

## PARECER JURÍDICO

Assunto: Abertura de Processo Licitatório - Lei 14.133/2021

Resposta ao Memorando nº 234/2024 - LIC/SEFAZ

RECEBIDO

EM, 25 / 04 / 24

PREFEITURA MUNICIPAL DE CATAGUASES

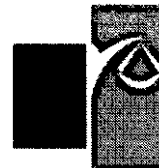
### I - RELATÓRIO

Trata-se de pedido de parecer jurídico formulado pelo Setor de Licitação/SEFAZ, através do **Memorando nº 234/2024**, referente a solicitação de um parecer para o pedido de abertura de Processo Licitatório, em cumprimento ao artigo 53 da Lei 14.133/2021, em relação ao **Processo Licitatório nº 032/2024**, na modalidade **Pregão Eletrônico nº 020/2024**, através do Sistema de Registro de Preços nº 017/2024, tipo **Menor Preço por Item**, com objeto de registrar preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em fornecimento de pacotes de 500 folhas de papel A4 para atender as demandas de diversas secretarias da Prefeitura de Cataguases-MG, nos termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei Municipal nº 4.946 de 2023, Decreto Municipal nº 5.805 de 2023, **Lei 13.709 de 14 de agosto de 2018 (LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados)** e **Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção)** e demais legislação aplicável e, ainda, de acordo com as condições estabelecidas neste presente Edital.

A devida solicitação veio através da Secretaria de Fazenda / Setor de Compras conforme **Ofício nº 057/2024 de 15/04/2024**, assinado pela Coordenadora de Compras Srª Tamires de Paiva Ferreira, cumprindo integralmente as exigências estabelecidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) Lei nº 14.133/2021, no que se refere ao planejamento, elaboração de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, obtenção de cotações de preços, em total conformidade com as instruções normativas pertinentes.

A contratação propõe a aquisição de Papel A4, pois em todas as unidades e também em todos os atos administrativos, formulários, despachos, contratos, avisos, relatórios etc., são emitidos de forma impressa quase que na totalidade dos casos. Dessa forma, caso haja ausência deste produto para as impressões, tal falta ocasionará a paralisação de diversas atividades administrativas realizados em todos os setores deste ente e de suas unidades geridas, bem como para atendimento das demandas das diversas secretarias da Prefeitura de Cataguases.

O presente expediente consta com o valor estimado de contratação em **R\$388.304,55** (trezentos e oitenta e oito mil, trezentos e quatro reais e cinquenta e cinco centavos), de acordo com os valores praticados no mercado como demonstrados nas cotações de preços apresentadas.



Por se tratar de um único item, a cotação fora feita no mercado local. A escolha das empresas para esta cotação se deu em razão dos mesmos demonstrarem capacidade de fornecimento do objeto a ser licitado (Papel A4), responsabilidade quanto aos prazos de entrega e ciência da importância de fornecer os produtos dentro dos padrões previstos e descritos no Edital.

Importante ressaltar que, mediante análise e observância dos documentos apresentados, os recursos do Órgão Gerenciador para despesas decorrentes do objeto desta licitação, correrão à conta das dotações orçamentárias demonstradas abaixo:

Centro de Custo	Secretarias Demantes	Fiscal
02	Secretaria de Administração	Myrian Apª de S.B. Marques
04	Secretaria de Fazenda	Tamires de Paiva Ferreira
07	Secretaria de Desenvolvimento Social	Carla da Rocha Patrício
09	Secretaria de Saúde	Valber Araújo Xavier
10	Secretaria de Educação	Luciana Margarete M.Rocha

A licitação será realizada de acordo com as regras específicas para as compras de bens comuns, nos termos do art. 6º, inciso XIII da Lei n.º 14.133/2021, assim apresentado:

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

**XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado;**

Aplicar-se-á ao presente procedimento os Princípios legalidade, impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, publicidade, eficiência, oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, sempre objetivando o melhor resultado possível para a Administração Pública de Cataguases. (grifo nosso)

É a síntese do necessário. Prossigo.



## **2 - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

A Administração Pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e gerir a máquina pública, composta por seus órgãos e agentes. Por essa razão, não poderia a Lei deixar a critério do administrador a escolhas das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo. De fato, os gestores buscariam contratar com base em critérios pessoais, atendendo a interesses privados.

A exigência de um procedimento licitatório busca contornar esses riscos, por ser um procedimento que antecede o próprio contrato, por meio do qual várias pessoas podem concorrer em igualdade de condições e a Administração Pública pode escolher a proposta mais vantajosa, além de atuar na busca do Desenvolvimento Nacional e evitar a contratação do poder público com valores superfaturados e com sobrepreço. Dessa forma, a licitação é um procedimento administrativo prévio às contratações públicas, realizado em uma série concatenada de atos, legalmente distribuídos, culminando com a celebração do contrato.

O artigo 37 XXI da Constituição Federal determina que os contratos administrativos seja precedidos de licitação pública, bem como o art. 175 da Carta Magna, ao tratar das outorgas de concessões e permissões, também faz referência à obrigatoriedade de licitar, imposta ao ente estatal.

### **2.1 - Finalidade e abrangência do parecer jurídico**

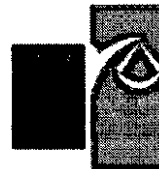
A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o **artigo 53, § 1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021**.

*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 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. 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:**

***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. (grifo nosso)

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. (grifo nosso)

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. (grifo nosso)



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, senão vejamos:

*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;*

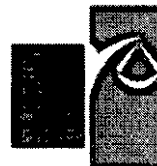
*VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*

*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.*



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 Secretaria solicitante para a instauração do processo de contratação, o ETP - Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o TR - Termo de Referência e a minuta do Edital. (grifo nosso)

Ressalto que o PCA - Plano de Contratação Anual não foi acostado junto à solicitação para abertura deste Processo Licitatório. Em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, in fine:

**Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:**

*VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.*

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

**Art. 6º. Para os fins desta Lei, consideram-se:**

**XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:** (grifo nosso)

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- d) requisitos da contratação;*



- e) *modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
- f) *modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- g) *critérios de medição e de pagamento;*
- h) *forma e critérios de seleção do fornecedor;*
- i) *estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) *adequação orçamentária.*

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possuem os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, alinhamento ao plano institucional, requisitos de habilitação, obrigações mínimas do fornecedor, estimativa de preços, resultados pretendidos, riscos e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da Lei 14.133/2021.

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.

## 2.2 - Da Minuta do Edital

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 quatro anexos. 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 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". (grifo nosso)

Integram este Edital do Processo Licitatório nº 032/2024, para todos os fins e efeitos, os seguintes anexos:

- Anexo I - Termo de Referência
- Anexo II - Modelo de proposta de preços;
- Anexo III - Minuta de Termo de Contrato/Ata de registro de preços
- Anexo IV - MODELO DE DECLARAÇÃO REQUISITOS DE HABILITAÇÃO
- Anexo V - MODELO DE DECLARAÇÃO RESERVA DE CARGO
- Anexo VI - MODELO DE DECLARAÇÃO ATENDIMENTO DE DIREITOS TRABALHISTAS
- Anexo VII - MODELO DE DECLARAÇÃO SERVIDOR PÚBLICO
- Anexo VIII - MODELO DE DECLARAÇÃO VÍNCULO DE NATUREZA ECONÔMICA
- Anexo IX - MODELO DE DECLARAÇÃO CONDENAÇÃO DE 05 CINCO ANOS.
- Anexo X - MODELO DE DECLARAÇÃO SANÇÕES VIGENTES
- Anexo XI - MODELO DE DECLARAÇÃO NÃO EMPREGA MENOR
- Anexo XII - Cotação de preços/Mapa analítico
- Anexo XIII - Estudo técnico preliminar (ETP)
- Anexo XIV - Decreto 5.811/2023 (IR)
- Anexo XV - Termo de referência e demandas
- Anexo XVI - Relação dos itens no Compras Governamentais
- Anexo XVII - Lei 4.853/2022
- Anexo XVIII - Lei 4.971/2023

### 2.3 - Da Minuta do Contrato

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, sendo:

*Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:*

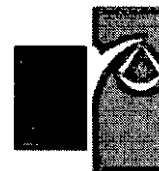
*I - dispensa de licitação e razão de valor;*

*II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.*

**§1º. Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto o art. 92 desta Lei.**

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: **documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do**





objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro. (grifo nosso)

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei 14.133/2021, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos.

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 forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, atendendo o disposto no inciso XIII, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021. (grifo nosso)

Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço por item”, do mesmo modo, mostram-se adequado 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, reforçadas no item 6.18 da minuta do Edital acostado. (grifo nosso)

## 2.4 - Publicidade do edital e do termo do contrato

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 §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.

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela gestão pública.

### **3 - DO PARECER**

Considerando a justificativa plausível e necessária por parte do Setor de Compras em atendimento à solicitação da Secretaria de Fazenda e demais Secretarias Municipais que se fazem acolhidas no presente Parecer, buscando e visando a continuidade e a prestação dos serviços executados pelos setores, justificando plenamente a aquisição de Papel A4, produto essencial e fundamental para atender as principais necessidades da Administração Pública Municipal, a ser entregue de forma parcelada em acordo com as solicitações de cada setor requisitante.

Os documentos acostados, estão em conformidade com o Edital trazido para apreciação e análise prévia, sendo considerado a “lei” interna da licitação, donde define tudo o que for importante para o certame, vinculando os licitantes e a Administração Pública à sua observância. Importante frisar que Edital não é LEI, mas sim, um ato administrativo submisso à lei, devendo ser formulado de acordo com as disposições legais, o que consta deste apresentado.

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela gestão pública.

### **4 - CONCLUSÃO**

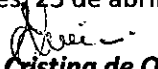
Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, essa Procuradoria opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo de abertura do Processo Licitatório nº 032/2024, uma vez que se encontram preenchidos os requisitos necessários para sua implementação.

Por fim, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base os documentos constantes no Memorando nº 234/2024, enviado via e-mail em 24/04/2024, sendo objeto de apreciação pelo setor competente.

À consideração superior.

S.m.j.

Cataguases, 25 de abril de 2024.

  
**Elaine Cristina de Oliveira**  
Procuradora do Município  
OAB-MG 137.994