



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE NOTEBOOKS.

1. Relatório

Trata-se de pedido de emissão de parecer jurídico sobre a fase interna de processo de licitação, na modalidade pregão eletrônico, que tem como objeto o registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para fornecimento de notebooks destinados à Secretaria de Educação, Tecnologia e Inovação do Município de João Alfredo-PE.

Foi encaminhada a cópia do processo administrativo, com documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, edital, cotações e outros.

É o relatório.

2. Do Parecer

Importa registrar, de início, que o presente parecer se dá sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Prefeitura Municipal de João Alfredo/PE e Secretarias, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, tendo em vista o Poder Discricionário do responsável direto.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

Atenta-se especialmente à apreciação do processo conforme critérios objetivos de atribuição de prioridade, dos elementos indispensáveis à contratação e exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Assim, por força do art. 53, da Lei 14.133/21, passa-se a realizar a análise jurídica.

3. Do Mérito

A Lei n.º 14.133/21 inovou no ordenamento jurídico e passou a estipular dois requisitos de validade para o parecer jurídico expedido em contratações públicas, são eles:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.”

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

O presente parecer segue as diretrizes do novel diploma, na forma descrita abaixo.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

3.1. Planejamento

A nova lei de licitações e contratos administrativos está sendo conhecida como norma de Governança, eis que dispõe sobre tratamento amplo da fase de planejamento, com a imposição de obrigações aos órgãos componentes da administração direta ou indireta, bem como aos agentes públicos, incluído os agentes políticos.

Aliás, a Lei n.º 14.133/2021, no art. 11 lança mão dos objetivos das contratações públicas:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

O parágrafo único do art. 11 acima transcrito deixa clarividente a importância que a Lei dá à fase de planejamento que está inserida em um grande projeto de governança, com integridade, sustentabilidade, normas de condutas, previsibilidade, transparência e accountability.

Com efeito, o primeiro alicerce do compliance público para as contratações públicas passa pela previsão de um plano de contratações anual (art. 12, VII, da Lei n.º 14.133/21).

A existência do plano não é um mero formalismo desacompanhado de sentido, a Lei n.º 14.133/21, ao dispor sobre tal instrumento busca[1]:

- 1) racionalizar as contratações, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização e redução de custos processuais;
- (2) garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;
- (3) subsidiar a elaboração das leis orçamentárias;
- (4) evitar o fracionamento de despesas; e
- (5) sinalizar intenções ao mercado, potencializando o diálogo pertinente, com conseqüente ganho em competitividade.

Vale destacar que o princípio do planejamento já era objeto de estudo das contratações públicas e muito utilizado no campo do orçamento. Na estrutura hodierna, o planejamento de gestão, através do Plano de Contratações Anual terá como finalidade unificar a análise das boas práticas da gestão seja na



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

montagem do orçamento evitando dotações superestimadas e tantas outras práticas que resultam na descaracterização original da Lei Orçamentária Anual.

Do mesmo modo, o PCA é norma de instrução e previsibilidade possibilitando com maior afinco o accountability.

Nessas linhas gerais, verifica-se a importância de uma organização espacial, material e temporal para a efetividade da nova lei de licitações e contratos administrativos.

Nesse diapasão, passamos a analisar as disposições sobre os documentos internos da Secretaria que compõe a licitação ora em análise, sob o prisma da Lei n.º 14.133/2021, além da regulamentação municipal, no Decreto n.º 052/2023 e instruções normativas posteriores, notadamente, o que prevê o art. 18 da novel lei de licitações e contratos administrativos.

3.1.1. Plano de Contratações Anual.

Quanto ao tópico é possível verificar no ETP – Estudo Técnico Preliminar que o Município de João Alfredo ainda não tem concluído o referido instrumento de planejamento, porém, a autoridade subscritora do ETP justifica a ausência **(item 11 do ETP)**.

Ademais, o Decreto n.º 52/2023, previu que a construção do PCA depende da emissão dos DFD's – Documentos de Formalização de Demandas, os quais estão em elaboração.

Apesar de inexistir nesse momento, estão em execução os trâmites para a elaboração do plano anual de contratações.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

3.1.2. Demandas das Secretarias Municipais

De uma simples análise do processo administrativo, a Secretaria participante deste Pregão Eletrônico encaminhou ao setor de planejamento o DFD – Documento de Formalização de Demanda com a descrição do objeto, estimativa de quantidade e justificativa. Por isso, entende-se como cumprido o disposto no art. 43 do Decreto Municipal n.º 052/2023.

O envio do documento de formalização de demanda de forma adequada e no prazo possibilitou a uniformização de um único procedimento com a otimização dos serviços, celeridade e redução de recursos públicos empregados.

3.1.3. Estimativa de preço

Em relação às cotações de preços, é interessante anotar que o Tribunal de Contas da União estabeleceu critérios relevantes para a verificação dos valores de mercado nos seguintes termos:

(...) a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos. TCU, Acórdão n.º 3.026/2010 – Plenário.

Percebe-se que, no caso, não foram utilizados parâmetros que possam comprometer a aquisição, notadamente porque os preços de referência são obtidos por meio de cotações no banco de preços, demonstrando a realidade do mercado para itens de mesma descrição.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

Além disso, o estudo de preço apresenta metodologia de trabalho definida e o confronto dos preços colhidos com aqueles praticados em licitações anteriores realizadas pela administração pública municipal, ratificando assim, a definição do valor estimado, atendendo ao disposto no Art. 23 da Lei 14.133/21 **(item 8 do ETP)**.

3.1.4. Estudo Técnico Preliminar.

Antes de adentrar no mérito propriamente dito acerca do ETP – Estudo Técnico Preliminar, cumpre trazer à baila a definição da lei sobre tal documento de instrução do processo administrativo de contratação:

Art. 6º.

XX - estudo técnico preliminar: 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.

Como se observa, o ETP é documento que consolida diversas outras informações relevantes na formação do anteprojeto e fundamental para a elaboração do projeto básico ou termo de referência ao passo que tem a finalidade de identificar a viabilidade da contratação depois análise pormenorizada de informações e indicativos.

Como é cediço, o § 1º, do art. 18 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece os elementos do ETP, com a indicação de quais respostas o documento deve ofertar na fase de planejamento.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

Ressalta-se que o § 1º elenca uma longa lista de itens que podem fazer parte do Estudo Técnico Preliminar. No mesmo sentido, a regulamentação municipal dispõe sobre tais elementos:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá 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 conterà os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;



HERCULANO & RIBEIRO

A D V O C A C I A

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que na administração pública há compras de produtos ou serviços que podem ser mais ou menos complexas. Por isso, com a finalidade de garantir mais celeridade às compras públicas, otimizando recursos, mas ao mesmo tempo assegurando transparência e confiança, o Decreto Municipal n.º 052/2023 prescreveu que em determinados casos de menor complexidade, o ETP pode ser dispensado ou elaborado com um quantitativo menor de elementos.

Todavia, o instrumento deve sempre resguardar os princípios norteadores da Lei. Sendo assim, são obrigatórios no ETP, independente da sua natureza (se complexo ou não), os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII, e XIII.

No caso em comento, verifica-se que o Estudo Técnico preliminar para aquisição de notebooks cumpre com o disposto acima, já que declina no documento as informações pertinentes de acordo com a legislação de regência.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

Em cotejo afundo, o inciso I que pede a descrição da necessidade está no item 2. Os requisitos da contratação estão descritos no Item 3. Já o inciso IV está no item 7, sendo o quantitativo definido de acordo com a quantidade de profissionais beneficiados pelo programa, bem como da quantidade de itens necessários para atender às demandas de atividades da Secretaria. Por sua vez, o item 8 ao tratar da estimativa de preços cumpre com o inciso VI. A justificativa sobre os prazos para o fechamento e publicação do PCA são o bastante para o inciso II.

A estimativa de preços foi elaborada de acordo com o Art. 23 da Lei 14.133/21, conforme se verifica no item 8 do ETP.

A justificativa para o parcelamento ou não da solução e o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação também foram abordados, de acordo com os itens 09 e 16 do ETP, respectivamente.

Assim satisfeito tal requisito.

3.1.5. Termo de Referência.

O termo de referência foi construído sob o primado da governança, com a análise da viabilidade da contratação em razão da necessidade de operacionalização das atividades da Secretaria, bem como modernização da atuação dos professores em sala de aula.

A opção pelo critério de julgamento do menor preço por item encontra previsão na Súmula n.º 247 do TCU:



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Demais disso, o termo de referência apresenta os requisitos necessários para a sua validade, nos termos dos Arts. 6º, XXIII e 40, § 1º da Lei 14.133/21.

As condições de entrega estão definidas no Termo de Referência, atendendo às condições legais **(item 5.1 do Termo de Referência)**.

A exigência relacionada à garantia dos itens é pertinente ao objeto, não caracterizando restrição à competitividade **(item 4 do Termo de Referência)**.

3.2. Do Edital.

Por se tratar de contratação de bens e serviços comuns, o edital adotou a modalidade pregão, com o critério de julgamento menor preço por item. Nesses casos, o pregão é recomendável, sobretudo por proporcionar maior economia ao erário, vez que permite a apresentação de lances sucessivos a fim de se alcançar o menor e melhor preço.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

No mérito, a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, o Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por item, ao amparo da Lei nº. 14.133/21, conforme dispositivos abaixo transcritos, haja vista tratar-se de serviços comuns, ou seja, "... cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;”, observemos o que dispõe a legislação:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Ao se referir ao art. 17, a Lei impõe à administração a observância do procedimento a seguir:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

In casu, pode-se dizer que na modalidade de licitação Pregão Eletrônico primeiro se verificam os envelopes contendo as propostas, seguindo-se de lance, em que prevalece o menor preço. Apenas posteriormente será analisado o envelope de habilitação da empresa que apresentar a melhor proposta.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

Nesse ínterim, pode ocorrer a avaliação de amostras, apenas em relação ao licitante provisoriamente declarado como vencedor, de acordo com o Art. 17, § 3º da Lei 14.133/21, caso o edital assim preveja.

Ao analisar a fase interna da licitação, sobretudo, o edital, verifica-se que os itens estão em consonância com o estipulado em lei e previsto no parágrafo anterior, além dos itens abaixo:

- I.** Definição do objeto de forma clara e sucinta, sem particularidades exageradas à luz do declinado no Termo de Referência;
- II.** Local onde poderá ser adquirido o edital;
- III.** Local, data e horário para abertura da sessão;
- IV.** Condições para participação;
- V.** Critérios para julgamento;
- VI.** Condições de pagamento;
- VII.** Prazo e condições para a assinatura do contrato;
- VIII.** Sanções para o caso de inadimplemento;
- IX.** Outras especificações ou peculiaridades da licitação.

Salienta-se que o procedimento licitatório em tela está norteado pelos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, economicidade, como já mencionado, competitividade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal; art. 5º da Lei n.º 14.133/21).

Verifica-se que a instauração ocorreu de acordo com o que determina a legislação de regência. No caso específico fora prevista a dotação orçamentária.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

Em verdade, o Tribunal de Contas da União, ao se manifestar sobre a matéria, decidiu que ela (a dotação orçamentária) somente será exigível no momento da formalização do contrato (Acórdãos TCU 3.146/2004-Primeira Câmara e 1.279/2008-Plenário).

Destarte, faz as ponderações e garante os direitos para as Micro e Pequenas Empresas, nos termos da Lei Complementar n.º 123/2006. O certame foi dividido em lotes de participação ampla e de participação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte (**item 1.4 do Edital**).

O manifesto apresenta as quantidades máxima e mínima que o ente poderá vir a adquirir nos termos do art. 82 da Lei n.º 14.133/21. Tais valores, entretanto, não podem ser definidos com base em arbitrariedade ou discricionariedade. Antes, há de se elaborar expectativas de consumo confiáveis, reais, factíveis. A este propósito, confira-se lição de Marçal Justen Filho:

Em uma licitação comum, a Administração tem o dever de fixar, no ato convocatório, as quantidades e as qualidades dos produtos que contratará. A redução ou ampliação de quantidades estão sujeitas aos limites do art. 65, § 1º. A alteração da qualidade não poderá alterar substancialmente o objeto licitado. Num sistema de registro de preços, a Administração estima quantidades máximas e mínimas. Posteriormente, estará autorizada a contratar as quantidades que forem adequadas à satisfação das necessidades coletivas. Isso não significa discricionariedade na fixação de quantitativos, tal como se apontará abaixo. Não se admitem quantificações indeterminadas nem a remessa da fixação do quantitativo à escolha subjetiva da Administração.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2010, p. 193.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

Sobre o tema, o Pregão está embasado em ampla fase de planejamento que contou com Estudo Técnico preliminar, cotação de preço através de método de análise pré-definido e outros.

Por fim, ao analisar os requisitos de habilitação não se verificam cláusulas capazes de restringir a competitividade, eis que exprime o que prevê o art. 65 c/c art. 67 ambos da Lei n.º 14.133/21, sendo exigido atestado de capacidade técnica **(item 9.23 do Edital)**. Foram definidos os critérios de aceitabilidade e avaliação dos atestados de capacidade técnica, nos termos do Art. 67, §§ 1º e 2º da Lei 14.133/21 **(item 9.23.1 e 9.24 do Edital)**.

3.3. Minuta do Contrato.

Ao examinar a minuta do contrato, percebe-se o atendimento ao disposto no art. 89 e seguintes da Lei 14.133/21.

Salienta-se que o instrumento de contrato será sempre obrigatório quando, independente do valor do contrato, resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica (art. 95, II, da Lei n.º 14.133/21).

Dessa forma, entende-se por adequado o procedimento adotado pelo Município, bem como pertinente ao objeto licitado.

Demais disso, insta salientar que os documentos que formalizam o vínculo contratual, os aditivos e demais ajustes, bem como a ata de registro de preços, deverão ser anexados ao processo, porquanto ele é único e indivisível, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (Decisão 955/2002-Plenário e Acórdãos 1300/2003-Primeira Câmara, 216/2007-Plenário, 338/2008-Plenário).



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

4. Conclusão

Posto isso, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à conveniência e oportunidade da prática do ato administrativo, opino pela **APROVAÇÃO** da minuta do edital e seus anexos, diante da conformidade com o art. 18 da Lei n.º 14.133/2021, além da regulamentação Municipal.

É o parecer, salvo melhor juízo.

João Alfredo/PE, 24 de janeiro de 2025.

Antonio Ribeiro Júnior

OAB-PE n.º 28.712.

[1] Nova Lei de Licitações: quais as principais etapas da fase de planejamento da contratação? Disponível em: <https://zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-quais-as-principais-etapas-da-fase-de-planejamento-da-contratacao-2/>, acesso em 29 de janeiro de 2024.