

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 043/2025/PMSC/FMS/FMAS
PREGÃO ELETRÔNICO/SRP N° 021/2025/PMSC/FMS/FMAS

Artefatos em análise: Documento de Formalização de Demanda - DFD/Estudo Técnico Preliminar – ETP/Análise de Riscos/Termo de referência – TR/Pesquisa de preços/Minutas do edital de Pregão Eletrônico, da Ata de Registro de Preços e do contrato.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS, SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS URBANOS, SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE, SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, ESPORTES E TURISMO, E FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ

Interessado: Pregoeiro do Município de Santa Cruz – PE

Cuida-se de parecer sobre os artefatos da fase preparatória de licitação, na modalidade de pregão eletrônico, sob sistema de registro de preços, cujo objeto é a “**eventual fornecimento de recarga botijões de gás de cozinha (GLP), cada um com 13kg (treze quilos), destinados as diversas Secretarias Públicas e Fundos Municipais, Sede da Prefeitura e Secretaria Municipal de Educação, para distribuição entre as escolas municipais para o ensino fundamental, ensino infantil, creches EJA, e Secretaria Municipal de Assistência Social, para os Programas: Cras, Creas, Bolsa Família, Conselho Tutelar e Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos SCFV no âmbito do SUAS, e para a Rede Municipal de Saúde, para atendimento aos Programas de Saúde da Família – PSF, e para Hospital Municipal Santa Cruz, casa dos médicos, casa de apoio do Município de Santa Cruz, com entrega parcelada, durante 12(doze) meses**”.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir ao Ente solicitante e a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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;

Logo, em conformidade ao disposto na norma legal acima referida, 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 que estejam interligados com questões jurídicas, versa o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 07

“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”.

De outra banda, vale salientar que não cabe a esta assessoria jurídica o papel de auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências e atribuições, presumindo-se que desde as especificações técnicas do objeto a ser licitado até os seus detalhamentos quanto à execução contratual, características intrínsecas, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Neste viés, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança do Ente assessorado a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais apontamentos. Entretanto, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins dos ajustes necessários, para que seja dado o prosseguimento do curso do processo licitatório, haja vista que as inobservâncias de tais ponderações podem vir a gerar óbice à consecução ao interesse público, sendo de absoluta responsabilidade da Administração.

A NLLC (Lei nº 14.133/2021) estabelece no seu artigo 18 e incisos todos os elementos que devem ser compreendidos na instrução do processo licitatório, senão vejamos:

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 melhor técnica ou 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](#).

Preliminarmente, o presente opinativo tem como objetivo de traçar orientações jurídicas, com fulcro na Lei Federal nº 14.133/2021 – a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação em epígrafe, informada através do **Documento de Formalização da Demanda – DFD**, que inaugura o procedimento licitatório, estabelecendo o nascedouro da necessidade de interesse público a ser satisfeita, cumprindo todos os requisitos previsto na legislação.

Ademais, o art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/21 estabelece que a fase preparatória da contratação deve contemplar “a **análise dos riscos** que possam vir a comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”, sendo o **mapa de riscos** ferramenta de governança, na implementação de soluções que propiciem contratações mais eficientes, servindo como lastro do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, sendo recomendável sua realização mediante a consolidação dos achados como forma de prevenção e adoção das medidas que se fizerem necessárias.

Notou-se que consta como anexo do procedimento o **Mapa de Riscos (Análise de riscos)**, que constitui instrumento de gerenciamento dos riscos, uma das etapas do planejamento, e que deve ser realizado entre o estudo técnico preliminar e o termo de referência, podendo ser atualizado ao longo de todo o processo de contratação, definindo os prováveis riscos e suas ações mitigadores e de contingência, caso aqueles sejam concretizados durante o processo de contratação na rota do processo licitatório. Figura-se como peça hábil para o controle preventivo e a gestão dos riscos, revelando sua importância.

Como artefato constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação almejada, fora apresentado o Estudo Técnico Preliminar – ETP, **da lavra da Secretária Municipal de Administração e Finanças, Sra. Géssica Ferreira Soares**, buscando-se uma análise inicial da necessidade informada pela Secretaria demandante com sua respectiva justificação e melhor solução, servindo como fundamento para a elaboração do termo de referência.

A Lei 14.133/2021 tratou efetivamente do ETP, trouxe seu conceito e seus requisitos nos dispositivos dos seus artigos 6.º, XX e 18, § 1.º, I ao XIII, respectivamente, apresentando ainda a obrigatoriedade da apresentação daqueles elencados nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII e da justificativa da ausência dos demais, quando for o caso, senão vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

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;

Art. 18, § 1.º - 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 conterá 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;

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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Assim, em análise ao ETP apresentado no início da fase preparatória do processo em evidência verificou-se a presença dos elementos elencados no art. 18, bem como de suas respectivas justificativas, como determina o dispositivo do diploma legal retrocitado, **cabendo algumas complementações recomendadas a seguir.**

I - Descrição da necessidade da contratação

Pela ordem disposta na legislação pertinente, é neste primeiro elemento do ETP, onde deve-se detalhar a necessidade que foi identificada no DFD e que originou a demanda de contratação, descrevendo todos os elementos que devem ser executados, haja vista que a finalidade neste aspecto é justamente suprir uma necessidade administrativa, para que se obtenha os resultados pretendidos pela Administração Municipal, foi plenamente atendida, mediante as informações constantes no item.

II- Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual

Quanto a este segundo elemento, ***houve justificativa informando que: (...) “O objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual 2025, no item intitulado como materiais de consumo-Manutenção”.***

III – Requisitos da contratação

Neste tópico, todos os aspectos essenciais à contratação devem ficar claros, tais como: especificações do objeto indispensáveis ao atendimento da necessidade, requisitos essenciais a serem atendidos pela futura contratada, duração inicial do contrato de fornecimento.

Com base nesses requisitos é que será realizado o levantamento de mercado, das soluções que preencham esses requisitos. Por isto é importante listar todos os requisitos que sejam essenciais, evitando-se requisitos desnecessários e especificações demasiadas, para não frustrar o caráter competitivo da futura licitação.¹

Assim, restaram presentes as informações essenciais referentes a este elemento no ETP.

IV - Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte

Em regra, este elemento deve considerar diversos fatores, como expectativa de aumento/redução de fornecimento/serviços, no caso em concreto, quantitativo habitualmente consumido pela municipalidade no ano em curso, devendo lastrear-se na média de consumo nos exercícios anteriores, considerando ainda a necessidade das **secretarias**, devendo sempre ser justificada e embasada em memória de cálculo que reflita a perspectiva de consumo futuro do objeto a ser contratado, sempre com enfoque na obtenção de economia de escala e na vedação ao fracionamento indevido, relacionando de forma objetiva a demanda prevista e os quantitativos a serem executados/consumidos na execução das atividades intrínsecas da Secretaria demandante no atendimento do interesse público almejado.

Para tanto, o quantitativo foi devidamente informado, que foi utilizado como base de cálculo ***o quantitativo contratado no último registro por esta secretaria. O cálculo para o item recarga de gás liquefeito de petróleo (GLP), popularmente conhecido como gás de cozinha, envasado em recipiente (botijão) com capacidade de 13 kg (treze quilos) – P13, foi feito do período que compreende a vigência da ARP Nº 030/2023/PMSC/FMS/FMAS, vencida em 04 de outubro de 2024, fazendo-se as devidas proporções para uma estimativa para 12 (doze) meses, já que a ata encontra – se totalmente vencida.***

V – Levantamento de mercado

Neste tópico é realizada a pesquisa e se indica as diversas soluções existentes no mercado e que podem atender à necessidade levantada. Neste momento, a Administração verifica todas as alternativas disponíveis, apresentando as justificativas técnicas e econômicas que fundamentam e norteiam a escolha que se fizer, tendo sido apontada a melhor solução para administração.

VI - Estimativa do valor da contratação

Neste ponto será realiza uma estimativa preliminar da contratação almejada, a fim de que se tenha uma ideia do seu custo, a fim de subsidiar a análise da sua viabilidade econômica, embora esta não seja tão detalhista quanto à efetiva pesquisa de preços de mercado realizada quando da confecção do termo de referência, devendo sempre acostar os documentos que lhe

deram suporte, conforme cotações realizadas, informando objetivamente o valor global estimado da futura contratação e seus valores unitários encontrados, **devendo sempre constar a assinatura do responsável nos documentos inerentes a esta pesquisa de mercado.**

VII - Descrição da solução como um todo

Aborda a conclusão do estudo comparativo entre as soluções, deve ser descrita a solução que se demonstrou mais vantajosa técnica e economicamente para a Municipalidade. Na descrição, deve ser evidenciado que a solução escolhida atende às necessidades e resolve o problema apresentado por aquele órgão/entidade, devendo-se apresentar todos os aspectos da solução, tendo em vista que podem impactar diretamente no preço final das propostas ofertadas pelos futuros licitantes, da forma que fora informada no ETP.

VIII - Justificativas para o parcelamento ou não da contratação

Deve informar se a solução encontrada pode ou não ser parcelada, se o objeto é composto por itens divisíveis conforme suas características e com a forma com que é usualmente comercializado no mercado para que seja definido o critério de adjudicação do objeto (por item, por grupos ou global), tendo sido explicitado no contexto do ETP a justificativa para o parcelamento do objeto, sendo a adjudicação do objeto definida por item.

IX - Demonstrativo dos resultados pretendidos

Neste item deve-se apontar o proveito a ser obtido com a contratação quanto aos seus aspectos econômico, social, institucional, aproveitamento dos recursos humanos, inclusive acerca dos impactos ambientais positivos. etc. Deve-se declarar os benefícios diretos e indiretos que o órgão/entidade almeja com a contratação, como o atendimento às necessidades do Município na execução de suas atividades diárias na execução dos serviços públicos e atendimento aos munícipes, resguardando-se o princípio constitucional da eficiência e a consecução do interesse público almejado, como restou demonstrado.

X - Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato

Deve-se informar ações que deverão ser realizadas pela Administração antes da formalização da futura contratação, para que ela surta os resultados esperados, com vistas à correta execução contratual, caso sejam necessárias, tendo sido estabelecida no ETP que “***Considerando a natureza do objeto e as condições da contratação, não é necessário a Contratada promover a capacitação de pessoal da Contratante nem tampouco outras adequações do ambiente***”.

XI - Contratações correlatas e/ou interdependentes

Neste tópico evidencia-se a existência ou a necessidade de realização de outras contratações, correlatas ou interdependentes, que venham a influenciar na contratação que se pretende realizar, o que, **face a ausência desta necessidade, não foi identificado no ETP.**

XII - Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras

Refere-se a esfera ambiental da sustentabilidade, devendo ser identificadas possíveis impactos em decorrência da contratação dos serviços pretendida, relacionando-se suas medidas mitigadoras, prevendo -se as ações que devem ser adotadas pela futura contratada a fim de evitar a ocorrência do referido dano ou realizar seu tratamento.

Apontou-se no referido ETP que: ***“Não haverá impactos ambientais com o uso dos materiais. Neste caso não se vislumbra impacto ambiental, em razão dos serviços de recarga serem efetuados na sede da contratada, a qual fará a substituição dos botijões vazios que se encontram nas dependências de cada demandante por botijões já carregados, sendo somente a entrega feita no local definido pelo demandante”.***

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

Descrição do posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação, indicando-se a viabilidade técnica, operacional e orçamentária, assim como a adequação à necessidade identificada na demanda de contratação, conforme consta no conteúdo do ETP.

Seguindo a análise, no que tange ao Termo de Referência, estabelece o art. 6.º, XXIII, alíneas “a” à “j” c/c o art. 40, § 1º, I à III da Lei 14.133/2021, reza *in verbis*:

Art. 6.º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;**
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;**
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;**
- d) requisitos da contratação;**
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;**
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;**

- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

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

(...)

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no [inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei](#), além das seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Neste diapasão, o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar ora encaminhado, contém os seguintes itens: **definição do objeto (condições gerais da contratação), fundamentação da contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, estimativa do valor da contratação e adequação orçamentária, dentre outras que passamos a aduzir:**

a) Definição do objeto

Define-se o objeto de forma clara e objetiva, sua natureza (comum ou especial), com especificação de todos os elementos que o compõe, bem como de sua natureza, quantitativo, o prazo inicial do contrato/ARP e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação. *Acerca do TR analisado vislumbrou-se que atende aos requisitos previstos na legislação.*

b) Fundamentação da contratação

Realizou-se justificativa, demonstrando-se a necessidade que se pretende atender com a contratação e o motivo da escolha dessa solução, como fora redigido no TR, remetendo-se ao ETP.

c) Descrição da solução como um todo

Faz-se referência ao ETP, indicando que consta como apêndice ao Termo de Referência.

d) Requisitos da contratação

São descritos os requisitos necessários à contratação, com vistas ao atendimento da necessidade administrativa verificada, indicando a impossibilidade de subcontratação parcial do objeto, bem como a impossibilidade de participação de consórcio, conforme justificativa apresentada no ETP.

e) Modelo de execução do objeto

Consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento, estabelecendo: os prazos de entrega e início do fornecimento e/ou execução dos serviços, o recebimento provisório e definitivo, como se processará essa etapa ou se apenas haverá recebimento definitivo, prazo de validade, local de entrega, indicação do regime de execução no caso de serviços dentre outras rotinas necessárias à execução contratual, *como consta no TR.*

f) Modelo de gestão do contrato

Trata-se da descrição da forma de acompanhamento e fiscalização da execução contratual, definindo a quantidade de fiscais (administrativo, setorial e/ou técnico) e o gestor, responsável pela coordenação das atividades do(s) respectivo(s) fiscal(ais), suas atribuições, bem como a forma que será executada a fiscalização e os documentos que poderão ser exigidos do contratado e sua periodicidade de apresentação, atentando aos requisitos estabelecidos em lei.

g) CrITÉRIOS de medição e de pagamento

Esclarece como deverá ser feito o acompanhamento da execução contratual e o consequente pagamento à contratada, como apresentação de notas fiscais atestadas pelo(s) fiscal(ais) do contrato e certidões de regularidade fiscal e trabalhista, além da forma de **reajustamento do contrato**: se por reajuste em restrito, como no caso em referência, mediante índice setorial (Ex: IPCA, INCC etc), compatível ao objeto licitado, como implementado neste tópico do TR.

h) Forma e critérios de seleção do fornecedor

O critério para a escolha do fornecedor a ser contratado guarda relação com a *modalidade licitatória (PREGÃO), mediante PREGÃO, na forma ELETRÔNICA e modo de disputa ABERTO/FECHADO, conforme estipulado no TR.*

Ademais, os **requisitos de qualificação**: técnica, jurídica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira devem ser claramente estabelecidos, sendo **necessários e suficientes** para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, a fim de que não haja posterior questionamento acerca do processo de contratação. Vedam-se, assim, exigências que em nada contribuam para a execução do objeto ou que se mostrem irrazoáveis ou desproporcionais no

caso concreto, causando burla aos princípios da isonomia e competitividade, sendo, contudo, indispensáveis suas especificações no TR, como no presente instrumento.

Em relação **aos índices econômicos estabelecidos** como base de verificação da capacidade econômica da licitante vir a executar o objeto do futuro Contrato, se for o caso, ***deve-se adotar critérios objetivos, devidamente justificados no bojo do processo licitatório***, tomando como referência as normativas do Ente municipal que regem o assunto, e na sua ausência valer-se do quanto regulamentado no âmbito da União, como a Instrução Normativa - IN n.º 5/95 que em seu item 7.1, V define tais coeficientes.

i) Estimativas do valor da contratação

A estimativa do valor da contratação deve estar sempre acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado em anexo ao TR apresentado, **devidamente assinados pelo servidor responsável por sua elaboração.**

Esta estimativa que se diferencia da pesquisa inicial de mercado realizada no ETP, como já dito pelo Enunciado nº 17 do Conselho da Justiça Federal – CJF, é a pesquisa de preços que baliza a contratação por meio de licitação e deve ser realizada com base na ampla pesquisa de mercado (com a formação de cesta de preços) e em observância ao art. 23 da lei 14.133/2021, abaixo transcrito:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja

apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

j) Adequação orçamentária

Deve ser verificada a adequação orçamentária da contratação pretendida, com a indicação da dotação orçamentária dos recursos a serem utilizados para custear as despesas da futura contratação, fazendo constar no TR: a unidade orçamentária, projeto/atividade, elemento de despesa e fonte de recursos, a fim de se evitar a frustração da contratação por falta de verba, da forma como consta no TR.

DA MINUTA DO EDITAL

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Nesta senda, diante da análise dos autos do processo encaminhado, em especial da sua minuta de edital e demais anexos, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Em conformidade com o art.25 da Lei14.133/2021 a minuta do edital deve conter os seguintes elementos essenciais:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a Lei nº 14.133/21 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira, bem como a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º. da Constituição Federal, constando ainda ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU.

De outra banda, é imprescindível a comprovação da qualificação econômico-financeira mínima para garantir a execução do objeto contratado, em conformidade com o quanto especificado no art. 69 da Lei 14.133/2021. Também no tocante à comprovação da aptidão técnica, cumpre destacar que a Administração pode impor exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico, solicitando a comprovação por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. No entanto, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º da Lei nº 14.133/21, de que é vedado a inclusão de condições que **“comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas”**.

Ademais, em relação **aos índices econômicos estabelecidos** como base de verificação da capacidade econômica da licitante vir a executar o objeto do futuro contrato, **deve-se adotar critérios objetivos, devidamente justificados no bojo do processo licitatório**, tomando como referência as normativas do Ente municipal que regem o assunto, e na sua ausência valer-se do quanto regulamentado no âmbito da União, como a Instrução Normativa - IN n.º 5/95 que em seu item 7.1, V define tais coeficientes.

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais as minutas da ARP e do contrato – o que foi atendido. Quanto a estes pontos, precipuamente, a minuta do edital encontra-se em absoluta harmonia com o preconizado pela legislação vigente.

DO SRP E DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – ARP

Neste diapasão, leciona o art. 82, da Lei n.º 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios por sistema de registro de preços, que:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade

daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Em relação a estes tópicos, precipuamente, a minuta do edital encontra-se em harmonia com o preconizado pela legislação vigente.

DA MINUTA DO CONTRATO

A teor do disposto no art. 95, I da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de contrato não é obrigatório nos casos de dispensa pelo valor, podendo o mesmo ser substituído por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, ordem de fornecimento ou ordem de serviço, devendo-se observar, no que couber, as cláusulas essenciais elencadas no artigo 92 do citado diploma legal.

Mas, nas contratações que tenham objetos mais complexos, que envolvam uma série de obrigações futuras e que demandem “disciplina minuciosa e rigorosa quanto às condições da execução contratual”ⁱⁱ, sugere-se a formalização de termo contratual com a estipulação das obrigações das partes contratantes e das sanções decorrentes de seu descumprimento, explicitando os deveres e as condições contratuais aplicáveis, de modo a evitar o surgimento de dúvidas que prejudiquem a execução contratual

A regra contida no bojo do art. 89 da Lei 14.133/2021 estabelece acerca da formalização do contrato:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação

direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta

No tocante aos elementos essenciais ao contrato, o art. 92 da Lei 14.133/2021 elencam seus incisos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;**
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;**
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;**
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;**
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;**
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;**
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;**
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;**
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;**
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;**
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;**
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;**
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;**
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;**
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;**
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;**
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;**

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
XIX - os casos de extinção.

Em relação à minuta do contrato apresentada a mesma encontra-se em absoluta consonância com a legislação pertinente, em conformidade com os ditames da Lei 14.133/2021 no art. 92 e seus incisos.

Diante do exposto, considerando a importância de orientar a Administração Municipal nos processos de licitação regidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos, encaminha-se o presente opinativo, a fim de que o processo licitatório possa percorrer o curso da fase preparatória até a efetiva publicação do edital.

Isto posto, em atendimento ao disposto no art. 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, esta assessoria jurídica **OPINA PELA APROVAÇÃO dos artefatos da fase preparatória, incluindo-se as minutas do edital, da ARP e do contrato em epígrafe.**

É o parecer, s.m.j.

Santa Cruz (PE), 01º de agosto de 2025.

PAULO SANTANA ADVOGADOS ASSOCIADOS
Fernando Diniz Cavalcanti de Vasconcelos
OAB/PE nº 23.285
Assessoria Jurídica

ⁱ Manual de Elaboração de ETP - <http://www.instagram.com/jurisprudencia.tcu>

ⁱⁱ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1253