

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

**PARECER N.0028/2025/CMAAN**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 9/2025-0008-CMAAN**

**PREGÃO ELETRÔNICO - TIPO MENOR PREÇO POR ITEM**

**ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO TIPO MARMITEX, SELF SERVICE, RODÍZIO, ESPETINHO COMPLETO (TIPO JANTINHA), LANCHE TIPO SALGADINHOS VARIADOS.**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO TIPO MARMITEX, SELF SERVICE, RODÍZIO, ESPETINHO COMPLETO (TIPO JANTINHA), LANCHE TIPO SALGADINHOS VARIADOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, RESOLUÇÃO Nº 001, DE 02 DE JANEIRO DE 2024 CÂMARA MUNICIPAL ÁGUA AZUL DO NORTE-PA. ANÁLISE JURÍDICA DE CONFORMIDADE DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES A SEREM CUMPRIDAS OU JUSTIFICADAS QUANTO A NÃO INCIDÊNCIA OU AFASTAMENTO.

## **1. RELATÓRIO**

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade contratação de empresa especializada no fornecimento de alimentação tipo marmitex, self servisse, rodízio, espetinho completo (tipo jantinha), lanche tipo salgadinhos variados, para atender as necessidades nutricionais dos servidores (vereadores e colaboradores) da Câmara Municipal de Água Azul do Norte-PA, no exercício 2025, observados os detalhamentos 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 edital.

Consta no presente certame: autorização para abertura de procedimento licitatório, despacho de existência de crédito orçamentário, documento de solicitação de demanda em que a

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

autoridade solicitante expõe a justificativa para aquisição em tela, termo de referência, estudo técnico preliminar, análise de risco, designação de pregoeiro, realização de pesquisa de preços, classificação orçamentária, minuta do edital e anexos, minuta do contrato e despacho de encaminhamento dos autos à assessoria jurídica para análise.

Consta no ETP informação de que a administração realizou certame com o mesmo objeto, que restou deserto. Houve republicação e restou fracassado, justificando a realização de novo certame.

É a síntese do necessário.

## **2. APRECIÇÃO JURÍDICA**

### **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.

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:

*“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

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

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**

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;*

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

*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 Filho<sup>1</sup>, o princípio do planejamento representa: “[...] o dever de 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

---

<sup>1</sup> 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**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

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;*

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

*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.*

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,

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

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. No caso em análise constata-se a presença das peças técnicas descritas no art. 18 da Lei 14.133/2021, as quais serão analisadas individualmente no decorrer deste parecer.

### 2.3.2 IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE E ENQUADRAMENTO DO PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÃO

A equipe técnica justifica a necessidade da contratação de empresa especializada no serviço de fornecimento de alimentação para atender as necessidades dos servidores da Câmara Municipal para dar continuidade ao serviço público.

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, para que se possa verificar se o objeto a ser contratado para suprir as necessidades do ente legislativo está previsto no plano de contratações anual, a equipe técnica deve juntar aos autos declaração de existência ou inexistência do plano de contratações anual informando se o objeto está contemplado, bem como se o objeto a ser contratado está contemplado.

A equipe técnica informa no termo de referência que o objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações da Câmara Municipal de Agua Azul do Norte/PA.

Cumpre assim os requisitos legais.

### 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

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

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 que é a contratação de empresa especializada no serviço de fornecimento de alimentação, tipo marmitex, self service, rodízio, espetinho completo (tipo jantinha), lanche tipo salgadinhos variados; justificativa quanto a necessidade da contratação; descrição e quantitativos; informações sobre prazo e local de execução dos serviços; identificação do fiscal de contrato e prazo para pagamento. Resta 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 Agua 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.

Para tanto, o ente legislativo está desobrigado quanto ao cumprimento das disposições

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

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 Agua 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.

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

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 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.

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

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).

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.*

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

Por não possuir servidor ocupante de cargo de provimento efetivo para exercer a função de agente de contratação e/ou pregoeiro, ante a autonomia administrativa, o ente legislativo, com base na Resolução nº 001/2024 poderá designar agente de contratação e/ou pregoeiro, servidor ocupante de cargo em comissão.

#### 2.3.5. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E ANÁLISE DE RISCO

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”*.

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 a 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 não 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 (serviço de fornecimento de alimentação tipo marmitex, self servisse, rodizio, espetinho completo (tipo jantinha), lanche tipo salgadinhos variados), o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la.

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

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, o ente legislativo apresentou como solução a contratação de empresa para fornecimento de refeições, através de licitação na modalidade pregão, nos termos seguintes:

*“Realizou-se levantamento de mercado e as possibilidades ofertadas para a situação em nossa região foram a de produção dos alimentos na sede da CMAAN ou a contratação de empresa especializada na prestação do serviço de fornecimento de refeições e lanches prontos para consumo.*

*Analisando o quadro de servidores, constata-se que, a CMAAN dispõe de apenas uma servidora de serviços gerais, não há no quadro um(a) cozinheiro (a), o que inviabilizaria a primeira hipótese.*

*Diante da real necessidade, que é de atender os servidores (vereadores e colaboradores) da CMAAN, em ocasiões específicas que demande uma dedicação maior de tempo dos servidores públicos no local de trabalho e/ou eventuais realizações de sessões extras, em horários excepcionais, e por não identificar existência de ARP vigente e passível de adesão para atender tal demanda, e por não justificar adoção de procedimento mais simplificado de dispensa, fez recair a decisão de contratar através de procedimento de Pregão Eletrônico, tipo menor preço por item, já que a estimativa do que deverá ser utilizada com essa despesa ultrapassa o valor permitido para dispensa, sendo indicativo do tipo de procedimento que está sendo utilizado.”*

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

A justificativa para a escolha da solução se deu nos termos seguintes:

“A solução escolhida se justifica por ser a que conseguirá atender a demanda da CMAAN no exercício, uma vez que o Pregão Eletrônico é o que se adequa para aquisição de bens/serviços considerados comuns.

Os responsáveis pela elaboração do ETP apresentaram soluções existentes no mercado e promoveram uma comparação entre elas. Ao final do levantamento demonstraram que a licitação na modalidade pregão, solução escolhida, é a que mais se aproxima dos requisitos definidos e que mais promove a competição, levando-se em conta os aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização, bem como as práticas de mercado.

Outro ponto refere-se aos quantitativos estimados.

O inciso IV do §1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, estabelece, como elemento do ETP, a estimativa das quantidades para a contratação, a qual deverá estar acompanhada *“das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala.”*

Deve-se evitar estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda. Não basta que sejam apresentadas as quantidades que se pretende adquirir, recomenda-se que a estimativa da quantidade no ETP contenha: a) as memórias de cálculo e os documentos que lhes dão suporte; b) a metodologia utilizada para se chegar nessa estimativa (contratação anterior, ata de registro de preço, histórico de consumo, etc) e c) os documentos que corroborem a quantidade solicitada.

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.

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

Consta no ETP que: *"A quantificação da demanda foi baseada no estudo de necessidades similares, ocorridas no decorrer de exercícios anteriores e considerando calendário de programações ordinárias da CMAAN para o exercício 2025, gerando assim a necessidade de se contratar o presente objeto, na quantidade levantada previamente."*

**Recomendo seja apresentado demonstrativo de cálculos pelos quais se chegou a estimativa de quantidades.**

Sobre a justificativa para o parcelamento ou não da solução, um dos principais aspectos que deve ser analisado na etapa de planejamento da licitação é sobre a reunião em lote(s), ou não, dos itens necessários para atender a demanda da Administração.

A Lei 14.133/2022 estabeleceu como elemento obrigatório do ETP a apresentação das justificativas para o parcelamento ou não da contratação (inciso VIII, §1º, do art. 18) e fixou diretrizes específicas do parcelamento para as compras, nos §§2º e 3º do art. 40:

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

(...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

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

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

A equipe técnica de planejamento informou no item denominado “Justificativa para parcelamento” que: *“A solução escolhida compreende a contratação de empresa para fornecimento de alimentação, tipo marmitex, self servisse, rodízio, espetinho completo (tipo jantinha), lanche tipo salgadinhos variados, a serem utilizados de forma parcelada, para atender as necessidades nutricionais dos servidores (vereadores e colaboradores) da Câmara Municipal no exercício 2025, conforme demandar a Contratante. O fornecimento se dará para apenas um órgão, razão pela qual não justifica parcelamento.”*

No que se refere a sustentabilidade temos que a Constituição Federal no art. 225, *caput*, e art. 170, VI e na Lei 14.133/2021 art. 5º e art. 11, IV, temos que o processo licitatório tem por objetivo incentivar o desenvolvimento nacional sustentável. No planejamento da contratação, deve ser avaliada a possibilidade de se definir critérios objetivos de sustentabilidade na contratação, por meio da especificação do objeto, ou da exigência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimentos e recolhimento dos produtos, ou da incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades entre outras possibilidades. A equipe técnica informa que a contratação é de baixo impacto ambiental.

A Lei 14.133/2021 estabelece que a Administração Pública deverá criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, que consiste em sistema informatizado destinado a permitir padronização de itens a serem adquiridos e que estarão disponíveis para a licitação (art. 6º, LI, c/c art. 19, II). Consta no processo administrativo declaração de inexistência de catálogo eletrônico de padronização, conforme §2º do art. 19 da Lei 14.133/2021.

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.

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

Ao final do ETP a equipe técnica concluiu pela viabilidade da contratação nos termos seguintes:

*“Diante do explanado no presente estudo, a contratação atende adequadamente as demandas formuladas, os benefícios a serem alcançados são adequados, os custos previstos são compatíveis e caracteriza uma economicidade, os riscos envolvidos são administráveis. Considerando as informações do presente ETP, entende-se que a presente contratação se configura tecnicamente VIÁVEL. “*

Portanto, juridicamente, cumpre os requisitos legais.

#### 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.

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.

De acordo com a Lei Federal 14.133/2021, o termo de referência deverá promover a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação. Além disso, deverá descrever a solução como um todo, considerando todo o ciclo de vida do objeto, bem como prever os requisitos da contratação que irão permitir o atendimento da necessidade do poder público.

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.

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

2.3.7. ESTIMATIVA DE DESPESA

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a estimativa de despesa para as contratações de bens e 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 estudo técnico preliminar realização de estimativa do valor da contratação, com base na consulta em fornecedores locais/regionais, pesquisas no banco de preços do Portal de Compras Públicas e contratações similares. A princípio, houve observância aos parâmetros previstos 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:

***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)*

(...)

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

*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 as despesas com a contratação correrão à conta de recursos específicos consignados no Orçamento da Câmara Municipal de Água Azul do Norte-PA.

#### 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**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

(...)

O fornecimento de alimentação, configura bem comum, conforme declarado pela equipe técnica no ETP.

#### 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 fase preparatória deverá considerar a *“modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros para fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerando todo o ciclo de vida do objeto”*.

O pregão é a modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e contratação de serviços comuns.

Nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei Federal 14.133/2021, consideram-se bens e serviços comuns: *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”*.

A equipe de planejamento avaliou e especificou no ETP que o objeto se enquadra como “bem comum” para fins de adoção do pregão eletrônico como modalidade licitatória.

Os critérios de julgamento autorizados pela Lei Federal 14.133/2022 estão previstos no art. 33. Em se tratando da modalidade de licitação pregão, os únicos critérios de julgamento que poderão ser definidos pela equipe de planejamento são o menor preço ou o maior desconto (art. 6º, XLI) o que deve ser observado na elaboração do Termo de Referência.

Cumprir também, que de acordo com o §1º do art. 34 da Lei 14.133/2021, os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores, vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre objetivamente mensuráveis.

Quanto ao modo de disputa, de acordo com art. 56 da NLLC, o modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente, aberto ou fechado. O §1º do referido dispositivo veda a utilização

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

isolada do modo de disputa fechado quando adotado os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto. Tratando-se de modalidade licitatória pregão, cujo critério de julgamento é o “menor preço” ou o “maior desconto”, a equipe técnica de planejamento poderá adotar os modos de disputa “aberto”, “aberto-fechado” e “fechado-aberto”.

Com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, a Administração informou que a modalidade de licitação será o pregão eletrônico, o critério de julgamento será o menor preço por item e o modo de disputa será aberto.

#### **2.4. MINUTA DO EDITAL**

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.

A minuta de edital juntada aos autos segue o padrão da minuta utilizada pelo poder executivo federal e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas.

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: contratação de empresa especializada no serviço de fornecimento de alimentação tipo marmitex, self service, rodízio, espetinho completo (tipo jantinha), lanche tipo salgadinhos variados); b) regras relativas à convocação: previsão nos itens 1.2 ao 1.12; c) da proposta e dos documentos de habilitação: itens 1.13 ao 1.59; d) da fase de julgamento: itens 1.60 ao 1.77; e) da habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômica financeira: itens 1.78 ao 1.95; f) dos recursos: item 1.96 ao 1.105; g) das penalidades: item 1.106 ao 1.119; h) da impugnação do edital e do pedido de esclarecimento: itens 1.120 ao 1.124; i) do reajuste: item 1.125 ao 1.132; j) da fiscalização, gestão contrato, entrega do objeto e as condições de pagamento estão previstas no ETP e Termo de referência, documentos anexos e integrantes do edital.

A doutrina orienta que em casos de licitação deserta o órgão licitante terá que analisar os motivos que levaram à ausência de propostas, entender as possíveis barreiras à participação. Para tanto, consta no ETP a informação pela equipe técnica que após fracasso da licitação houve

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

republicação do edital e o certame restou fracassado por ausência de documentação da empresa participante. Ou seja, houve participação, portanto, não há que se falar em alteração do edital.

**2.4.1. 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 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.

**2.4.2 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.

TCU através do Acórdão 1795/2024 Plenário, estabeleceu:

Contrato Administrativo. Reajuste. Prazo. Marco temporal. Data.  
Orçamento estimativo.

É ilegal a previsão de reajuste contratual com prazo contado da data da apresentação da proposta, pois o marco a partir do qual se computa intervalo de tempo para aplicação de índice de reajustamento é a data do orçamento estimado (art. 92, §3º, da Lei 14.133/2021).

No caso concreto, a minuta de edital estabelece no item 1.125 cláusula sobre não incidência de reajuste no prazo de um ano contado da data do orçamento estimado, conforme exigência legal.

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

**2.5. 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.

O órgão solicitante não possui modelos de minutas de editais padronizados, para tanto, amparado no inciso IV do art. 19 da NLLC adotou a minuta do Poder Executivo Federal.

Assim, consta na minuta de contrato: objeto, vigência, modelo de execução e gestão do contrato, subcontratação, forma de pagamento, reajuste, obrigações do contratante e do contratado; da exigência da garantia da execução, infrações e sanções, extinção contratual, dotação orçamentária, da legislação aplicável em casos omissos, das alterações, da publicação e o foro de eleição.

Assim, não há o ponderar.

**3. CONCLUSÃO**

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 cumpridas as ressalvas elencadas nos iten 2.3.5.

Após acatamento das recomendações, ou após seu afastamento, de forma motivada, será possível dar prosseguimento ao feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessora jurídica.

É o parecer.

Água Azul do Norte-PA, 19 de junho de 2025.

**FLAVIANE CÂNDIDO PEREIRA**  
**ASSESSORA JURÍDICA**  
**OAB/PA 12.261**