

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

PARECER N.0029/2025/CMAAN

PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 9/2025-0009-CMAAN

PREGÃO ELETRÔNICO - TIPO MENOR PREÇO POR ITEM

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO, FERRAMENTAS E INSUMOS DIVERSOS

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO, FERRAMENTAS E INSUMOS DIVERSOS (MATERIAL HIDRÁULICO, ELÉTRICO, HDRO SANITÁRIO, ETC). 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 materiais de construção, ferramentas e insumos diversos (material hidráulico, elétrico, hidro sanitário, etc), para atender a demanda da Câmara Municipal de Água Azul do Norte-PA, no exercício 2025, 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 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 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,

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

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, todavia restou fracassada, 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 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.

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

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;

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

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

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 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

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
ASSESSORIA JURIDICA

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;

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

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

*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, 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.

2.3.1 IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE E ENQUADRAMENTO DO PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÃO

A equipe técnica justifica a necessidade da contratação de empresa especializada no fornecimento de materiais de construção, ferragens e insumos diversos (material hidráulico, elétrico, hidro sanitário, etc) para dar continuidade a manutenção e conservação do imóvel de domínio da Câmara Municipal de Agua Azul do Norte/PA, através de manutenção preventiva e corretiva.

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

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

equipe técnica deve juntar aos autos declaração sobre a previsão do objeto licitado no plano de contratações anual.

2.3.2 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 que é a contratação de empresa especializada no fornecimento de materias de construção, ferramentas e insumos diversos (material hidraulico, elétrico, hidro sanitário, etc); justificativa quanto a necessidade da contratação; da 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.

2.3.3 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 publicos 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 nuitos casos não dispõe de servidores efetivos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, principalmete em atenção ao princípio da segregação de funções que veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea de funções.

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

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 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

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

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 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?

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

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).

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, consequentemente, 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

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

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 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.

2.3.4 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, formalmente 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,

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

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 (aquisição de materiais de construção, ferramentas e insumos diversos), 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, o ente legislativo apresentou como solução a contratação de empresa para fornecimento de materiais de construção, ferramentas e insumos diversos (material hidráulico, elétrico, hidro sanitário, etc), através de licitação na modalidade pregão, nos termos seguintes:

“Realizou-se levantamento de mercado e as possibilidades ofertadas são:

Contratação de empresa especializada em serviços de construção civil, com quadro permanente de servidores com qualificação técnica, e/ou aquisição dos materiais e contratação de mão de obra simples.

Diante da real necessidade da CMAAN, que é apenas a manutenção preventiva e/ou corretiva de suas instalações e domínio, não justifica procedimento de contratação de maior custo, recaindo a decisão de contratar empresa para fornecimento do material e posteriormente, contratação de mão de obra para pequenos reparos.”

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 melhor atende às necessidades da CMAAN, no que se refere à aquisição de material para manutenção preventiva e corretiva do imóvel e domínio da Câmara Municipal de Agua Azul do Norte, e conforme legislação vigente, trata-se de contratação para fornecimento de bem comum.

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

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

verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Consta no ETP que: *"A quantificação da demanda foi baseada no estudo de necessidades similares ocorridas no decorrer dos exercícios anteriores e por levar em consideração o tempo de vida útil que o prédio possui, o que faz carecer de reparos , correções, adaptações, 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:

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

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;

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 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.

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*

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

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.

2.3.5 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

2.3.6 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 declaração de 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.

2.3.7 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.

2.3.8 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 materiais de construção, ferramentas e insumos diversos, configura bem comum, conforme declarado pela equipe técnica no ETP.

2.3.9 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 destacar 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 fornecimento de materiais de construção, ferramentas e insumos diversos (material hidráulico, elétrico, hidro sanitário, etc); 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. No caso em análise consta no ETP declaração da equipe técnica que o certame restou fracassado

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

em mais de 90% (noventa por cento) dos itens. 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.

O 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 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 itens 2.3.2 e 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, 11 de julho de 2025.

FLAVIANE CÂNDIDO PEREIRA
ASSESSORA JURÍDICA
OAB/PA 12.261