

PARECER JURÍDICO
PREGÃO ELETRÔNICO Nº - 016/2025 – SRP
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 027/2025.
OBJETO – REGISTRO DE PREÇOS PARA FORNECIMENTO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA ATENDER AS ESCOLAS DE ENSINO PÚBLICO, DO MUNICÍPIO DE ITAITUBA - PA
ASSUNTO - EXAME DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS.

I - 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 016/2025 – SRP, que tem por objeto o registro de preços para fornecimento de livros didáticos para atender as Escolas de Ensino Público, do Município de Itaituba – PA.

Desta feita, consta nos autos, Memo. nº 013/2025 – SEMED, Documento de Formalização de Demanda; Estudo Técnico Preliminar – ETP; pesquisa de levantamento de preços; mapa de cotação de preços; resumo de cotação de preços; despacho do Secretário Municipal de Educação para que o setor competente informe a existência de recursos orçamentários, despacho do departamento de contabilidade informando a dotação orçamentária disponível para atender a demanda; declaração de adequação orçamentária e financeira; Portarias GAB/PMI nº 0286/2024, 0106/2024 e 0300/2023 designação do agente de contratação e pregoeiro com 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; minuta do contrato e demais anexos.

É o relatório sucinto.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

A presente manifestação tem o condão de analisar previamente os aspectos jurídicos da minuta do Edital e demais atos elaborados, com 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;"

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto que será contratado, 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.

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.

O objetivo do parecer é assistir a Comissão de Licitação no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E DA FASE PREPARATÓRIA

É digno de nota que o Sistema de Registro de Preços (SRP) não consubstancia modalidade licitatória. Na verdade, trata-se de procedimento auxiliar, cujo propósito é de, em uma única licitação, registrar preços e fornecedores, mediante a formação de um documento vinculativo, denominado ata de registro de preços.

Logo, como se pode perceber, ainda que utilizado o SRP, haverá um processo licitatório, que deve se submeter, em grande parte, as mesmas normas ordinárias que são exigidas nas contratações individualizadas, sem o SRP. Veja o que dispõe o art. 6º, inciso XLV da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

"Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
(...)

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;"

As normas gerais acerca do SRP estão consignadas nos arts. 82 a 86 da NLLC.

Com relação as compras ou aquisições de bens, a Lei nº 14.133/2021 asseverou brevemente que caberá ao planejamento da contratação avaliar a pertinência de processamento mediante o SRP, nos termos do art. 40, inciso II:

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;

Em síntese, portanto, tratando da aquisição de bens comuns, objeto deste parecer, é possível o processamento mediante Sistema de Registro de Preços (art. 82, §5º, *caput* da Lei nº 14.133/2021) e o planejamento dessas compras deve sempre considerar a expectativa de consumo anual, avaliando a pertinência de usar SRP.

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade.

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.

No caso concreto, foi informado que o Plano de Contratação Anual PCA encontra-se publicado.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, 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 dispõe 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 tocante 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 encontra-se devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais. E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente sua necessidade.

Observou-se que o Secretária Municipal de Educação 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 a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O art. 44 da Lei nº 14.133, de 2021 determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I, e 18, VIII, da mesma lei.

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.

Registra-se que no caso concreto, com relação ao levantamento de mercado, a pesquisa de levantamento de preço foi realizada no site <https://validaarquivo.portalcompraspublicas.com.br> e <https://www.bancodeprecos.com.br>.

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

É digno 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.

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 total estimado a ser licitado será de R\$ 2.046.412,10 (dois milhões, quarenta e seis mil, quatrocentos e doze reais e dez centavos)).

A despesa decorrente da contratação está devidamente prevista na lei orçamentária e a despesa para os anos 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.

Assim, verificou-se que a solicitação para a realização do certame partiu da autoridade competente, que devidamente delimitou o objeto, justificou a necessidade de sua aquisição, bem como autorizou. Há também o termo de referência para fins de especificação do objeto, reunido cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. 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 pesquisa de preços, que permite a mensuração da estimativa de preço e do valor da despesa a ser contratada.

Por fim, destaco que a licitação será processada por meio do Sistema de Registro de Preços – regulamentado pelo Decreto Federal n.º 11.462/2023, mostrando-se útil a administração municipal, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade da secretaria, cumpre observar o disposto no art. 3º do respectivo Decreto, que reza da seguinte maneira:



Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

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;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

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

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Desta 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.

3.2 DA MINUTA DO EDITAL, DA MINUTA DO CONTRATO E DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

O art. 82, da Lei n.º 14.133/2021, dispõe o que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios:

"Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) Quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) Em razão da forma e do local de acondicionamento;

- c) Quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
- d) Por outros motivos justificados no processo;
- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
- VI - as condições para alteração de preços registrados;
- VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
- VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
- IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequência."

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.

O art. 25, §7º, da Lei nº 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 nº 14.133, de 2021.

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

O art. 9º da Lei nº 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 nº 123/2006 alterada posteriormente pelas Leis Complementares nº 147/2014 e nº 155/2016, bem como Decreto Federal nº 11.462/2023, são observadas pela minuta do edital.

No instrumento convocatório o critério de julgamento utilizado é o de menor preço. A escolha atende ao que determina os arts. 6º, XLI e 33, inciso I, ambos da NLLC bem como Decreto Federal nº 11.642/2023, art. 11, e o modo de disputa "aberto e fechado", mostra-se adequada 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 NLLC, constata-se que foi elaborado em harmonia aos ditames legais, ou seja 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.

No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas pelo art. 89 e 92 da Lei nº 14.133, de 2021. O Anexo II, 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 e da substituição do objeto; vigência e aditivo de 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, entende-se que a minuta do contrato vinculado ao instrumento convocatório apresentando, observa os requisitos mínimos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que contém todas as cláusulas pertinentes a esta contratação.

No que concerne a minuta da Ata de Registro de Preços, na esfera Federal, a matéria foi regulamentada pelo Decreto Federal nº. 11.462/2023. Pois bem, o Anexo IV, em análise, encontra-se em conformidade com as disposições relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: do objeto; dos preços, especificações e quantitativos; órgão gerenciador e participantes; da adesão à ata de registro de preços; validade da ata de registro de preços e cadastro reserva; alteração ou atualização dos preços registrados; negociação dos preços registrados remanejamento das quantidades registradas na ata de registro de preços; cancelamento do registro do licitante vencedor e dos preços registrados; das penalidades; condições gerais.

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, 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 §1º, e art. 94 da Lei nº 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, §3º, da Lei nº 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 nº 14.133/2021, o que permite a esta Assessoria Jurídica manifestar-se favorável a realização do certame licitatório pretendido por esta Municipalidade, na modalidade Pregão Eletrônico, tendo por objeto o registro de preços para fornecimento de livros didáticos para atender as Escolas de Ensino Público, do Município de Itaituba - PA, podendo ser dado prosseguimento à fase externa, com a publicação do edital e seus anexos.

À consideração superior.

É o parecer.

Itaituba - PA, 29 de abril de 2025.



ATEMISTOKHLES A. DE SOUSA
PROCURADOR JURÍDICO MUNICIPAL
OAB/PA Nº 9.964