



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

PARECER N.022/2024/CMAAN
PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 9/2024-0003-CMAA
PREGÃO ELETRÔNICO N. 002/ CMAAN/2024 - TIPO MENOR PREÇO POR ITEM
ASSUNTO: FORNECIMENTO DE MATERIAL DE EXPEDIENTE.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. FORNECIMENTO DE MATERIAL DE EXPEDIENTE. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI N° 14.133/2021, RESOLUÇÃO N° 001, DE 02 DE JANEIRO DE 2024. ANÁLISE JURÍDICA DE CONFORMIDADE DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade contratação de empresa para fornecimento de material de expediente, com objetivo de atender à demanda da Câmara Municipal de Água Azul do Norte/PA, no exercício 2024, observados os detalhes técnicos, operacionais e especificações, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Consta no presente certame: autorização para abertura de procedimento licitatório, documento de solicitação de demanda em que a autoridade solicitante expõe a justificativa para aquisição em tela, estudo técnico preliminar, termo de referência, matriz de gerenciamento de riscos, designação de agente de contratação/pregoeiro, realização de pesquisa de preço, classificação orçamentária, minuta do edital e anexos, minuta do contrato e despacho de encaminhamento dos autos à assessoria jurídica para análise.

É a síntese do necessário.

2. APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade.

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 n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC n. 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.

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 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 a cada um destes observar se os seus atos estão dentro de seu espectro de competências.

Por fim, 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.

2.2. AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

O art. 19 da Lei nº 14.133/2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras, e serviços, conforme abaixo:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Necessário que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

No caso a autoridade administrativa apresentou justificativa informando que ainda não criou catálogo próprio de compras, serviços e obras, tampouco catálogo de minutas, optando por adotar as minutas utilizadas pelo poder executivo federal, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 19 da Lei 14.133/2021.

2.3. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

O regime jurídico licitatório instituído pela Lei 14.133/2021 exaltou a importância do planejamento elevando ao status de princípio licitatório ao lhe dar maior destaque na fase preparatória, conforme previsão no art. 5º.

Para Marçal Justem Filho¹, o princípio do planejamento representa: “[...] o dever de

¹ FILHO, Marçal Justem. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 221, p. 128



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas [...]”.

O planejamento inicia a fase preparatória do processo licitatório, cujo principal objetivo é alcançar a melhor solução para atender as necessidades da Administração, mediante uma abordagem técnica, mercadológica e de gestão, valendo-se de sua natureza procedimental e de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a análise de riscos para identificar, prevenir e remediar eventuais defeitos e insuficiências que possam existir em determinadas alternativas encontradas, a fim de se comprovar a viabilidade técnica e econômica da contratação pública.

Desta feita, para assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos, essencial que se realize planejamento, posto ser nessa fase da instrução processual que serão definidas as especificações do objeto, bem como suas quantidades e preços praticados pelo mercado, subsidiando a decisão da Administração quanto a sua necessidade, o tempo, as soluções possíveis, os riscos envolvidos, os recursos financeiros disponíveis e as variáveis previsíveis.

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;



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

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. O planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. 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). Identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade. 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.

2.3.2 IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE E ENQUADRAMENTO DO PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÃO

O inciso VII do art. 12 da Lei 14.133/21 informa que 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.

Embora a Lei n. 14.133/2021 mencione a possibilidade e não obrigatoriedade do ente federativo elaborar o Plano de Contratações Anual, sugiro seja elaborado o instrumento de



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

planejamento para contratações, diante do princípio da eficiência.

Deve constar nos autos justificativa para ausência do plano de contratação anual.

2.3.3. FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

A Lei n. 14.133/2021 estabelece que a materialização da formalização de demanda se dá por meio de documento que apresente os elementos que justifiquem o pedido de contratação, suas especificações e o fundamento legal, demonstrando o interesse público envolvido.

Consta nos autos do processo administrativo o documento de solicitação de demanda – DSD, com especificação do objeto, da necessidade da contratação, da descrição e quantitativos e informações sobre prazo e local de execução dos serviços, identificação do fiscal de contrato e prazo para pagamento, restando preenchido os requisitos legais.

2.3.4 DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO/PREGOEIRO

O art. 8º da Lei 14.133/2021 dispõe que:

“A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoas designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanente da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.”

Sabe-se que em muitos entes municipais há um número considerável de agentes públicos que não detém vínculo efetivo e em muitos casos não dispõe de servidores efetivos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, principalmente em atenção ao princípio da segregação de funções que veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea de funções.

A Câmara Municipal de Água Azul do Norte não possui servidores efetivos para atuarem como agente de contratação conforme disposição do art. 8º da Lei 14.133/2021.

Frisa-se que o inciso I do art. 176 da Lei 14.133/2021 estabelece que os municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contados da data da publicação da referida lei para cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º.



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Para tanto, o ente legislativo está desobrigado quanto ao cumprimento das disposições constantes do “caput” do art. 8º da Lei 14.133/2021 (servidor efetivo ou empregados públicos para agente de contratação), pela exceção contida no artigo 176 da mesma disposição legal, vez que o Município de Água Azul do Norte, conforme censo IBGE conta atualmente com 18.080 habitantes.

Há também outro viés a ser analisado. Com base na técnica de repartição vertical de competência, o inciso XXVII do art. 22 da CRFB preconiza que caberá à União definir as normas gerais sobre licitação e contratos administrativos, permitindo, por outro lado, aos demais entes federativos legislar sobre normas específicas de acordo com as suas particularidades.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1o, III.

Se, por um lado, compete à União definir as normas gerais sobre o tema, por outro, é permitido aos demais entes federativos legislar sobre normas específicas de acordo com as suas particularidades. Logo, apenas as normas gerais são de obrigatoria observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante.

Com vistas a cumprir o papel de definir as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, a União editou, para o regime da Administração direta, autárquica e fundacional, a Lei nº 14.133/2021 (em substituição à Lei nº 8.666/1993), e, para o regime das empresas estatais, a Lei nº 13.303/2016.

Com base na jurisprudência do STF e em manifestações contidas em estudos especializados ainda sob a égide da Lei nº 8.666/1993, temos que a despeito da redação do caput do seu art. 1º, a Lei nº 14.133/2021 dispõe não só sobre “normas gerais”, em atendimento ao art. 22, XXVII, da CF, mas, também, sobre “normas específicas”, sendo estas aplicáveis apenas no âmbito da Administração Pública federal.

Na NLLC, normas gerais seriam: princípios e as diretrizes gerais estabelecidas nos arts. 1º a 5º e 11; definição das modalidades de licitação, tendo em vista expressa previsão no inciso XXVII do art. 22 da CF; estabelecimento dos tipos de licitação (critérios de julgamento) no art. 33; critérios de preferência e de tratamento diferenciado prevista no art. 60; requisitos



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

máximos de habilitação fixadas nos arts. 66 a 69; garantia de qualquer cidadão em impugnar o ato convocatório e solicitar esclarecimentos (art. 164); previsão dos atos decisórios passíveis de interposição de recurso administrativo contida no inciso I do art. 165; prazos mínimos para a interposição dos recursos; taxatividade dos casos de dispensa de licitação (art. 75).

Assim, as questões atinentes à regulamentação dos procedimentos licitatórios, desde que preservem os princípios, as diretrizes, a estrutura substancial do procedimento e o núcleo essencial dos requisitos de participação e direitos dos licitantes estabelecidos na Lei nº 14.133/2021 poderão ser normatizados de maneira específica pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, naquilo que lhes for peculiar.

A NLL possui um capítulo próprio aos agentes públicos (Capítulo IV do Título I), estabelecendo, no art. 7º, requisitos gerais a serem observados na designação dos “*agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei*”.

O art. 7º trata, de forma genérica, dos agentes públicos que irão atuar nos procedimentos administrativos de contratação, em todas as suas fases: preparatória, externa e contratual.

Além dos requisitos gerais fixados nos incisos I a III do art. 7º, o *caput* do art. 8º estabelece uma exigência adicional para a designação do “*agente de contratação*”: ser servidor efetivo.

É preciso questionar: o *caput* do art. 7º e o *caput* do art. 8º da NLL possuem envergadura de norma geral ou de norma específica?

Doutrinadores de renome se posicionam que tais requisitos, em especial quanto ao caráter efetivo do provimento do servidor, trata-se de norma específica, sendo aplicável, de antemão, apenas no âmbito da União, admitindo-se, por conseguinte, previsão distinta na legislação de Estados e Municípios, por versar sobre matéria correlata à organização interna de pessoal e gestão administrativa dos entes federados, além de não integrar, substancialmente, a compreensão do “*processo de licitação pública*” propriamente dito – conforme dicção do art. 37, XXI, da CRFB.

Para Ronny Charles Lopes de Torres: “*ao ultrapassar a condição de diretriz, orientando pela preferência, o artigo 8º define uma regra cogente, que impõe submissão. Com essa característica, tal disciplinamento claramente se reveste da condição de norma materialmente específica, não vinculando Estados, Municípios e o Distrito Federal, mas apenas órgãos e entidades federais*” (in *Leis de Licitações Públicas comentadas*. 12 ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 105).



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

De acordo com a expressão utilizada no art. 22, XVII, da CRFB, a União possui competência para editar “normas gerais de licitação e contratação”, o que não pode abarcar, necessariamente, todos os aspectos acessórios e indiretos envolvendo a dinâmica do processo de contratação, chegando, inclusive, a afetar questões internas de organização administrativa de todos os órgãos e entidades.

Sob a ótica constitucional, não se pode compreender os requisitos do art. 7º e do art. 8º da NLL como de caráter “geral”, sob pena de sufocamento legislativo dos Estados e Municípios e, conseqüentemente, da mitigação da autonomia administrativa de tais entes federados.

Sob esse entendimento o ente assessorado editou a Resolução nº 001 de 02 de janeiro de 2024 que regulamenta os requisitos para designação do agente de contratação, no âmbito do poder legislativo municipal de Água Azul do Norte/PA.

A Resolução nº 001 de 02 de janeiro de 2024 estabelece no Inciso II do art. 2º:

II - Se o órgão não contar com servidores efetivos aptos a assumirem a função de agente de contratação, a autoridade competente poderá, excepcionalmente, a partir de decisão fundamentada e publicizada, com o reconhecimento expresso da situação excepcional, designar servidores exclusivamente comissionados para exercerem a função. O servidor Comissionado que for nomeado para exercer a função de Agente de Contratação deverá ter atribuição relacionada a licitação e contrato e possuir formação compatível, ou qualificação atestada por certificação profissional que poderá ser emitida por Escola de Governo ou por Escola/Empresa privada especializada na área.

Por não possuir servidor ocupante de cargo de provimento efetivo para exercer a função de agente de contratação, aliado a sua autonomia administrativa, o ente legislativo designou como agente de contratação servidora ocupante de cargo em comissão, embasado na Resolução nº 001/2024.

2.3.5. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O Estudo Técnico Preliminar - ETP, de acordo com o art. 6º, XX da Lei n. 14.133/2021, é um “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”.



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Cumpra ao ETP evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e será elaborado nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Pode-se observar que os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documentos extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio ente assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º da Lei 14.133/2021.

No caso concreto, a administração elaborou o ETP de modo contemplar as exigências legais e normativas com a descrição da necessidade, requisitos para contratação, estimativa de quantidades para contratação, levantamento do mercado, estimativa do valor da contratação, descrição da solução, justificativa da escolha da solução, justificativa para parcelamento, descrição de possíveis impactos ambientais, providências prévias ao contrato e viabilidade da contratação.

Logo, o ETP cumpre os elementos obrigatórios constantes nos §1º e 2º do art. 18 da NLLC, sendo conveniente ressaltar aspectos relativos a alguns pontos especificados abaixo.

Primeiro, uma vez identificada a necessidade administrativa (material de expediente), 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.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Em vista do exposto, a equipe técnica informou que ao realizar levantamento de mercado para suprir a necessidade de aquisição de material de expediente, foram identificadas as possibilidades mediante adesão a ata de registro de preço, contratação direta ou realização de pregão. Motivou a escolha da modalidade pregão eletrônico por ser mais viável e vantajosa economicamente para a Câmara Municipal e proporcionar participação de maior número de participantes



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Outro ponto refere-se aos quantitativos estimados.

A Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos. Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Deve-se ressaltar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Consta no ETP que o quantitativo do objeto foi mensurado levando-se em consideração uma estimativa suficiente ao atendimento da demanda, ponderado em históricos anteriores, respeitando uma margem de eventual aumento de demanda. Recomendo seja apresentado demonstrativo de cálculos pelos quais se chegou a estimativa de quantidades.

Quanto a análise de riscos temos que é uma atividade de planejamento na qual se avalia a probabilidade de um evento acontecer e impactar negativa ou positivamente os objetivos da Administração.

No presente caso, foi juntado ao processo administrativo matriz de gerenciamento de riscos, o que atende ao art. 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021.

2.3.6. TERMO DE REFERÊNCIA

Sob a regência do art. 6º, incisos XXIII e XXV da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência passou a ser o documento exigido nas contratações para compras e serviços, excepcionando obras e serviços de engenharia.

O termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Em linhas gerais, ressalte-se que o Termo de Referência é o documento elaborado na etapa do planejamento da fase preliminar da licitação ou da contratação direta que, em regra, reunirá informações que possibilitará ao gestor a avaliação de viabilidade –técnica e econômica – da futura contratação pública para compras de bens e/ou prestação de serviço, a fim de atender às necessidades da Administração Pública.

Em atendimento ao art. 6º, XXIII da Lei 14.133/2021, o termo de referência constante no processo administrativo, elaborado pela equipe técnica, apresenta: a) definição do objeto; b) necessidade da contratação; c) descrição da solução; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto; f) modelo de gestão do contrato e fiscalização do contrato; g) forma de pagamento; h) regime de execução e habilitação; i) estimativa do valor da contratação; j) adequação orçamentária. Portanto, cumpre os requisitos legais.

2.3.7 ESTIMATIVA DE DESPESA

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a estimativa de despesa para as contratações de serviços em geral deverá ser calculada nos moldes do art. 23, que trata da realização de estimativa de preços nos processos licitatórios.

Segundo o referido dispositivo, o valor estimado deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, em uma comparação com os preços constantes de bancos de dados públicos, levando-se em conta as quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades locais.

Consta no presente caso, realização de estimativa do valor da contratação, com base na consulta em comércios locais e base de banco de dados de plataforma de pesquisa de preços, com indicação da observância do parâmetro previsto no §1º do art. 23 da Lei 14.133/2021.

2.3.8. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Com efeito, a Administração Pública não poderá realizar nenhuma licitação nem celebrar contrato sem a demonstração da disponibilidade dos recursos, o que precisará estar documentalmente formalizado nos autos do processo.

Consta no termo de referência que a despesa com a contratação será consignada na dotação orçamentária Gestão/Unidade 01; Projeto/Atividade 2.0001; Classificação econômica 3.3.90.30.00; Subelemento 3.3.90.30.16.

2.3.9 DA NATUREZA COMUM DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para *aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

Art. 6º Para os 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;

(...)



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

No caso, a Administração estabelece ser o bem comum através da descrição do objeto.

2.3.10 MODALIDADE, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E MODO DE DISPUTA

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, a Administração deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, a Administração informou:

- a) a modalidade de licitação: pregão eletrônico;
- b) o critério de julgamento: menor preço por item;
- c) o modo de disputa: aberto.

2.3.11 MINUTA DO EDITAL

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, os quais constam no caso em análise, quais sejam:

- a) objeto da licitação: material de expediente;
- b) regras relativas à convocação e participação na licitação: preâmbulo e itens 1.1 ao 1.13 do edital;
- c) do julgamento: do item 1.61 ao 1.78 do edital;
- d) da habilitação: do item 1.79 ao item 1.96 ;
- e) dos recursos: do item 1.97 ao 1.106;
- f) das penalidades: do item 1.107 ao 1.120;
- g) do reajuste: item 1.126 ao 1.133;
- h) da fiscalização, gestão do contrato, entrega do objeto e as condições de pagamento estão previstas no Termo de referência, documentos anexos e integrantes do edital.

Portanto, cumpre os requisitos legais.

2.3.12 DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS.

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, aplicável também a cooperativas equiparadas.

Referido benefício está contemplado no edital.

2.3.13 CLÁUSULA COM ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, COM DATA-BASE VINCULADA À DATA DO ORÇAMENTO ESTIMADO

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.

No caso concreto, a minuta de edital estabelece no item 1.127 que o índice de reajuste aplicável é o IPCA, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

2.3.14 MINUTA DO TERMO DE CONTRATO

O art. 92 da Lei nº 14.133/2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato.

Consta na minuta de contrato: a) objeto: material de expediente - cláusula primeira; b) vigência: até 31 de dezembro de 2024 - cláusula segunda; c) modelo de execução e gestão do contrato – cláusula terceira; d) preço: cláusula quinta; e) forma de pagamento: cláusula sexta; f) reajuste: cláusula sétima; g) obrigações do contratante e do contratado: cláusulas oitava e nova; h) da exigência da garantia da execução: cláusula décima; i) infrações e sanções: cláusula décima primeira; j) extinção contratual: cláusula décima segunda; k) dotação orçamentária: cláusula décima terceira; l) da legislação aplicável em casos omissos: cláusula décima quarta; m) das alterações: cláusula décima quinta; n) da publicação: cláusula décima sexta e; o) foro de eleição: cláusula décima sétima.

A minuta de termo de contrato reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, razão pela qual nada temos a ponderar.

3. CONCLUSÃO



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

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 do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados nos itens 2.3.2 e 2.3.5.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessora jurídica.

É o parecer.

Água Azul do Norte-PA, 14 de março de 2024.

FLAVIANE CÂNDIDO PEREIRA
ASSESSORA JURÍDICA
OAB/PA 12.261