



Prefeitura do
PAUDALHO

PARECER JURÍDICO

PREFEITURA MUNICIPAL DO PAUDALHO/PE
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 119/2023
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 051/2023

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE COMUNICAÇÃO VISANDO A PUBLICAÇÃO DE EXTRATOS DE EDITAIS DE LICITAÇÕES EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO NO ESTADO DE PERNAMBUCO, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE PAUDALHO/PE. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 321/2023. ANÁLISE PRÉVIA DA MINUTA DO EDITAL E DO CONTRATO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE COMUNICAÇÃO VISANDO A PUBLICAÇÃO DE EXTRATOS DE EDITAIS DE LICITAÇÕES EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO NO ESTADO DE PERNAMBUCO, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE PAUDALHO/PE, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- A. MEMORANDO DE SOLICITAÇÃO SECRETÁRIO;
- B. SOLICITAÇÃO AO SETOR DE COMPRAS PARA PESQUISA;
- C. PESQUISA DE PREÇOS DE ACORDO O ART. 23, I A V DA LEI Nº 14.133/21;
- D. JUSTIFICATIVA DE PESQUISA;
- E. MAPA DE MÉDIA DE PREÇOS;
- F. PEDIDO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA;
- G. INDICAÇÃO DO RECURSO ORÇAMENTÁRIO;
- H. DECLARAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS;
- I. JUSTIFICATIVA DE DISPENSA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, NOS TERMOS DO ART. 10 (ANEXO II - CAPÍTULO III), DO DECRETO MUNICIPAL Nº 321/2023;
- J. TERMO DE REFERÊNCIA;
- k. AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS;
- L. CERTIDÃO DE AUTUAÇÃO;



Prefeitura do
PAUDALHO

M. PORTARIA DE DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO/PREGOEIRO;
N. MINUTA DO EDITAL E ANEXOS.

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, conforme estabelece o art. 53, I e II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021 (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;

Vê-se então que o controle prévio de legalidade se dá pelo exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não se estendendo, portanto, para as outras áreas que fazem parte em si do processo, nas quais se observa nos os aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

As especificações técnicas contidas no presente processo, no que se refere aos pormenores do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, foram incluídas pelo setor competente do órgão, fundamentado em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor resolução do interesse público.

Frise-se que não é objetivo 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. Sendo de responsabilidade de cada um destes verificar se os seus atos estão dentro do seu arcabouço de competências.

Por fim, devemos atentar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, entretanto objetivando a segurança da própria autoridade assessorada a quem, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Ademais, 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. Do planejamento da contratação

A Lei Federal nº 14.133, de 2021 (NLLC), estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

No âmbito do Município de Paudalho, a instrução dos processos licitatórios com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021 é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 321/2023, que preceitua, acerca da fase preparatória, em seu art. 15:

“(…)Art. 15. As contratações do Poder Executivo Municipal mediante licitação, dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:

I - Formalização da demanda;

II - Elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo II, deste Decreto;

III - Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), observado o Anexo III, deste Decreto; IV - Elaboração do Anteprojeto e do Projeto Executivo para obras e serviços de engenharia;

V - Realização da estimativa de despesas;

VI - Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;

VII - Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;

VIII - Controle prévio de legalidade, mediante a análise jurídica da contratação;

IX - Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa.

§ 1º. As demandas oriundas da estrutura da Administração Municipal poderão ser formalizadas por instrumento padronizado cujos requisitos e formalidades serão instituídos por meio de ato normativo editado pela assessoria jurídica do Município.

§ 2º. A formalização da demanda e o registro das informações necessárias é de responsabilidade do Órgão demandante.

§ 3º. A elaboração do ETP, do TR/PB e do Projeto Executivo é de responsabilidade do Órgão demandante e/ou equipe de planejamento da pasta ordenadora.

§ 4º. Por meio de ato normativo editado pela Secretaria de Gestão Administrativa e Financeira serão estabelecidos os procedimentos e fluxos específicos para a realização das etapas referidas no caput, deste artigo. (…)”

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, documento no qual é demonstrado o interesse público envolvido na contratação, verifica-se que só se faz necessário, nos termos do artigo 10 (do Anexo II - Capítulo III), do Decreto Municipal nº 321 de 15 de setembro de 2023, que explicita-se a seguir:

“(…)Art. 10. É obrigatória a elaboração de ETP pelo órgão ou entidade demandante para a aquisição de bens e a contratação de serviços, na fase de planejamento dos seguintes processos licitatórios e contratações diretas:

I - cujo critério de julgamento seja melhor técnica ou conteúdo artístico,



técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto;

II - de aquisição de bens e prestação de serviços considerados inéditos no âmbito do Município do Paudalho;

III - aquisição de bens e prestação de serviços que não tenham sido contratados nos últimos 10 (dez) anos pelo órgão ou entidade requisitante;

IV - de aquisição de bens que eventualmente possam ser classificados como de luxo, a fim de demonstrar seu caráter essencial ao atendimento da necessidade da administração, conforme regulamentação específica;

V - de aquisição de bens e prestação de serviços cujo valor estimado da licitação ou contratação direta supere R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), exceto processos de credenciamento;

VI - quando houver necessidade de audiência ou consulta pública;

VII - de fornecimento e prestação de serviço associado, nos termos do inciso XXXIV do art. 6º, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

§ 1º Novas contratações poderão ser incluídas no rol mencionado no caput mediante publicação de portaria da Secretaria de Administração e Finanças.

§ 2º A obrigatoriedade da elaboração dos ETP tratada neste artigo será dispensada nas contratações diretas dos arts. 74 e 75, e na hipótese do § 7º do art. 90, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§ 3º Os estudos técnicos preliminares para serviços de mesma natureza, semelhança ou afinidade, podem ser elaborados em um único documento, desde que fique demonstrada a correlação entre os objetos abrangidos.

§ 4º Os estudos técnicos preliminares de contratações anteriores do mesmo órgão ou entidade poderão ser ratificados nos processos licitatórios e contratações diretas posteriores para o mesmo objeto, mediante documento formal nos autos que apresente justificativa para essa opção e declaração devidamente fundamentada com relação à viabilidade técnica e atualidade econômica do estudo.

§ 5º Na confecção do estudo técnico preliminar, os órgãos e entidades poderão utilizar estudos técnicos preliminares elaborados por outros órgãos e entidades estaduais ou das demais unidades da federação, quando identificarem soluções semelhantes que possam se adequar à sua demanda, desde que devidamente justificado e ratificado pelo setor técnico responsável do órgão requisitante, inclusive em relação à viabilidade técnica e à atualidade econômica do estudo.(...)”.

Logo, diante da dicção do artigo supra, torna-se dispensável a elaboração do ETP, para o objeto da contratação em análise.

Dessa forma, a descrição da necessidade/utilidade da contratação, bem como a justificativa para tanto estão devidamente inseridas no Termo de Referência.

Acerca da definição do objeto, em conformidade com a disposição do art. 18, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021, a fase de planejamento deve englobar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão** que podem insurgir-se na contratação, além do mais, é notável que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.



No tocante às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto aos requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

Nesse passo, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

No caso dos autos, a despeito da tecnicidade do assunto, o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

2.3. Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços.

O orçamento estimado da contratação é tratado no **art. 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021**, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

Art. 23. (...)

§ 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.

No caso concreto, foi realizada a pesquisa nos termos descritos nas normas aplicáveis, através dos parâmetros definidos pelo art. 23, § 1º, II, da Lei Federal nº 14.133/21, sendo conveniente ressaltar que **o valor estimado da contratação é de R\$ 303.048,00 (Trezentos e três mil e quarenta e oito reais)**.

2.4. Da natureza comum do objeto da licitação – Modalidade Licitatória Escolhida

A Constituição Federal, em seu art. 37, inc. XXI, prevê que *“ressalvados os casos especificados na*



legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Percebe-se que, em regra, os casos de contratações públicas devem ser precedidos da realização de certame licitatório.

Analisando-se os autos, é possível notar que foi empregada a modalidade **pregão**, a ser adotada *“sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”*, nos termos do art. 29 da Lei Federal nº 14.133/21, o que pode ser resumido como objeto *“de natureza comum”*.

A natureza *“comum”* não é atributo congênito do bem ou serviço, assim como também não se confunde com aquele objeto portador de características técnicas complexas.

De acordo com Rafael Carvalho Rezende Oliveira¹, *“o conceito (indeterminado) de bem ou serviço comum possui as seguintes características básicas: **disponibilidade de mercado** (o objeto é encontrado facilmente no mercado), **padronização** (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e **casuísmo moderado** (a qualidade *“comum”* deve ser verificada em cada caso concreto, e não em termos abstratos)”*.

Vemos que o conceito é aberto, não sendo possível elaborar um rol taxativo de todos os serviços e bens reputados comuns. Em razão disso, há de ser analisado o caso concreto, a fim de que seja verificado o cabimento da modalidade licitatória em tela.

Destaque-se, que não compete a assessoria jurídica definir se o bem ou serviço que se deseja contratar é reputado comum, viabilizando a adoção do pregão, mas tão-somente fazer um juízo de valor a respeito da escolha feita pelo(a) Pregoeiro(a) ou autoridade superior.

Neste caso, não há oposição quanto à escolha do pregão.

2.5. Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa.

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem à definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- I) Modalidade de licitação;**
- II) Critério de julgamento;**

¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 3 ed. Método, São Paulo.



- III) *Modo de disputa; e*
- IV) **Adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.**

No caso concreto, o tema foi devidamente abordado na fase de planejamento.

2.6. Adequação orçamentária

Conforme se extrai do caput do art. 18 da Lei Federal 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.

Outrossim, utilizando-se supletivamente a Orientação Normativa nº 52 da AGU:

“As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000”.

No caso concreto, a Secretaria Demandante informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista na Lei Orçamentária Anual.

2.7. Da Minuta do Edital

O art. 25 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar que o art. 18, IX, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I) Justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto
- II) Justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- III) Justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e
- IV) Justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

A motivação, a justificativa, a indicação das parcelas de maior relevância/valor, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo.

2.8. Minuta de termo de contrato

O art. 92 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião



da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o art. 25, seu § 1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

No presente caso, o Município de Paudalho não dispõe, até o presente momento, de minuta de termo de contrato padronizada. De todo modo, a minuta do contrato adotada atende aos requisitos inseridos no art. 92 da Lei nº 14.133/21.

Nesse contexto, entende-se que as minutas do edital e do contrato atendem a todas as exigências legais, considerando que:

1. Foi adotado o critério de julgamento “menor preço por item”;
2. O valor estimado que o Município se propõe a pagar pelo objeto da presente licitação - Valor de Referência -, está devidamente informado neste instrumento convocatório - Anexo I;
3. O objeto foi detalhado de forma clara;
4. Considerando ter sido adotado o modo de disputa “aberto” (subitem 5.11, foi definido intervalo mínimo entre lances (subitem 5.8), em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 31 do Decreto nº 10.024/19;
5. A documentação de habilitação exigida (3.0) não possui exigências restritivas, cingindo-se ao mínimo exigido por lei;

2.9. Publicidade do edital e do termo do contrato

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

Imperioso frisar também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (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 nº 14.133, de 2021.

3. CONCLUSÃO:

ANTE O EXPOSTO, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **O PROCESSO ATENDE AS EXIGÊNCIAS CONTIDAS NA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021**, tanto no Edital como na minuta de Contrato Administrativo, o que permite a esta Assessoria Jurídica manifestar-se favorável a realização do certame licitatório pretendido por esta Municipalidade, na modalidade Pregão Eletrônico, podendo ser dado prosseguimento à fase externa, com a publicação do edital e seus anexos.



Prefeitura do
PAUDALHO

O conteúdo deste parecer jurídico é meramente opinativo, não vinculando², portanto, a administração pública, que poderá agir diferentemente, baseado em suas próprias razões.

Paudalho/PE, 18 de Dezembro de 2023.

Flávio Bruno de Almeida Silva

OAB/PE 22.465

Almeida Paula Assessoria Jurídica

Vadson de Almeida Paula

OAB/PE 22.405

Almeida Paula Assessoria Jurídica

² "EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. **Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377.II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO - Julgamento: 06/11/2002 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 31-10-2003).