

PARECER

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA (S) PARA AQUISIÇÃO DE KITS DE LIVROS DESTINADOS AOS ALUNOS E PROFESSORES DA REDE FUNDAMENTAL DE ENSINO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE SANTA FILOMENA/PE. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI N.º 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

1) RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a Contratação de empresa (s) para Aquisição de kits de livros destinados aos alunos e professores da Rede fundamental de Ensino Público do Município de Santa Filomena/PE, de acordo com as especificações, quantitativos e locais de entrega relacionados no Termo de Referência, na modalidade **Pregão Eletrônico**, conforme justificativa e especificações constantes na documentação encaminhada.

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, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei Federal n.º 14.133, de 2021.

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.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC n.º 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 fato, 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 a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, 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) Limites e instâncias de governança

No presente caso, o valor máximo estimado para as aquisições é de **R\$ 787.121,78 (setecentos e oitenta e sete mil, cento e vinte e um reais e setenta e oito centavos)** e o órgão assessorado declarou constituir atividade de custeio.

2.3) Mérito

Para instruir os autos, foi juntado o **Estudo Técnico Preliminar**, que apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei Federal n.º 14.133; de 2021; o **Termo de Referência**, descrevendo os itens a serem adquiridos, devidamente fundamentado,

e da **Minuta do Edital**, pré-elaborada pela autoridade competente ordenadora de despesa.

Em relação à **Pesquisa de Preços**, no presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância ao parâmetro previsto no art. 23, §1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Portanto, constata-se que ao procedimento aludido não foram utilizados critérios que possam comprometer a contratação, especificamente porque os preços de referência foram obtidos de forma adequada.

O art. 37 – *caput* e inciso XXI – da Constituição Federal estabelece que os entes públicos do país devem obediência aos **princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, devendo as obras, serviços, compras e alienações por parte da Administração serem empreendidas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Corrobora essa base principiológica o disposto no art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021, que além desses, estabelece como **princípios o interesse público, a probidade administrativa, a igualdade, o planejamento, a transparência, a eficácia, a segregação de funções, a motivação, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo, a segurança jurídica, a razoabilidade, a competitividade, a proporcionalidade, a celeridade, a economicidade e o desenvolvimento nacional sustentável**.

Por se tratar de contratação de bens e serviços comuns, a modalidade **Pregão** é oportuna, particularmente por proporcionar maior economia à Fazenda Pública, vez que permite a apresentação de lances sucessivos a fim de que se alcance a proposta mais vantajosa. Além disso, é expresso qual será o critério de julgamento (**menor preço por item**) e o modo de disputa entre os licitantes (**aberto e fechado**).

Nota-se, portanto, que o procedimento ocorreu em concordância com o que estabelece a legislação de regência.

A **Minuta do Contrato** reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas aos instrumentos da espécie – conforme prescreve o art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021 – tal como: a imprescindibilidade de definição clara do objeto e seus elementos característicos; a vinculação ao edital e à proposta do vencedor; a legislação aplicável à execução do contrato; a forma de fornecimento; o preço e as condições de pagamento; a periodicidade e critérios do reajustamento de preços; os prazos para liquidação e pagamento; os prazos para a execução e conclusão do contrato; o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional

programática e da categoria econômica; os direitos e as responsabilidades das partes; as penalidades cabíveis; os valores de eventuais multas; a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, todas as condições de habilitação e/ou qualificação; o modelo de gestão do contrato, nos moldes do Decreto Municipal n.º 013, de 2024; os casos de extinção; o foro etc.

O texto também inclui as ressalvas quanto ao **tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno** nas contratações públicas de bens, serviços e obras, 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.

Outro ponto relevante recai sobre a necessidade de a Administração estabelecer critérios que promovam o **desenvolvimento nacional sustentável**. Assim, as ações empreendidas devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, c/c art. 7º, inciso XI, da Lei Federal n.º 12.305, de 2010). Contudo, é ao órgão assessorado que cabe a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se, eventualmente, entenderem que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Ademais, foi juntado aos autos o **Mapa de Riscos**, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.

Além disso, de acordo com o art. 20 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, **não é admitida a aquisição de artigos de luxo**, tendo o § 1º tratado da necessidade de regulamentação do tema:

Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo.

§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o

enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

No âmbito da Administração Pública do município de Santa Filomena/PE, o tema foi regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 012, de 2024.

No caso concreto, a Administração não pretende promover a aquisição de bem de consumo de luxo.

De mais a mais, 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. No caso concreto, a minuta de edital e anexos revela que a Administração estabeleceu índice de reajustamento de preço conforme exigência legal.

Aos autos do processo administrativo também foram acostadas as portarias de **designação da agente de contratação/pregoeiro** – Portaria Gab n.º 004, de 2025. Em suma, para além da observância aos dispositivos da Lei Federal n.º 14.133, de 2021.

Outrossim, insta sobrelevar que os documentos que formalizam o vínculo contratual, os aditivos e demais ajustes, deverão ser anexados ao processo administrativo, porquanto ele é único e indivisível, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (Decisão n.º 955/2002–Plenário e Acórdãos n.º 1300/2003–Primeira Câmara, 216/2007–Plenário, 338/2008–Plenário).

Destaco ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e da minuta do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021.

Para além, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no PNCP dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei Federal n.º 14.133, de 2021.

Por conseguinte, ressalta-se que a pretensa contratação se encontra justificada, instrumento este que foi devidamente aprovado pela autoridade competente.

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.

Portanto, com fulcro nas informações constantes no processo administrativo, promove-se o visto ao supracitado, consoante os termos do art. 53 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021.

À consideração superior.

Santa Filomena/PE, 28 de fevereiro de 2025.

JONATHAM BRYAN SILVA COELHO

Assessor Jurídico
OAB/PE n.º 39.632