



PARECER JURÍDICO PRÉVIO

Processo Administrativo: nº 09.2026.00004

Modalidade: Pregão Eletrônico

Procedimento auxiliar: Sistema de Registro de Preços

Critério de julgamento: Menor preço por item

Objeto: Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de material de expediente e papelaria em geral, para atender à demanda da Câmara Municipal de Água Azul do Norte/PA no exercício de 2026.

Assunto: Análise jurídica prévia da fase preparatória e manifestação quanto à possibilidade de início do procedimento licitatório.

I. Relatório

Submeteu-se à apreciação jurídica o procedimento administrativo instaurado com a finalidade de promover licitação, na modalidade pregão eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços, destinada à futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de material de expediente e papelaria em geral, para atendimento das necessidades administrativas da Câmara Municipal de Água Azul do Norte/PA.

Constam dos autos, em síntese, Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Riscos, Termo de Referência, pesquisa de preços, cotações de mercado e minuta do instrumento convocatório com seus anexos. A instrução revela que a Administração delimitou a necessidade pública, definiu o objeto, estimou os quantitativos, estruturou a solução pretendida, avaliou riscos, apurou preços referenciais e estabeleceu regras objetivas para seleção da proposta mais vantajosa.

O exame ora realizado possui natureza prévia, opinativa e jurídico-formal, nos termos da função consultiva da assessoria jurídica. Não substitui as atribuições técnicas dos setores requisitante, contábil, de compras, controle interno e agente de contratação, aos quais compete a verificação material dos quantitativos, da disponibilidade orçamentária, da adequação das especificações e da execução dos atos operacionais do certame.

A presente manifestação examina a juridicidade da fase preparatória e a aptidão do procedimento para início da licitação, à luz da Lei nº 14.133/2021, da regulamentação



pertinente ao Sistema de Registro de Preços e dos princípios constitucionais aplicáveis às contratações públicas.

II. Delimitação jurídica do objeto e cabimento da modalidade

O objeto pretendido consiste no fornecimento de bens comuns de consumo, representados por materiais de expediente e papelaria. Trata-se de itens ordinariamente disponíveis no mercado, passíveis de especificação objetiva e julgamento por critérios usuais de preço, qualidade mínima e conformidade técnica.

Essa natureza jurídica autoriza a adoção do pregão eletrônico, por se tratar de contratação de bens comuns, nos quais os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital e no Termo de Referência. A utilização do critério de menor preço por item também se mostra adequada, pois amplia a competitividade, permite a disputa individualizada dos itens e favorece a obtenção de preços mais vantajosos para a Administração.

A adoção do Sistema de Registro de Preços igualmente se apresenta juridicamente pertinente. A demanda por material de expediente é recorrente, sujeita a consumo parcelado e compatível com contratação futura conforme a necessidade administrativa, sem impor à Câmara a obrigação de aquisição integral imediata. O Decreto nº 11.462/2023 admite o SRP, entre outras hipóteses, quando houver necessidade de contratações frequentes, entregas parceladas ou impossibilidade de definição exata do quantitativo a ser demandado pela Administração.

Elemento analisado	Enquadramento jurídico	Conclusão
Natureza do objeto	Bens comuns de consumo, com especificação objetiva	Compatível com pregão eletrônico
Critério de julgamento	Menor preço por item	Adequado ao objeto e à competitividade
Forma de execução	Fornecimento parcelado conforme demanda	Compatível com registro de preços
Finalidade administrativa	Continuidade das atividades legislativas e administrativas	Interesse público demonstrado
Procedimento auxiliar	Sistema de Registro de Preços	Pertinente à necessidade frequente e eventual



A escolha da modalidade e do procedimento auxiliar, portanto, guarda coerência com a natureza do objeto e com o regime jurídico das contratações públicas vigente.

III. Regularidade da fase preparatória

A Lei nº 14.133/2021 conferiu centralidade ao planejamento da contratação. A fase preparatória deve demonstrar a necessidade administrativa, a definição do objeto, a estimativa de preços, a justificativa da solução escolhida, a análise de riscos, as condições de execução, os critérios de seleção do fornecedor e os elementos necessários à futura fiscalização contratual.

No caso examinado, a instrução processual contém os documentos essenciais à abertura do certame. O Documento de Formalização da Demanda identifica a necessidade institucional e a finalidade pública da contratação. O Estudo Técnico Preliminar apresenta a solução pretendida, contextualiza a demanda e demonstra a compatibilidade do fornecimento com a continuidade das atividades administrativas da Câmara. O Mapa de Riscos registra eventos relevantes associados ao planejamento, à seleção do fornecedor e à execução do objeto.

O Termo de Referência, por sua vez, descreve o objeto, os quantitativos, as especificações, as condições de fornecimento, os critérios de recebimento, as obrigações das partes, as regras de fiscalização, as condições de pagamento, as sanções e a forma de seleção do fornecedor. Tais elementos são compatíveis com o conteúdo mínimo exigido para contratações de bens e serviços, especialmente porque permitem aos licitantes conhecer, de modo objetivo, o objeto disputado e as obrigações decorrentes da futura ata de registro de preços.

A Lei nº 14.133/2021 define o Termo de Referência como documento necessário à contratação de bens e serviços, devendo conter, entre outros elementos, a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos, o modelo de execução, o modelo de gestão, os critérios de pagamento, a forma de seleção do fornecedor e a estimativa do valor da contratação.

Desse modo, a fase preparatória encontra-se suficientemente estruturada para subsidiar a decisão administrativa de iniciar a licitação, preservando a motivação, a transparência, o julgamento objetivo e a busca da proposta mais vantajosa.

IV. Pesquisa de preços e estimativa da contratação

A pesquisa de preços é elemento essencial da fase preparatória, pois delimita o valor estimado da contratação, orienta a aceitabilidade das propostas e contribui para prevenir sobrepreço, inexequibilidade e contratação antieconômica. A Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor previamente estimado deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos, contratações similares, pesquisas junto a fornecedores e outros parâmetros idôneos.

Nos autos, a Administração apresentou pesquisa de preços e cotações de mercado aptas a subsidiar o orçamento estimado. A formação do preço referencial foi estruturada de modo a conferir lastro documental à estimativa, permitindo a aferição da compatibilidade dos valores com o mercado e fornecendo parâmetro objetivo para o julgamento das propostas.

A orientação do Tribunal de Contas da União recomenda que a Administração utilize, sempre que possível, uma cesta de preços, com fontes variadas e análise crítica das informações coletadas. Essa diretriz fortalece a confiabilidade do orçamento estimado e reduz o risco de distorções decorrentes de fontes isoladas ou preços circunstancialmente atípicos.

Aspecto da pesquisa	Finalidade jurídica	Situação no processo
Existência de orçamento estimado	Fixar parâmetro de aceitabilidade	Atendido
Fontes documentais de preço	Comprovar aderência ao mercado	Atendido
Quantitativos por item	Permitir disputa objetiva	Atendido
Preço unitário referencial	Orientar julgamento e negociação	Atendido
Memória de cálculo	Dar rastreabilidade à estimativa	Atendido

Assim, a pesquisa de preços apresentada confere suporte suficiente ao início da licitação, sem prejuízo de a Administração preservar nos autos todos os documentos de coleta, memórias de cálculo e justificativas técnicas que sustentam o orçamento referencial.

V. Minuta do edital e regras de seleção

A minuta do edital contempla os elementos necessários à condução do pregão eletrônico, com identificação do objeto, critério de julgamento, modo de disputa, condições de participação, regras de apresentação de propostas, fase de lances, julgamento, habilitação, recursos, adjudicação, homologação e formalização da ata de registro de preços.

A previsão de julgamento por menor preço por item favorece a competitividade e permite que diferentes fornecedores disputem itens específicos, o que é especialmente

adequado em contratações compostas por materiais de expediente de naturezas variadas. A estrutura por item reduz barreiras de entrada, amplia o universo de competidores e contribui para a obtenção de preços mais vantajosos.

Também se verifica a previsão de tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da legislação aplicável. Essa disciplina preserva a política pública de incentivo aos pequenos negócios, sem afastar a necessidade de observância à competitividade, à isonomia, à seleção da proposta mais vantajosa e às regras objetivas estabelecidas no instrumento convocatório.

A minuta, portanto, apresenta aptidão jurídica para servir de instrumento convocatório, desde que a publicação observe os meios oficiais exigidos, a antecedência legal, a divulgação integral dos anexos e a disponibilização de informações suficientes para formulação das propostas pelos interessados.

VI. Sistema de Registro de Preços e futura ata

A utilização do Sistema de Registro de Preços é compatível com a finalidade administrativa pretendida. A Câmara necessita manter disponibilidade de materiais de expediente ao longo do exercício, sem que isso imponha compra imediata da totalidade estimada. A ata de registro de preços permite planejamento, racionalização de despesas, fornecimento sob demanda e maior eficiência na gestão do estoque.

Nos termos do regime jurídico aplicável, a ata de registro de preços deverá registrar os preços, os quantitativos, os fornecedores classificados, as condições de fornecimento, o prazo de vigência, as regras de controle e as hipóteses de atualização ou revisão admitidas em lei e regulamento. A Administração deverá acompanhar os saldos, observar a ordem de classificação, formalizar as contratações conforme a necessidade e manter controle documental de cada fornecimento.

Ponto de controle na ata	Finalidade	Recomendação de gestão
Registro de preços e quantitativos	Dar segurança ao fornecimento futuro	Controlar saldos por item
Ordem de classificação	Preservar isonomia entre licitantes	Observar cadastro de reserva quando aplicável

Vigência da ata	Delimitar validade dos preços registrados	Acompanhar prazo e vantajosidade
Fornecimento parcelado	Atender demanda real da Câmara	Emitir solicitações conforme necessidade
Fiscalização	Garantir conformidade do objeto	Registrar recebimento provisório e definitivo

A formalização da ata deverá ocorrer após a homologação do certame, observadas as condições estabelecidas no edital e na legislação de regência.

VII. Controle de riscos e governança da contratação

A instrução apresenta análise de riscos compatível com a natureza do objeto. Foram considerados eventos relacionados ao planejamento, à definição do objeto, à capacidade do fornecedor, ao cumprimento dos prazos, à conformidade dos itens entregues e à compatibilidade dos preços com o mercado.

Esse instrumento contribui para a governança da contratação, pois antecipa medidas preventivas e orienta a atuação dos agentes públicos durante a licitação e a execução da ata. A gestão de riscos deve permanecer ativa após a publicação do edital, especialmente na análise de propostas, na habilitação, na negociação, no recebimento dos materiais e na fiscalização do fornecimento.

A regularidade formal da matriz de riscos, somada ao Termo de Referência e às regras da minuta editalícia, evidencia que a Administração estruturou controles suficientes para iniciar o certame, mantendo a possibilidade de acompanhamento permanente pelo controle interno e pela autoridade competente.

VIII. Conclusão

Diante da análise empreendida, verifica-se que o procedimento administrativo contém os elementos essenciais da fase preparatória, com demonstração da necessidade pública, definição adequada do objeto, justificativa da adoção do pregão eletrônico, pertinência do Sistema de Registro de Preços, estimativa de preços documentada, análise de riscos, Termo de Referência estruturado e minuta de edital apta à deflagração do certame.

O objeto é lícito, comum e compatível com julgamento por menor preço por item. A contratação pretendida atende ao interesse público administrativo, pois visa assegurar o



fornecimento de materiais indispensáveis à continuidade das atividades internas, legislativas e operacionais da Câmara Municipal de Água Azul do Norte/PA.

Assim, opina-se favoravelmente ao início do procedimento licitatório, mediante autorização da autoridade competente, com a consequente publicação do edital de pregão eletrônico para registro de preços, observadas as exigências de publicidade, competitividade, julgamento objetivo, tratamento legal às microempresas e empresas de pequeno porte, controle de saldos e fiscalização da futura ata.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Água Azul do Norte/PA, 20 de maio de 2026.

PROCÓPIO CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA

CNPJ: 54.324.923/0001-28