



PARECER JURÍDICO

Processo Licitatório nº 000143/2026

Modalidade: Pregão Eletrônico - ARP

Objeto: Registro de preços para contratação de empresa especializada para Aquisição de Material de Copa e Cozinha, visando atender as necessidades da Câmara Municipal de Macaé.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE COPA E COZINHA. APROVAÇÃO MEDIANTE CUMPRIMENTO DAS RESSALVAS."

I – DO RELATÓRIO

Vem a este órgão jurídico o processo em referência, em cumprimento ao disposto nos incisos I e II do art. 53 da Lei nº 14.133/21, para análise e emissão de parecer jurídico sobre a regularidade dos atos praticados para a realização da licitação.

O processo em trâmite encontra-se acompanhado dos seguintes documentos:

- a) Solicitação de despesas nº **012/2026**, Contemplação do objeto no Plano de Contratações Anuais e documento de oficialização da demanda (fls. **2-18**);
- b) Estudo técnico preliminar nº **005/2026** acompanhado dos elementos de informação (fls. **19-83**);
- c) Minuta de Termo de Referência nº **05/2026** (fls. **84-106**);
- d) Autorização do Ordenador de Despesas para prosseguimento do processo de contratação (fl. **107**);
- e) Manifestação da Coordenadoria de Preços e Cotações, acompanhados de orçamento estimado elaborados com base nas informações em anexo (fls. **108-152**);



- f) Manifestação da Controladoria Geral – (fls. 153-159);
- g) A Diretoria de Contabilidade apresenta a indicação orçamentária e a declaração de adequação orçamentária – (fls. 160-163);
- h) A minuta do edital foi anexada contendo às informações acerca do procedimento licitatório em questão, sendo acompanhada de 4 (quatro) anexos – (fls. 163-357) - quais sejam:
- Anexo I – Termo de referência;
- Anexo II – Modelo de Proposta de Preços;
- Anexo III – Minuta da Ata de Registro de Preços;

É o que tinha de relevante para relatar.

FUNDAMENTAÇÃO

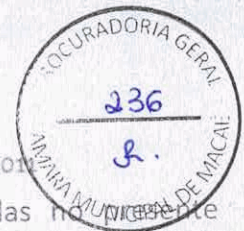
Saliente-se, inicialmente, que a presente análise jurídica tem como finalidade assessorar a autoridade no controle prévio de legalidade, conforme dispõe o artigo 53¹, incisos I e II, da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC).

Importa esclarecer que a análise jurídica se restringirá aos aspectos formais, não sendo considerados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros, orçamentários ou de conveniência e oportunidade, ou seja, matérias estranhas e não abrangidas pela expertise técnica deste órgão.

¹ 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.



Assim, presume-se que as especificações técnicas lançadas no presente processo foram observadas pela equipe técnica que as elaborou e devidamente apuradas pela comissão de licitação, incluindo aspectos relativos ao detalhamento do objeto, suas características e requisitos, não cabendo a esta assessoria jurídica a análise de se o preço está de acordo com o mercado e se as necessidades correspondem à necessidade efetiva da Administração.

É importante frisar que o art. 37, XXI, da Constituição Federal impõe à Administração Pública a obrigatoriedade de realizar licitação pública sempre que necessitar contratar compras e serviços com terceiros, por meio de processo seletivo isonômico entre os interessados, ressalvando sua desnecessidade em casos específicos previstos em lei.

Assim, quando a Administração Pública necessitar adquirir produtos ou contratar serviços, deve instaurar um processo de licitação, que é o instrumento legal colocado à disposição da Administração Pública para realizar as escolhas das contratações de que necessita, devendo sempre eleger a proposta mais vantajosa para o atendimento do interesse público diretamente envolvido.

Cabe ainda aos gestores o perfeito enquadramento do caso concreto nas hipóteses previstas na legislação de aquisição de bens e serviços pela Administração Pública e em regulamento próprio, caso exista, uma vez que detêm o conhecimento técnico e a competência para aferir o enquadramento do objeto.

FASE PREPARATÓRIA DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

Segundo estabelece a Lei nº 14.133/21, o rito procedimental das licitações deve observar as seguintes fases:

- a) Preparatória;
- b) Divulgação do edital da licitação;
- c) Apresentação de propostas e lances;
- d) Julgamento;
- e) Habilitação;



- f) Apresentação de recurso, e por fim;
- g) Homologação.

No caso em apreço, esta assessoria jurídica analisará os elementos produzidos na fase preparatória, emitindo parecer nos termos dos incisos I e II do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021.

O artigo 18 e seus incisos trazem os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de licitação pública

“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 econômica 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 técnica e 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.”*

Compulsando-se os documentos que instruem o presente processo de contratação, verifica-se que a fase preparatória encontra-se formalmente estruturada, observando, em linhas gerais, as exigências previstas na Lei nº 14.133/2021. Identifica-se a adequada definição do objeto, com descrição suficiente para delimitar o alcance da futura contratação, permitindo a compreensão clara do que se pretende adquirir. Tal delimitação mostra-se essencial para assegurar a precisão do procedimento licitatório, evitando ambiguidades e garantindo a observância dos princípios da legalidade, eficiência e planejamento administrativo.

Constata-se, ainda, a presença das justificativas que fundamentam a necessidade da contratação, as quais evidenciam o interesse público envolvido e a pertinência da demanda apresentada. O Documento de Formalização da Demanda encontra-se devidamente acostado aos autos, demonstrando a origem da necessidade administrativa e a sua vinculação com as atividades institucionais da Câmara Municipal. Nesse contexto, verifica-se que a Administração buscou cumprir a etapa inicial de planejamento, elemento indispensável para a validade e legitimidade do procedimento licitatório.

No tocante aos instrumentos de planejamento técnico, observa-se a juntada do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, os quais apresentam os parâmetros necessários à execução do objeto. Tais documentos contemplam, ainda que de forma passível de aprimoramento, aspectos relacionados à estimativa de custos, às especificações técnicas e à forma de execução contratual. Ressalte-se que tais instrumentos constituem peças centrais




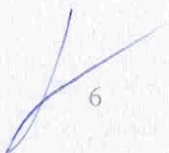
do processo licitatório, sendo responsáveis por orientar tanto a elaboração do edital quanto a futura execução do contrato.

Por fim, verifica-se a regular designação do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio, por meio de portaria específica, em conformidade com o disposto na Lei nº 14.133/2021, bem como a existência da minuta do edital que regerá o certame. A presença desses elementos evidencia, em princípio, a regularidade formal da instrução processual, sem prejuízo da necessidade de análise mais aprofundada quanto ao conteúdo técnico e jurídico dos documentos apresentados, especialmente no que se refere à conformidade com os princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência – anexo ao edital, elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens:

- a) definição do objeto;
- b) modalidade licitatória;
- c) forma de adjudicação;
- d) regime de execução;
- e) prazo e possibilidade de prorrogação;
- f) justificativa e objetivo da licitação;
- g) justificativa para o uso do Sistema de Registro de Preços;
- h) prazo de entrega e condições de execução, quantitativos, deveres da contratante e da contratada, etc;
- i) fiscalização do contrato;
- j) condições de pagamento;
- k) critério de seleção;
- l) Adequação orçamentária (id. 9), e demais elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos, possui os elementos mínimos exigidos pela lei e dispostos no § 1º e incisos do artigo 18 da Lei nº 14.133/21.

 
6



Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram devidamente instruídos, atendendo às exigências mínimas exigidas pela Lei nº 14.133/21, ficando evidenciada a solução mais adequada para o atendimento da necessidade pública.

DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

O Corpo técnico fundamenta a contratação à folha 95, no item 3.4:

“A utilização do Sistema de Registro de Preços justifica-se pelas vantagens decorrentes deste procedimento, uma vez que as aquisições serão mais ágeis, com condições de fornecimento ajustadas, preços e fornecedores definidos ao longo do exercício financeiro corrente. Portanto a melhor solução encontrada foi realizar o presente registro de preços que possibilitará estimar todas as demandas atuais e futuras, e realizar um único procedimento licitatório, na modalidade de pregão eletrônico, primando pelos princípios de economia e celeridade processual, basilares da eficiência administrativa que tem que ser perseguida por toda gestão pública.”

O Registro de Preços está regulamentado no artigo 78, inciso IV, e o procedimento, no artigo 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 (NLLC), sendo uma modalidade de cotação que possibilita a contratação posterior. Trata-se, portanto, de um conjunto de procedimentos para o registro formal de preços relativos à prestação de serviços e à aquisição de bens, aplicáveis tanto a contratações presentes quanto a futuras.

Percebe-se que o SRP proporciona maior agilidade para a administração realizar contratações, além de evitar a formação de estoque, prática que pode resultar em prejuízos para a administração pública. O SRP tem como objetivo viabilizar contratações simultâneas ou sucessivas, sem a necessidade de realizar procedimentos individuais para cada item.

No que diz respeito ao prazo de vigência da ata de registro de preços, a Lei nº 14.133/2021 inovou, permitindo que a ata seja pactuada com validade de um ano, podendo



ser prorrogada por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso. No top 0,77 do termo de referência (TR), a administração estabeleceu o prazo mínimo de 12 (doze) meses. Isso auxilia a administração em casos concretos, permitindo a extensão da vigência dos contratos firmados.

Sobre a possibilidade do uso de SRP, convém o ensinamento do Professor, Marçal Justen Filho:

"a Administração promova contratações em quantidades variáveis e de acordo com as suas necessidades. Em tal situação, se não fosse adotado o registro de preços, a entidade seria constrangida a estimar um quantitativo global, sujeitando-se a problemas no tocante à execução ou ao cálculo do preço apropriado"

DA MINUTA DO EDITAL

O art. 25 do mesmo diploma estabelece os critérios mínimos que deverão ser contemplados na minuta do edital, quais sejam:

"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."

A presente minuta de edital identificou: a modalidade licitatória escolhida (pregão) na forma eletrônica; o critério de julgamento das propostas (menor preço por item); o objeto da licitação; os prazos legais; as exigências de habilitação dos proponentes (habilitação jurídica, regularidade fiscal, apresentação de declarações); as condições de participação no certame; as orientações acerca da interposição de impugnações e recursos administrativos; as sanções administrativas de descumprimento; as obrigações do contratante/contratado(a); as condições de pagamento; entre outras disposições específicas e os anexos necessários à contratação.



DO TRATAMENTO DIFERENCIADO E SIMPLIFICADO PARA AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

Por sua vez, verifica-se que o edital prevê no **PREÂMBULO** expressamente, o tratamento diferenciado para a contratação pública de microempresas e empresas de pequeno porte.

Nesse sentido, os artigos 47 e 48, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 123/2006, com a redação dada pela Lei Complementar Federal nº 147/2014, *in verbis*:

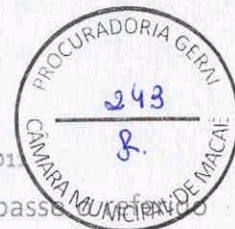
Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); [...] [grifamos].

Nos termos do art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, a Administração Pública deverá realizar licitação destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte sempre que o valor da contratação, considerado por item, não ultrapassar o limite de R\$ 80.000,00. Trata-se de norma de observância obrigatória, que visa assegurar o tratamento favorecido às ME/EPP, promovendo o desenvolvimento econômico e ampliando a competitividade nos certames públicos. Assim, a aferição do limite legal deve ser realizada de forma individualizada, considerando cada item da contratação, e não o valor global do certame.




No caso em análise, embora o valor global da licitação ultrapasse o limite, verifica-se que os itens, individualmente considerados, encontram-se abaixo do teto de R\$ 80.000,00, o que impõe, em tese, a adoção do regime de exclusividade para microempresas e empresas de pequeno porte.

Após a análise minuciosa da minuta do edital de licitação referente ao processo em epígrafe, verifica-se que as cláusulas nele inseridas, em sua maior parte, encontram-se estruturadas de forma adequada e em consonância com as disposições previstas no art. 25 da Lei nº 14.133/2021. Observa-se que o instrumento convocatório contempla os elementos essenciais exigidos pela legislação, tais como a definição clara do objeto, as regras relativas à convocação, os critérios de julgamento das propostas, as condições de habilitação, os prazos, bem como as disposições atinentes à execução contratual e às penalidades aplicáveis, assegurando, em princípio, a regularidade formal do certame.

Ademais, constata-se que o edital apresenta coerência interna e alinhamento com os documentos que compõem a fase preparatória da contratação, notadamente o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, o que demonstra a observância do princípio do planejamento e da vinculação ao instrumento convocatório. As cláusulas relativas às obrigações da contratante e da contratada, às condições de pagamento, à fiscalização do contrato e aos mecanismos de controle e sanção administrativa encontram-se redigidas de forma clara e objetiva, contribuindo para a transparência do procedimento e para a adequada compreensão por parte dos potenciais licitantes.

Por fim, verifica-se que a minuta do edital, sob o aspecto jurídico-formal, atende aos princípios que regem as contratações públicas, especialmente os da legalidade, isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, não se identificando, neste ponto específico, vícios que comprometam a validade do certame. Ressalva-se, contudo, que eventuais ajustes pontuais, já indicados em tópicos anteriores deste parecer, deverão ser considerados pela Administração, a fim de aprimorar ainda mais a segurança jurídica do procedimento e mitigar riscos de questionamentos perante os órgãos de controle externo.


10



DA ANÁLISE DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO

Quanto às cláusulas constantes da minuta do edital, verifica-se, após análise detida do processo em referência, que estas guardam adequada conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que tange à presença dos elementos essenciais previstos no art. 25 do referido diploma legal. O instrumento convocatório contempla de forma satisfatória a definição do objeto, os critérios de julgamento, as condições de habilitação, os prazos, as obrigações das partes, bem como as regras relativas à execução contratual e à aplicação de penalidades, evidenciando observância aos requisitos formais indispensáveis à validade do certame.

No tocante à isonomia e à competitividade, não se identificam, em análise preliminar, cláusulas que estabeleçam restrições indevidas à participação de licitantes ou que possam configurar direcionamento do certame. As exigências de habilitação mostram-se, em princípio, compatíveis com a natureza do objeto contratado, não havendo indícios de imposição de condições excessivas ou desproporcionais. Ademais, não se verificam exigências de marca, especificações restritivas ou critérios subjetivos de julgamento que possam comprometer a ampla participação, o que reforça a regularidade do edital sob a ótica dos princípios da igualdade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Observa-se, ademais, que a minuta disciplina de forma adequada os direitos e responsabilidades das partes, as hipóteses de fiscalização e acompanhamento, as penalidades administrativas cabíveis, as multas aplicáveis, a forma de pagamento, o prazo de vigência, as condições de entrega e recebimento do objeto, bem como a indicação da dotação orçamentária correspondente. Tais cláusulas mostram-se compatíveis com a natureza do objeto pretendido, conferindo à Administração instrumentos jurídicos mínimos para exigir o adimplemento contratual, apurar eventuais descumprimentos e aplicar as medidas sancionatórias cabíveis, caso necessárias.

DA PUBLICIDADE DO EDITAL



Nos termos do artigo 54, caput e §1º, e do art. 94 da Lei nº 14.133/2023,

alerta-se para a obrigatoriedade de divulgação e manutenção da íntegra do edital de licitação e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como a publicação do extrato no Diário Oficial do Município.

DA DESIGNAÇÃO DO GESTOR CONTRATUAL E DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Consoante análise do Termo de Referência, consta a designação da fiscalização do contrato, listando os seguintes servidores:

- a) Claudio Marcio Gomes Porto;
- b) José Francisco Chagas Neto;
- c) Alexandre Machado Ferreira.

O art. 27 da Resolução nº 2019/2023 estabelece que a comissão deverá ser constituída por 03 (três) servidores, sendo: 02 (dois) fiscais, membros da Comissão de Planejamento, e 01 (um) Gestor do Contrato administrativo, membro da Diretoria requisitante.

Ainda, nos termos do art. 18² da Lei nº 4.960/2022, o gestor e os fiscais deverão ser **cientificados expressamente** do ato de designação, na forma da lei.

Ressalta-se, todavia, a necessidade de aprofundamento consistente da pesquisa de mercado, especialmente no que tange à formação da justificativa de preços, conforme reiteradamente apontado pelos Tribunais de Contas e órgãos de controle interno e externo. A jurisprudência administrativa tem evoluído no sentido de exigir não apenas a coleta formal de cotações, mas a efetiva demonstração da compatibilidade dos valores com a realidade de mercado, mediante análise crítica, comparativa e contextualizada dos dados obtidos. Nesse sentido, a simples juntada de três orçamentos, sem a devida avaliação técnica de sua pertinência, não se mostra suficiente para atender ao princípio da economicidade em sua dimensão material, devendo o gestor evidenciar a metodologia adotada, as fontes consultadas e a coerência dos preços praticados.

² Art. 18. Para o exercício da função, o gestor e os fiscais deverão ser cientificados, expressamente, mediante ato de designação, a ser publicado na Imprensa Oficial do Município.

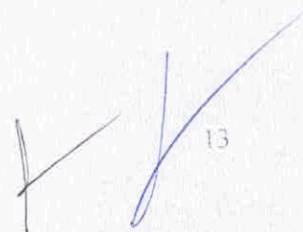


Ademais, os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas estaduais e o Tribunal de Contas da União, têm consolidado o entendimento de que a pesquisa de preços deve ser diversificada, abrangendo múltiplas fontes, tais como bancos públicos de preços, contratações similares de outros entes, sistemas oficiais, notas fiscais recentes e, quando possível, consultas diretas ao mercado. Tal diretriz visa mitigar riscos de sobre preço, direcionamento ou distorções decorrentes de amostragens insuficientes ou enviesadas. A ausência de aprofundamento nessa etapa pode comprometer a validade da contratação, ensejando ressalvas, determinações ou até imputação de responsabilidade aos agentes públicos envolvidos.

Por fim, cumpre destacar que a adequada instrução do processo licitatório, com robusta pesquisa de mercado, constitui elemento essencial para a tomada de decisão administrativa fundamentada e alinhada aos princípios da eficiência, economicidade e planejamento. A atuação diligente do setor competente, com análise técnica minuciosa dos preços coletados, contribui para a formação de um valor estimado fidedigno, evitando tanto a contratação por valores superiores aos praticados no mercado quanto o risco de fracasso do certame por inexequibilidade. ***Assim, impõe-se o aperfeiçoamento da justificativa de preços, em consonância com as boas práticas recomendadas pelos órgãos de controle, garantindo maior segurança jurídica e legitimidade ao procedimento licitatório.***

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração, bem como os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise desta Procuradoria, diante da documentação juntada aos autos, atendidos as recomendações, ou devidamente justificado, conclui-se pela regularidade do procedimento até o presente momento, pelo que **aprovamos a minuta do edital e anexos apresentadas e opinamos** pela validação jurídica, para regular prosseguimento do presente Pregão Eletrônico, ***com as ressalvas e ponderações constantes nesse parecer.***


13



CÂMARA
MUNICIPAL DE MACAÉ

Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Macaé
Macaé Capital da Energia
Lei Estadual nº 6.081 de 21/11/2011



Assim, conditio sine qua non que sejam devidamente observadas as publicações do Edital e do Contrato ou congêneres (quando devidamente assinado), nos meios de comunicações exigidos em lei.

É o parecer,

Macaé, 30 de abril de 2026.

Igor de Freitas Bastos
Procurador Especial Mat. 3376-6/CMM

Alfredo Tanos Filho
Procurador Geral Mat. 4491-1 / CMM