



PARECER JURÍDICO Nº 025/2025 – ASSESSORIA JURÍDICA

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE/PA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 14.133/21. ANÁLISE DO EDITAL E DOCUMENTOS INSTRUTÓRIOS.

1. RELATÓRIO.

Esta Assessoria Jurídica foi instada a se manifestar, provocada pela Comissão Permanente de Contratação do município de Água Azul do Norte/PA, referente à análise da minuta de edital e documentos instrutórios do processo administrativo nº 00044.2024.110.01 que tem como objeto a aquisição de merenda escolar, mediante sistema de registro de preços, na modalidade pregão.

Consta dos autos os documentos de instrução do processo, em especial o Documento de Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, pesquisa de mercado, Termo de Referência, autorização da autoridade e Minuta do Edital e anexos.

É o sucinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DO PARECER JURÍDICO.

De início, convém destacar que compete a Assessoria Jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente da legislação vigente e pertinente, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e a oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do ordenador de despesas, tampouco, examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa, orçamentária ou financeira.

Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato



opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008. 9.

(grifei).

Assim é que o parecer jurídico, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Registre-se que o presente Parecer, apesar da sua importância para refletir um juízo de valor a respeito do tema em debate, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório. A autoridade superior, a quem couber a sua análise, terá plenos poderes para, **A UMA**, acolhê-lo *in totum*; **A DUAS**, acolhê-lo em parte; e, **TRÊS**, rejeitá-lo em seu todo.

A propósito do tema – parecer –, nos ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre a matéria submetida à sua apreciação. (...).

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 conteúdo antagônicos, o agente que opina poderá ser o que decide.”

Portanto, não sendo demais, frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate, à guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria.



Por fim, ressalte-se que, na esteira do art. 53, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, “na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da administração deverá [...] redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva”.

Com isso, a lei requer que o parecerista, em que pese tenha o dever de analisar todos os elementos indispensáveis da contratação, o faça de maneira inteligível, sem utilização de jargões jurídicos desnecessários, possibilitando a compreensão pelo maior número de pessoas.

Dito isso, passa-se a discorrer sobre os fundamentos jurídicos da impugnação.

2.2. DA DEFINIÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E DA MODALIDADE PREGÃO ELETÔNICO.

O pregão consiste em modalidade de licitação instituída, anteriormente pela Lei nº 10.520/2002 e regulamentada pelo Decreto nº 10.024/2019, para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No atual regime jurídico da Lei nº 14.133/21, a modalidade do pregão foi incorporada, passando a dispor de previsão no art. 6º, XLI, da referida lei.

Nos termos deste inciso, o pregão é “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”. Por sua vez, o inciso XIII define que bens e serviços comuns são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

Da mesma forma, o Decreto nº 10.024/2019 em seu art. 3º, inciso II, assim conceitua:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

II - **bens** e serviços comuns - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;

Para o persente caso, a escolha da modalidade “pregão” deu-se pelo fato de que a Administração caracteriza os serviços a serem contratados como sendo bens comuns, enquadrando-se naquilo que a legislação assim o define. Desta forma, verifica-se cabível a escolha da modalidade pregão para a contratação de serviços comuns e que se realizar pelo critério “menor preço”.

Verifica-se também que foi definida a utilização do Sistema de Registro de Preços. Nesse aspecto, o inciso XLV, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021 define o



sistema de registro de preços como sendo o “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

O Sistema de Registro de Preços é entendido como um dos procedimentos auxiliares das contratações, como apontado no inciso IV, do art. 78, da Lei nº 14.133/2021.

O Decreto Federal nº 11.462/23 tratou de regulamentar a aplicação do SRP previsto na Lei nº 14.133/21 que, em seu art. 3º, definiu as hipóteses em que o Registro de Preços pode ser adotado. Para o caso, destaca-se o que prevê os incisos II, III e V, segundo os quais é cabível o SRP:

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Das três hipóteses acima, pode-se identificar que o presente caso se adequa, pois se trata de licitação que objetiva adquirir bens (alimentos para merenda escolar) com previsão de entrega parcelada, conforme a necessidade e demanda da Secretaria Municipal de Educação e também não é possível definir, com grau de exatidão suficiente, o quantitativo a ser utilizado, pois dependerá de fatores variáveis que somente são conhecidos conforme a necessidade.

No que concerne às especificidades de edital, quando se tratar do Sistema de Registro de Preços, temos o que preleciona o art. 82, seus incisos e §§ 1º a 6º, da Lei nº 14.133/2021, sendo que nos autos e nos documentos acostados constam todos os requisitos indispensáveis e adequados aos objetos a serem registrados.

No tocante a necessidade de dotação orçamentária, verifico ser dispensada, tendo em vista ser caso de a Administração Pública valer-se do Sistema de Registro de Preço (SRP), o que, em tese, não exige que a Administração Pública celebre necessariamente o Contrato Administrativo, tendo em vista ser uma estimativa.

Nesse sentido aduz o art. 17, do Decreto Nº 11.462/23, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços dispõe que “a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro



instrumento hábil.”.

Para além disso, o art. 40, II, da Lei federal nº 14.133/2021 é expresso de que as compras devem, quando pertinente, serem processadas por sistema de registro de preços:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

Diante do que estabelece a legislação e o que consta dos autos, verifica-se que a escolha pelo sistema de registro de preços e a realização da licitação na modalidade pregão eletrônico estão adequados à legislação.

2.3. DO PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO

Sabe-se que a atual lei de Licitações trouxe importantes alterações na fase de planejamento da licitação, o que antes se encontrava mais nos documentos de boas práticas de gestão pública passou a constar na legislação, deixando de ser uma recomendação para uma obrigatoriedade da Administração Pública em promover o adequado e eficiente planejamento das contratações públicas, de modo a contribuir para a redução de desperdícios e compras ineficientes.

Em seu art. 18, a Lei de Licitações estabelece a fase preparatória da licitação:

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.

Tais exigências elencadas constam do documento de formalização de demanda, do estudo técnico preliminar, do termo de referência e das minutas do edital e do contrato, bem como do Ato administrativo designando o pregoeiro e a equipe de apoio.

Observa-se que os documentos elaborados cumprem os requisitos mínimos para prosseguimento, especialmente quanto ao Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência.

O Estudo Técnico Preliminar anexado aos autos apresenta os elementos obrigatórios exigidos no §1º do art. 18, em especial a descrição da necessidade da contratação e a justificativa para os quantitativos definidos. O termo de referência traz os itens obrigatórios e informações necessárias para prosseguimento da licitação.

No que concerne à minuta do edital contida nos autos, aquela atende ao que determina o art. 25, §§ 1º a 9º, da Lei nº 14.133/2021, trazendo no seu preâmbulo o número de ordem, a sua modalidade, o tipo de licitação, bem como a menção de que o procedimento será regido pela Lei nº 14.133/2021, Decreto nº 10.024/2019 e ainda os



previstos na Lei Complementar nº 123/2006 que trata de benefícios e diferenciado tratamento às Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Além, é claro, do local, dia e horário para recebimento dos documentos e propostas de preço.

Não obstante, constam ainda: o objeto da licitação; os prazos e condições para assinatura de contrato; as sanções para o caso de inadimplemento; as condições de participação das empresas e a forma de apresentação das propostas; os critérios de julgamento; formas de contato com a Comissão Permanente de Contratação – CPC para esclarecimento, protocolo de impugnações e recursos administrativos; condições de pagamento, critério de aceitabilidade das propostas de preço; critérios de reajustes; e, relação dos documentos necessários à habilitação e a minuta do contrato.

Pelo que consta dos autos estão presentes os requisitos necessários ensejadores do prosseguimento do processo licitatório em apreço, dando o mais amplo acesso aos interessados à disputa pela contratação presente, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratados, sempre em busca da melhor oferta para a Administração.

Ressalte-se, por fim, quanto à minuta do contrato apresentado, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 92, incisos I a XIX, da Lei nº 14.133/2021, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo.

3. CONCLUSÃO

Desde modo, reiterando-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, sobretudo a que declara necessidade do aditivo pretendido, esta Assessoria Jurídica opina pela **aprovação da Minuta do Edital** e pela viabilidade jurídica dos documentos que instruem o processo licitatório, manifestando-se pelo prosseguimento do certame com a publicação do Edital e demais atos de praxe.

É o Parecer. SMJ.

Belém/PA, 11 de fevereiro de 2025.

GLEYDSON GUIMARÃES

OAB/PA Nº 14.027