



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC
Fls. 273
Rubrica [assinatura]
Mat. nº.: 4464

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 1.202.010/2024.

Interessado: Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos de Serra Caiada/RN.

Modalidade: Pregão Eletrônico.

Objeto: Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa para confecção de material gráfico.

EMENTA: Direito Administrativo. Direito Constitucional. Lei nº 14.133/21. Decreto Municipal nº 05/2023. Decreto Municipal nº 015/2024. Licitação. Contratos Administrativos. Pregão Eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Objeto: Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa para confecção de material gráfico. Análise Jurídica Prévia. Aprovação com ressalvas.

I - RETROSPECTO

1. O presente processo administrativo trata da pretensa contratação através de Pregão Eletrônico para Objeto: Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa para confecção de material gráfico, com vistas a atender demanda da Prefeitura Municipal de Serra Caiada/RN.

2. O processo é composto por três volumes de 272 (duzentas e setenta e duas) laudas, contendo:

- a) Documento de Formalização de Demanda (fls. 01-14);
- b) Solicitação em sistema Orçamentário e Financeiro próprio do Ente Público (fls. 15-18);
- c) Estudo Técnico Preliminar (fls. 19-63);
- f) Convocação para Manifestação de Intenção de Registro de Preços (fls. 64-78);



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 249

Rubrica [assinatura]

Mat. n°.: 2464

- d) Pesquisa mercadológica (fls. 80-165);
- e) Termo de Referência (fls. 167-189);
- g) Confirmação de cobertura Orçamentária (fls. 190-192);
- h) Termo de Abertura e Autuação de Processo Administrativo (fls. 193);
- h) Declaração de compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (fls. 194);
- h) Minuta de Edital de Pregão Eletrônico (196-272).

3. Ato contínuo o processo foi direcionado a esta Procuradoria com o desígnio de promover a análise da Minuta de Edital de Licitação e demais atos, com o viés jurídico, identificando se está de acordo com a legislação brasileira, em especial a Lei nº 14.133/2021, art. 53; e os Princípios que regem a Administração.

4. Convém salientar que a análise do Processo por esta Parecerista limita-se às peças nele existentes até o momento da entrega na Procuradoria, de modo que não se responsabiliza para a análise do procedimento após a data atual; e que o fluxo do procedimento adotado está previsto na Instrução Normativa de nº 002/2024, a qual regulamenta a instrução processual das despesas públicas e informações prestadas pela Prefeitura Municipal de Serra Caiada/RN, visando à padronização dos processos e procedimentos no âmbito do Poder Executivo Municipal.

II - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Dos Limites da Análise Jurídica

5. *Ab initio* cumpre destacar que presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, caput, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

6. Dessa maneira, este Parecer é exarado sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, os quais se reservam à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 295

Rubrica [assinatura]

Mat. n°.: 464

questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Da Análise Jurídica

6. A Constituição Federal brasileira preconiza em seu artigo 37, XXI, a obrigatoriedade de processo licitatório para contratações públicas, ressalvadas algumas exceções especificadas em leis.

7. Consubstanciado no mandamento Constitucional arraigado no artigo supracitado os processos licitatórios, devem ser eivados de boa fé pública e estar fundamentados nos Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - 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. - grifos nossos.

8. Para a Doutrina, a Licitação permite ao Ente Público a contratação mais vantajosa economicamente, desde que preenchidos os requisitos, a partir de uma competição entre os licitantes. Segundo o entendimento de Fernanda Marinela, temos o seguinte:

Licitação é um procedimento administrativo destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública. Esse instrumento estriba-se na idéia de competição a ser travada, isonomicamente, entre os que preenchem os atributos e as aptidões, necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõe assumir.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 276

Rubrica

Mat. n°.: 464

9. Com o advento da Lei Federal de nº 14.133/2021, percebe-se que os legisladores buscaram, sobretudo, fortalecer a fase de Planejamento das Licitações Públicas, criando mecanismos e instrumentos que forcem o Poder Público a estudar suas necessidades, analisar as melhores soluções possíveis no mercado para somente a partir daí destrinchar as características do que se pretende contratar, objetivando contratações vantajosas em eficiência e economia para os cofres públicos.

10. Neste diapasão, entendemos existirem requisitos mínimos que devem ser observados para cada tipo de processo em específico, os quais passarei a analisar minuciosamente com arrimo nas legislações supracitadas e Resoluções do Tribunal de Contas, à luz da jurisprudência pátria.

a) Da Instrução do Processo Licitatório

11. Segundo a legislação vigente, o Processo Licitatório visa, sobretudo, assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública; tratamento isonômico entre os competidores e a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou inexeqüíveis; além de incentivar contratações que atendam ao conceito de sustentabilidade; de modo que para alcançar tais objetivos o processo deve respeitar fases e a exigências indispensáveis à legalidade.

a.1 Da fase Preparatória

12. Preliminarmente é importante evidenciar que o **Plano de Contratações Anual** não é obrigatório ao Município de Serra Caiada/RN com base no art. 6º do Decreto Municipal de nº 05 de 29 de março de 2023, o qual regulamenta no âmbito municipal a Lei Federal de nº 14.133/2021. Logo, a ausência da previsão da contratação premente no Plano não gera qualquer impedimento ou vício no processo em apreço.

13. Passo seguinte, evidenciamos no processo em comento o **Estudo Técnico Preliminar** logo no início do processo, no qual há a descrição da necessidade como um todo caracterizando o interesse público envolvido, contendo os



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 277
Rubrica [assinatura]
Mat. n°: JMCH

requisitos mínimos obrigatórios previstos no art. 18. Parágrafo 1º da Lei nº 14.133/21, quais sejam (a) descrição da necessidade da contratação (item 2); (b) requisitos da contratação (item 4); (c) estimativas das quantidades para a contratação (item 5); (d) levantamento de mercado (item 6); (e) estimativa do valor da contratação (item 7); (f) descrição da solução como um todo (item 8); (g) justificativas para o parcelamento ou não da contratação (item 9); (h) demonstrativo dos resultados pretendidos (item 10); (i) providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato (item 11); (j) contratações correlatas e/ou interdependentes (item 12); (k) descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras (item 13); (l) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (item 16).

13. Há nos Autos ainda a definição do atendimento ao objeto por meio do **Termo de Referência** contendo definição das condições de execução, pagamento e garantias, conforme determinação legal, além da análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, assim como determina a legislação em comento.

14. O orçamento encontra-se planilhado, com descrição dos itens, valores totais, em moeda corrente, totalmente conforme o preceituado na Instrução Normativa SEGES /ME nº 65, de 7 de julho de 2021, obtido através de consulta a potenciais fornecedores, havendo nos autos justificativa para a não utilização das metodologias encartadas nos incisos I, II e III da Instrução Normativa nº 65/2021, consoante se depreende das fls. 164-165.

15. Vale salientar que muito embora o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte ainda não tenha criado Resolução que trate da Despesa Pública considerando especificamente o rito através da Nova Lei de Licitações, iremos utilizar neste Parecer Jurídico a Resolução de nº 028/2020 de forma complementar, considerando ser a única vigente a tratar sobre o tema.

16. Neste diapasão, temos que de acordo com a Resolução supracitada, Processos de Despesa Pública devem conter essencialmente a solicitação



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 278
Rubrica [assinatura]
Mat. n°.: 1404

da despesa com objeto claro, preciso e suficiente da demanda com a conseqüente justificativa da necessidade; Termo de Referência; Orçamento detalhado em planilhas; ato confirmatório da existência de saldo orçamentário específico; despacho do ordenador de despesa autorizando a abertura do processo; confirmação da adequação orçamentária e financeira com a LOA, PPA e LDO; **tudo que encontramos parcialmente no caso em comento**, tendo em vista que embora o Processo diga respeito a "aquisição", tanto o objeto quanto a descrição dos itens refere-se a "serviços" ou "confeção". Logo, considerando que trata-se, de fato, de aquisição, sugiro a alteração dos termos que tratam de de serviço ao longo das pelas com vistas a evitar má interpretação dos licitantes.

17. Especificamente quanto à Licitações, temos que para além dos requisitos supracitados, frise-se já contidos no Processo, faz-se necessário, no que couber, também os seguintes:

- despacho autorizativo da deflagração da licitação, exarado pelo ordenador de despesa competente;
- minuta do instrumento convocatório, quer seja edital ou convite;
- minuta do termo de contrato, quando for o caso;
- parecer da assessoria jurídica do órgão ou entidade contratante, com a manifestação acerca do exame e aprovação das minutas, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei Nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- via original do instrumento convocatório, devidamente assinado;
- cópia da portaria de designação da comissão de licitação, permanente ou especial, do leiloeiro administrativo ou oficial, do responsável pelo convite, ou do pregoeiro e respectiva equipe de apoio;
- comprovantes das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 da Lei Nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou, quando se tratar de pregão, nos termos do regulamento próprio a que se vincula a unidade administrativa licitante, observado o disposto no art. 4º da Lei Nacional nº 10.520, de 17 de julho de 2002;
- no caso específico de convite, comprovantes da divulgação do instrumento convocatório, em local apropriado, e da efetiva entrega do mesmo aos interessados convidados;
- documentação comprobatória da habilitação dos interessados, conforme exigida no instrumento convocatório correspondente;
- original das propostas e dos documentos que as instruírem;



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 279

Rubrica [assinatura]

Mat. n°.: 1464

- documentação relativa a razões e contrarrazões de recursos eventualmente apresentados pelos licitantes;
- manifestações e decisões acerca dos recursos eventualmente apresentados pelos licitantes;
- atas, relatórios e deliberações dos responsáveis pelo julgamento da licitação;
- termo de proclamação do resultado da licitação;
- pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, nos termos do inciso VI do art. 38 da Lei Nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- ato de adjudicação do objeto da licitação;
- ato de homologação da licitação;
- comprovantes de publicação na imprensa oficial dos atos de homologação da licitação e de adjudicação do seu objeto;
- despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
- quando houver, pedido de impugnação do instrumento convocatório de licitação, assim como o ato contenedor da manifestação da administração acerca do respectivo pleito;
- outros comprovantes de publicações e demais documentos relativos à licitação; e
- documentação comprobatória da realização de audiência pública, no caso de processo licitatório que se enquadre nas situações previstas no art. 39 da Lei Nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993, devidamente acompanhada do comprovante da divulgação da mesma;

18. Desta forma, temos que o Processo em apreço possui todos os requisitos supracitados, consoante normativa pertinente ao tema junto ao Órgão fiscalizador responsável.

a.2 Da Escolha pela Modalidade Pregão Eletrônico e Sistema de Registro de Preços.

19. Notadamente, compreendemos que a contratação pretendida através do Processo em estudo é facilmente traduzida em serviço de natureza comum¹ e, assim sendo, a escolha pela modalidade de Licitação denominada Pregão é a melhor indicada com arrimo na Lei nº 14.133/21, art. 6º. Vejamos:

¹ Lei nº 14.133/21. Art. 6º. XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 230

Rubrica

Mat. n°.: 1404

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; - grifos meus.

20. No que diz respeito ao Sistema de Registro de Preços, é cabível quando a aquisição pretendida for futura também nos termos do art. 6º da mesma Lei supracitada:

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras; - grifos meus.

21. O setor demandante da contratação pretendida **justifica o uso do Sistema de Registro de Preços na "Descrição da Solução como um todo" - tópico 09 - ETP** evidenciando que a *"(...) Através do Registro de Preço a Administração Pública consegue benefícios como a ampla competição, pois atrai uma grande concorrência entre os fornecedores, o que tende a resultar em preços mais vantajosos para a administração pública, sem contar na economia de tempo e recursos. Assim, além da Administração pública economizar tempo e recursos, evita a necessidade de repetir o processo de licitação para cada aquisição futura. A estabilidade de preços também é um dos fatores primordiais, pois permanecem fixos durante o período de validade da ata de registro de preços, proporcionando estabilidade e previsibilidade aos custos das aquisições futuras com flexibilidade na contratação."*

22. Importante frisar que o Setor demandante optou pela contratação por item, devidamente justificado pela independência dos itens e vantajosidade para a Administração Pública, conforme disposto no tópico 9 do ETP (fls. 28).

a.3 Do Edital de Licitação



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 281

Rubrica

Mat. nº.: 1404

23. O Edital de Licitação deve refletir a essência das escolhas realizadas pelo Setor Requisitante, assim definidas no ETP e Termo de Referência, não podendo dela se distanciar, com objetivo principal de perseguir uma contratação satisfatória.

24. Tanto é que um dos principais Princípios da Licitação é o de Vinculação ao Edital, segundo o qual a *Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato.*

25. Para Alexandre Mazza, coerentemente aos preceitos legais, elenca que o edital deve prever (a) *objeto da licitação*; (b) *regras de convocação*; (c) *critérios de julgamento*; (d) *exigências de habilitação*; (e) *sistema de recursos*; (f) *penalidades da licitação*; (g) *instrumentos de fiscalização*; (h) *modo de gestão do contrato*; (i) *forma de entrega do objeto*; e (j) *condições de pagamento*.²

26. Isto posto, temos no processo em comento um Edital que preenche os requisitos através da propositura de tópicos facilmente compreensíveis em que há delimitação da contratação pretendida e do processo a ser adotado com todas as fases definidas e abordadas.

27. Quanto às **regras de habilitação**, estas não excedem os **ditames legais, estando definidas também em consonância ao deliberado pelo Setor Requisitante** nas peças iniciais do Processo em estudo e alinhavadas no edital, seguindo o tópico 10 e seguintes do Termo de Referência, limitando-se a solicitar provas de regularidades fiscal, jurídica e financeira da licitante eventualmente melhor colocada, além da comprovação de idoneidade da empresa e outras declarações.

28. E, finalmente, considerando o uso do Sistema de Registro de Preços para a presente contratação, o setor requisitante cumpriu importante condicionante criado por lei, qual seja a convocação para manifestação de intenção de registro de preços, devidamente publicada no Diário Oficial Município pelo prazo de 08 (oito) dias nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133/21, às fls. 64 e seguintes dos autos.

² Mazza, Alexandre. Manual de Direito Administrativo / Alexandre Mazza, Ed. 12 – São Paulo: SaraivaJur, 2022. Pag. 1089.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 282

Rubrica [assinatura]

Mat. n°.: [assinatura]

29. De mais a mais, o modelo de edital é utilizado é o da Advocacia Geral da União devidamente adaptado à realidade local e demais documentos que embasam a contratação, o que afere diretamente na presunção de coerência à legalidade.

a.4 Da Minuta do Contrato e Ata de Registro de Preços

30. A minuta do Contrato estudada é coerente ao Modelo praticado pela Advocacia Geral da União para contratações na Nova Lei de Licitações, contendo em sua formalização também as cláusulas obrigatórias assim definidas pelo art. 92, da Lei nº 14.133/21. Vejamos:

- 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;



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 283
Rubrica [assinatura]
Mat. n°.: 1484

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.

31. Do exposto, salvo melhor juízo, compreendemos que a Minuta do Contrato atende aos requisitos legais, estando nela expostas e bem definidas toda a execução do objeto pretendido.

32. Igualmente ao Contrato, a minuta de Ata de Registro de Preços segue o modelo da AGU e, analisando-a, percebo a existência de todas as cláusulas obrigatórias, consoante regras previstas no art. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/21.

33. No que tange à **possibilidade de Adesão**, instituto previsto tanto na Legislação Federal quanto no Decreto Municipal que regulamenta as contratações públicas do Município de Serra Caiada/RN, temos que o setor técnico optou pela sua possibilidade, desde que atendidos os requisitos legais, quais sejam (i) apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público; (ii) demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei; e (iii) prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor; para além do respeito aos limites estabelecidos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls.

284

Rubrica

Mat. n°:

464

III - CONCLUSÃO

34. Neste diapasão, entendo que para o Processo Administrativo de nº 1.202.010/2024 atender aos requisitos legais na integralidade, sugere-se a alteração dos termos que vinculam prestação de serviço para aquisição, que é a real natureza da contratação, de acordo com as normas e Princípios Legais basilares das Contratações Públicas.

35. A Minuta do Edital e respectivos anexos, incluindo a minuta da Ata de Registro de Preços e do Contrato, por seu turno, estão em conformidade com a legislação vigente pertinente ao tema.

36. Remeto os autos ao Setor pertinente para o prosseguimento do processo.

Serra Caiada/RN, 08 de Abril de 2025.

Râmida Raiza de Oliveira Pereira Gonçalves
Procuradora Geral
OAB/RN nº 14.285