PARECER JURÍDICO/2025
PREGÃO ELETRÔNICO Nº - 032/2025 – PE.
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 055/2025.
OBJETO – AQUISIÇÃO DE CIMENTO, PARA ATENDER A DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA DO MUNICÍPIO DE ITAITUBA-PA.
ASSUNTO - EXAME DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pelo Pregoeiro do Município de Itaituba - PA que requer análise acerca da regularidade jurídico-formal do Pregão Eletrônico nº 032/2025 – PE, com fulcro na Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021, tendo por objeto a aquisição de cimento, para atender a demanda da secretaria Municipal de Infraestrutura do Município de Itaituba-PA.

Consta nos autos, (Memo. nº 0086/2025 – MEMO/SEMIFRA), Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Pesquisa de mercado com cotação de preços, despacho do departamento de contabilidade informando a dotação orçamentária disponível para atender a demanda, declaração de adequação orçamentária e financeira, Portaria GAB/PMI nº 0286/2024 , 0106/2024 e 0300/2023 designação do pregoeiro e equipe de apoio, autorização de abertura de processo licitatório, autuação do processo licitatório, despacho de encaminhamento dos autos à assessoria jurídica para análise e parecer, minuta do edital, termo de referência bem como, minuta do contrato e demais anexos.

É o relatório sucinto.

2. CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

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):

> 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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, 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. 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 proi 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.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1. DA FASE PREPARATÓRIA

A Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual - PCA de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

Verifica-se que o termo de referência foi elaborado a partir do estudo técnico preliminar, com os seguintes itens: definição do objeto; estimativa de valor da contratação; justificativa; execução, gestão e fiscalização do contrato; critérios de fornecimento, critério de seleção do fornecedor; apresentação das amostras; adequação orçamentária; prazo e local de entrega; medicas acauteladoras; infrações e sanções administrativas, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

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, conforme abaixo transcrito:

> 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.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispões sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar – ETP. 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.

Com relação ao ETP da contratação, este deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No toconte ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

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

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista a objeto a aquisição de pneus, câmaras de ar e protetores, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Infraestrutura da Prefeitura de Itaituba-PA.

No presente caso, observou-se que a Secretaria elaborou o ETP de modo a contemplar as exigências legais e normativas acima, descrevendo as necessidades administrativas no seu objeto.

Nesse passo, uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender à necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

Registra-se que no caso concreto, com relação ao levantamento de mercado, a pesquisa de levantamento de preços foi obtida através de pesquisa no site eletrônico https:/paineldeprecos.planejamento.gov.br/analise-materiais e por empresas locais.

Vale ressaltar que a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

No caso em análise, a legitimidade do quantitativo da futura contratação está suficientemente demonstrada.

É digo de nota que via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021.

No presente caso, a forma de contratação escolhida admite o parcelamento e este foi o adotado pela secretaria.

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 caso concreto, a Administração não elaborou análise de riscos, sendo conveniente ressaltar que deve-se elaborar em processos futuros.

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

> 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.
> (...)*grifo nosso*

No caso concreto, houve realização de pesquisa nos termos descritos nas normas aplicáveis, sendo conveniente ressaltar que o valor estimado total a ser licitado será de R$ 12.844.260,00 (doze milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil, duzentos e sessenta reais), e que fora realizado pesquisa de preço na cidade para adequação do valor total.

Constatou-se que a Secretária informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias e a despesa para o ano subsequentes, quando for o caso, será alocada à dotação orçamentária prevista para atendimento dessa finalidade, a ser consignada ao Contratante, na Lei Orçamentária do Município.

No mesmo sentido, considerando o exposto, a pesquisa de preços realizada, o levantamento do orçamento estimado da licitação e a existência de recursos orçamentários para cobertura do mesmo, a Secretaria Municipal entende ser VÍAVEL e NECESSÁRIA contratação demandada.

Assim, verificou-se que a solicitação para a realização do certame partiu da autoridade competente, que devidamente delimitou o objeto e justificou a necessidade de sua aquisição. Há também o termo de referência para fins de especificação do objeto. Além disso, resta demonstrada viabilidade orçamentária para realização do certame, a licitude e ausência de especificidade excessiva do objeto, e o conjunto de servidores designados para conduzir o certame.

O processo possui em seu conteúdo cotação de preços, que permite a mensuração da estimativa de preço e do valor da despesa a ser contratada.

O ato convocatório traz o objeto que se pretende adquirir com o presente certame, discriminando nos anexos as características e quantificação, ou seja, está objetivamente definido.

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

3.2. DA MINUTA DO EDITAL E DA MINUTA DO CONTRATO

Afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no 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.

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

O art. 25, §7°, da Lei n° 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

A presente observação acima encontra-se na minuta de contrato, anexo ao Edital.

Conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei n° 14.133, de 2021.

No presente caso, verifica-se que a Administração utilizou modelo padronizado de minuta de Edital.

O art. 9° da Lei n° 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios (arts. 15 e 16).

Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.

No caso concreto, observa-se que o edital não prevê restrição a participação de interessados e realizará licitação sem margem de preferência.

As especificidades decorrentes da Lei Complementar n° 123/2006 alterada posteriormente pelas Leis Complementares n° 147/2014 e n° 155/2016, são observadas pela minuta do edital.

No Instrumento convocatório o critério de julgamento utilizado é o de menor preço por lote. A escolha atende ao que determina o art. 33, inciso I, da NLLC e o modo de disputa "aberto e fechado", do mesmo modo, mostram-se adequados para a modalidade determinada pelo legislador.

Da análise dos elementos abordados na minuta do edital e sua concordância com as imposições do art. 25 da LLC, constata-se que foi elaborado em harmonia aos ditames legais.

No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas pelo art. 89 e 92 da Lei n° 14.133, de 2021. O Anexo III, do edital em análise, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: objeto do contrato; fundamento legal; documentos aplicáveis; dotação orçamentária; valor contratual; acréscimos e supressões; prazo de entrega, execução e vigência do contrato; prorrogação do contrato; subcontratação; preço, reajustamento em sentido estrito e do reequilíbrio econômico do contrato; pagamento; retenções e garantias; penalidades; extinção do contrato; obrigações da contratada; obrigações do contratante; condições de segurança do trabalho; paralisação do fornecimento; disposições gerais; foro.

Desta forma, entendemos que a minuta do contrato vinculado ao instrumento convocatório apresentando, observa os requisitos mínimos exigidos pela Lei n° 14.133/2021, tendo em vista que contém todas as cláusulas pertinentes a esta contratação.

Portanto, após a análise da documentação apresentada verificamos que até o presente ato, o processo encontra-se atendendo as exigências legais.

Destacamos ainda que é obrigatória 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 da União, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1°, e art. 94 da Lei n° 14.133, de 2021.

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, §3°, da Lei n° 14.133, de 2021.

4. DA CONCLUSÃO

Ante a todo o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, o processo atende as exigências contidas na Lei n° 14.133/2021, tanto no Edital como na minuta de Contrato Administrativo, o que permite a esta Assessoria Jurídica manifestar-se favorável a realização do certame licitatório pretendido por esta Municipalidade, na modalidade Pregão Eletrônico que tem como objeto acima descrito, podendo ser dado prosseguimento à fase externa, com a publicação do edital e seus anexos.

À consideração superior.

É o parecer.

Itaituba - PA, 15 de julho de 2025.

DIEGO CAJADO NEVES:76364135234

Assinado de forma digital por DIEGO CAJADO NEVES:76364135234
Versão do Adobe Acrobat Reader: 2025.001.20577

DIEGO CAJADO NEVES
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
DEC. MUNICIPAL Nº 013/2025 - OAB/PA Nº 19.252

NICODEMOS ALVES DE AGUIAR:19515111234

Assinado de forma digital por NICODEMOS ALVES DE AGUIAR:19515111234
Versão do Adobe Acrobat Reader: 2025.001.20577