Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

II.2.1.1 Documento de Formalização da Demanda. fls.03/10 e 109/110

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é procedimento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei nº 14.133/2021. A regra é que referido documento já tenha sido elaborado para fins do Plano de Contratação Anual – PCA. No entanto, observa-se que o PCA ainda não foi regulamentado no âmbito municipal.

A despeito dessa regulamentação, tem-se que os documentos que instruem o processo devem atender aos requisitos próprios para a oficialização da demanda. No caso, não se encontrou o DFD, todavia, encontra-se nos autos a solicitação de serviço – fls.03/10 e fls.109/110.

II.2.1.2. Estudo Técnico Preliminar e Anexos – fls. 12-21

De acordo com o inciso XX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021, estudo técnico preliminar é o *"documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação"*.

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar.

Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo por fim aprovado pela autoridade ordenadoras da despesa.

Ainda que a Procuradoria não integre a área técnica, cumpre, na medida do possível, orientar a origem quanto ao cuidado com a elaboração de tais documentos, uma vez que a fase preparatória da licitação, onde se situa o ETP, o Termo de Referência, etc.... passou a integrar o processo, estando também sob exame dos órgãos de fiscalização, nesse sentido, cada vez mais se verifica decisões que vão buscar o fundamento de validade ou invalidade em tais documentos. Nesse sentido registramos, por exemplo:

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 18/09/2024 – SECÇÃO MUNICIPAL

TC-017590.989.24-0.

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE CONTROLADORIA DE ACESSO. EMPREGO DA SISTEMÁTICA DE REGISTRO DE PREÇOS. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO À SÚMULA N.º 31 DESTA CORTE. PROCEDÊNCIA. **ANULAÇÃO**. RECOMENDAÇÃO.

A começar pelo Estudo Técnico Preliminar, a descrição da necessidade de contratação, tal como já reproduzida no bojo da decisão condutora da determinação de paralisação da disputa, centra-se em delinear a “necessidade de proteção, monitoramento e controle da entrada e saída de pessoas e veículos dos prédios e logradouros públicos”, por considerar essencial “garantir segurança aos funcionários e usuários dos setores públicos a fim de evitar situações que possam gerar perigo à integridade das pessoas, bem como, assegurar a conservação do patrimônio público [...]”.

Mas não só: referido Estudo justifica a celebração do vindouro ajuste na inexistência “no quadro de funcionários” de “função específica destinada aos

serviços objeto[s]” que constituem seu objeto, o que acaba por demover a justificativa da Administração no sentido de que o escopo desse torneio estaria voltado ao preenchimento de postos temporariamente descobertos em virtude de afastamento ou, então, da insuficiência do número de funcionários dedicados ao atendimento dessa demanda Municipal.

{....}

Veja-se no exemplo posto, que a análise se inicia pelas informações lançadas no ETP, para verificar a compatibilidade do procedimento licitatório, no caso o registro de preço.

Por isso, sempre se recomenda a origem que bem delimite a sua contratação, de acordo com sua necessidade.

Feito o aparte.

No caso a finalidade da contratação visa atender demandas internas das secretárias, tratando-se de materiais de consumo de uso rotineiro (itens de escritório e papelaria), bem como materiais de mesma natureza para uso das unidades escolares. Logo há inequívoco interesse administrativo na aquisição.

II.2.1.3 - Descrição dos possíveis impactos ambientais e das medidas mitigadoras, ambientais (inciso XII do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021).

As ações da Administração devem ser especialmente voltadas para proteção ambiental, conforme importância conferida ao tema pela Lei nº 14 133/21.

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

A origem assentou algumas medidas mitigadoras nas fls. 34, item 12 do ETP.

II.2.1.4 Levantamento de mercado

As soluções oferecidas pelo mercado, é matéria que transcende o exame jurídico, visto seu conteúdo demandar conhecimentos técnicos típicos dos setores prestadores dos serviços, os quais, por vezes falta ao parecerista, estando, portanto, na seara técnica, e no contexto de discricionariedade do administrador.

S.M.J, no tópico pretende-se que seja demonstrada pela origem a prospecção de mercado na busca de soluções inovadoras (no sentido da tecnologia, da economia e da sustentabilidade ambiental) para o objeto a ser adquirido.

Considerando a especificidade técnica característica do tópico, presume-se que o referido órgão tenha realizado a devida análise.

II.2.1.5 Requisitos da contratação

Assentou a origem que se trata de serviço comum, conforme item 3 do ETP – fls. 14.

Sendo o objeto descrito no item 3.3.1 do ETP, fls: 14/15.

Da Exigência de Amostra – item 3.3.3 do ETP e TR

Verifica-se que houve a exigência de amostras.

Para que fique claro de plano, deve constar a informação que a amostra somente será exigida do licitante, provisoriamente qualificado em primeiro lugar.

Não obstante, quanto aos requisitos da avaliação sugerimos especificar mais detalhadamente os pontos do que será avaliado.

Ainda no ponto, sugerimos identificar quem será o corpo técnico a realizar a avaliação, indicando os componentes do edital;

II.2.1.6 Parcelamento ou não da solução

Em razão do material a ser contratado – livros didáticos – o parcelamento não se mostra vantajoso, sob o risco até de se comprometer a própria contratação.

Entretanto, esta se preservando os demais direitos das ME e EPP.

II.2.1.7 - Análise de riscos – fls. 23

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No presente caso, foi juntado aos autos – fls. 23.

II.2.1.8 Estimativa das quantidades

As quantidades foram estimadas conforme item 7 do ETP.
Fls. 18/19.

II.2.1.9 Orçamento Estimativo e Pesquisa de Preços - Tratada em anexo – PA 9243/2024.

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no inciso II e IV do Art. 5º do Decreto nº 13.415, DE 05 DE MAIO DE 2023, que regulamentou o art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

A justificativa para consulta aos fornecedores, consta nos fls. 109.

II.2.1.9 Resultados Pretendidos: Item 10

Conquanto tal perspectiva esteja na seara administrativa, para definição das políticas públicas, e em contrapartida a análise dos resultados de sua contratação, temos que o objetivo pretendido de modo geral se adequa ao interesse administrativo.

II.2.1.10 Aprovação da Autoridade: fls. 12

Por fim cumpre verificar que o ETP foi aprovado pela Autoridade Competente que detém a incumbência legal de definir as políticas públicas a serem implantadas no Município. Sendo assim, sob o aspecto da legalidade, que exige tal aprovação, temos que tal requisito se mostra satisfeito.

II.2.2. Termo de Referência – fls. 130/142

No presente caso, o documento juntado aos autos reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas no Art. 6º do DECRETO Nº 13.731, DE 15 DE JANEIRO DE 2024.

Além disso, cabe ressaltar que foi utilizado o modelo referencial elaborado pela União, contendo os elementos indispensáveis na forma sugerida pelo Art. 187 da Lei nº 14.133/2021, considerando que as alterações introduzidas para adequação à realidade do municipal estão de acordo com o normativo indicado.

Outrossim, verifica-se que foi declarada a natureza comum do objeto, viabilizando, deste modo, a adoção do pregão (incisos XIII e XLI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021).

3 - Habilitação jurídica – fls. 174

Verificar a participação de **Sociedade empresária estrangeira.**

4 - Capacidade técnica profissional e Capacidade técnico-operacional

Não fora exigido.

5 - Quanto aos requisitos de Qualificação Econômico-Financeira

Apenas certidões habituais. Nada a reparar.

II.2.3 Minuta do edital – fls. 148/213 – anexos – fls. 167/174.

No caso dos autos, a minuta de edital juntada ao processo segue o modelo elaborado pela União, na forma sugerida pelo Art. 187 da Lei nº 14.133/2021, e reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas na lei.

No entanto deve ser verificado:

O valor da licitação posto no preâmbulo do instrumento convocatório que é dissonante do valor verificado estimado no quadro de preços.

II.2.5 Minuta do Termo de Contrato -fls. 185/192

No caso dos autos, a minuta do contrato juntada ao processo para eventual utilização, reúne as cláusulas e condições essenciais legalmente exigidas, notadamente, por que nela são referenciados os próprios dispositivos legais.

No entanto deve ser verificado: estabelecer a cláusula de garantia dos produtos adquiridos.

II.2.6 Designação de agentes públicos

No presente caso, foram juntados aos autos as designações do pregoeiro e da equipe de apoio, do gestor e fiscal de contratos, apresentando-se, o processo, regular nesse aspecto, conforme disciplinamento dos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021, cabendo apenas alertar ao órgão para que se assegure quanto às vedações estabelecidas no ordenamento jurídico, bem como para que atente às regras de atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, e do funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, conforme fls: fls. 41/42; 114/115; 116/117, 118/119, 120/121, 122/123, 124/125, 126/127, 128/129, 130/131, 132/133, 134/135, 136/137, 138/139, 193/194.

Contudo, não verificamos a indicação do Fiscal Administrativo

II.2.7 Da autorização do procedimento – fls. 125

Nos autos consta a autorização para a abertura do procedimento – fls.125.

II.2.8 Da Publicidade do edital e do termo de contrato

Destaca-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, incluído o termo de contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Enfatiza-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.

IV – CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento. Ressalvado o quanto segue:

1 – Da Exigência de Amostra – item 3.3.3 do ETP e TR

Verifica-se que houve a exigência de amostras.

Para que fique claro de plano, deve constar a informação que a amostra somente será exigida do licitante, provisoriamente qualificado em primeiro lugar.

Não obstante, quanto aos requisitos da avaliação sugerimos especificar mais detalhadamente os pontos do que será avaliado.

Ainda no ponto, sugerimos identificar quem será o corpo técnico a realizar a avaliação, indicando os componentes do edital;

2 – Correção do valor na primeira página do edital.

S.M.J. Eis o parecer que submetemos à apreciação superior.

Lins, 26 de fevereiro de 2025.

Amós Amaro Ferreira
OAB/SP 316600
Procurador do Município