



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

PARECER JURÍDICO 2025-01-16-001

PROCESSO	Nº 20251001-02/PMP/PA
MODALIDADE	PREGÃO ELETRÔNICO SRP
INTERESSADO	PREFEITURA MUNICIPAL
ASSUNTO	REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS EM VEÍCULOS OFICIAIS DE COMUNICAÇÃO (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO PARÁ E JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO REGIONAL) PARA ATENDER A PREFEITURA E SECRETARIAS MUNICIPAIS DE PRIMAVERA/PA.

LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO SRP. MENOR PREÇO. REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS EM VEÍCULOS OFICIAIS DE COMUNICAÇÃO (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO PARÁ E JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO REGIONAL) PARA ATENDER A PREFEITURA E SECRETARIAS MUNICIPAIS DE PRIMAVERA/PA. PARECER COM RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço, para registro de preço para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de publicação de atos administrativos em veículos oficiais de comunicação (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO PARÁ E JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO REGIONAL) para atender a Prefeitura e Secretarias Municipais de Primavera/PA.
2. Conforme previsão legal do artigo 53 da Lei nº 14.133/21, a assessoria jurídica realizará controle prévio de legalidade da fase preparatória do processo licitatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

3. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021. A análise jurídica, portanto, não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.
4. 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.
5. 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.
6. É o breve relatório. Segue análise jurídica.

FUNDAMENTAÇÃO

7. Primeiramente, para Administração Pública adquirir produtos e/ou serviços necessita realizar procedimento de licitação pública, na qual selecionará a proposta mais vantajosa entre as oferecidas pelos interessados em contratar com o ente público.
8. O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa, vedando a contratação discricionária de pessoas jurídicas e pessoas físicas com fins de atender interesses particulares. Possui também o escopo de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial para a licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.
9. Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei 14.133/21.
10. A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

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

11. A lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 14.133/21) versa sobre as especificações a serem adotadas pela Administração Pública nos processos licitatórios, em especial as modalidades pelos quais serão realizados.

12. Importante destacar que lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 14.133/21) é norma geral que versa sobre os procedimentos a serem adotadas pela Administração Pública antes da realização de contrato com pessoa física ou jurídica privada. A referida norma determina a realização do processo licitatório mediante modalidades (Pregão, Concorrência, Concurso, Diálogo Competitivo e Leilão).

13. Porém, antes de adentrar na análise da escolha da modalidade, é necessário averiguar a legalidade de toda a fase preparatória do processo, que abrange o documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referencia, pesquisa de preço, escolha da modalidade de licitação e minuta de edital e contrato, nos termos do artigo 18 da lei nº 14.133/21.

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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

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 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](#).

14. Constata-se nos autos a existência de documento de formalização de demanda e estudo técnico preliminar sobre o objeto da licitação, nos moldes exigidos pelo artigo 18, § 1º da Lei nº 14.133/21.

15. O estudo técnico preliminar presente no processo licitatório contém os elementos exigidos na norma, com a exceção dos elementos exigidos nos incisos II, VII, VIII, IX, X, XI, XII, do §1º, do artigo 18, da Lei 14.133/21.

16. **Dessa forma, recomenda-se inclusão no ETP dos elementos previstos nos incisos II, VII, VIII, IX, X, XI, XII, do §1º, do artigo 18, da Lei 14.133/21.**

17. No que concerne ao termo de referência, este foi elaborado dentro dos padrões estabelecidos no artigo 6º, XXIII da Lei de Licitações, com exceção dos parâmetros e elementos exigidos na **alínea b, c, f**, da mencionada norma.

18. **Dessa forma, recomenda-se inclusão no Termo de Referência dos elementos previstos na alínea b, c, f, do inciso XXIII, do artigo 6º, da Lei 14.133/21.**

19. Após análise dos primeiros documentos essenciais para iniciar o processo licitatório, direciona-se a atenção para o valor estimado definido pela busca de preços praticados pelo mercado para aquisição do bem ou do serviço.

20. Por força do artigo 23 da Lei nº 14.133/21, a pesquisa de preço deve seguir os parâmetros previstos na referida norma, que podem ser adotados de forma combinada ou não, o que será definido de acordo com a peculiaridade de cada caso.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

21. No presente processo, houve pesquisa de preço através de dados de pesquisa publicada em mídia especializada e de sítio eletrônico especializado (Portal Compras Públicas) e pesquisa direta com fornecedor de forma combinada

22. Com relação a esse ato, contata-se que houve pesquisa direta com dois fornecedores, sem a justificativa para a escolha desses fornecedores, conforme exige o artigo 23, §1º, III, da Lei nº 14.133/21.

23. Além do mais, constata-se que a pesquisa realizada com a empresa AJR Consultoria e Assessoria LTDA está com a data do dia 04 de outubro de 2024, data anterior ao início do processo.

24. **Dessa forma, recomenda-se a realização de nova pesquisa de preço.**

25. No tocante a modalidade de licitação, a Lei nº 14.133/21 prevê a obrigatoriedade de utilização da modalidade pregão para os casos de aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme o artigo 6º, XLI. O inciso XIII do referido artigo e diploma legal afirma que os bens e serviços comuns são *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”*

26. Sobre a definição de bens e serviços comuns, Ronny Charles Lopes de Torres afirma que *“Os bens e serviços comuns devem conter especificações passíveis de aferição objetiva e de inequívoca compreensão pela a leitura da descrição editalícia, de forma que não se apresentem maiores dificuldades técnicas para a seleção.”*¹

27. Ainda sobre o mesmo assunto, Maçal Justen Filho alega:

Para concluir, numa tentativa de definição, poderia dizer-se que bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob a identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio.²

28. Em razão do objeto, o Pregoeiro elaborou minuta de edital para processo licitatório na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, tipo menor preço, conforme disposições da Lei nº 14.133/21.

¹TORRES, Ronny Charles Lopes de, Leis de licitações públicas comentadas. – revista ampl. e atualiz. 10. ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019. Pág. 996

²JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4ª Edição. São Paulo: Dialética. 2005, p. 30.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

29. Portanto, ante a análise do objeto de contratação, é plenamente cabível a utilização da modalidade pregão para o processo licitatório.

30. Ainda, a Administração Pública pode fazer o registro formal de preços, relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras. Utilizando-se desse procedimento, instaura-se um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.

31. Esse procedimento auxiliar é deveras útil para superar dificuldades relacionadas aos contingenciamentos orçamentários e ao fracionamento ilegal de despesas, por outro lado, permite a colaboração entre órgãos administrativos, nas contratações públicas, ganhos de escala e de celeridade, além de aquisições *just in time*, evitando a formação de estoques ociosos, entre outras coisas, servindo aos órgãos públicos comprometidos com eficácia e eficiência.³

32. O Professor Marçal Justen Filho conceitua o registro de preços da seguinte forma: *“O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.”*⁴

33. O sistema de registro de preço está previsto no artigo 82 e seguintes da Lei 14.133/21, o qual permite a utilização desse procedimento auxiliar para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia.

34. Uma vez concluída e homologada a licitação, as condições da futura contratação são estabelecidas em documento formal, de caráter vinculativo obrigacional, denominado Ata de Registro de Preços (ARP), conforme expressamente previsto no artigo 6º, XLVI, da Lei 14.133/21.

35. Dessa forma, surgindo a necessidade, a Administração chamará o detentor da ata para adimplir o objeto pactuado, formalizando o vínculo obrigacional por meio de contrato, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou por outro instrumento hábil.

³PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Limitações constitucionais da atividade contratual da administração pública. Sapucaia do Sul: Notadez. 2011. P. 291.

⁴JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4ª Edição. São Paulo: Dialética. 2005, p. 191.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

36. Visando proporcionar o resultado almejado, a seleção da melhor proposta e, oportunamente, a contratação, deve o edital reunir um conjunto de condições mínimas que criarão, para as partes envolvidas, uma necessária vinculação, impondo a Lei 14.133/21 um conteúdo básico que se acha explicitado em seu artigo 82.

37. Em análise ao edital, constata-se o respeito às exigências do artigo 82 da Lei nº 14.133/21.

38. No tocante aos contratos celebrados pela administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵ afirma que:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

39. Assim, de acordo com tal conceituação, os contratos da Administração Pública podem reger-se pelo direito privado ou pelo direito público. Nos contratos privados é garantida uma relação de igualdade entre a administração pública e o particular, diferente do que ocorre no contrato público, no qual são garantidas prerrogativas à Administração, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular.

40. É importante alertar que nos contratos, tanto no regime privado como no regime público, estão presentes a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais para a atuação da Administração. O que realmente os diferencia **“É a participação da Administração, derogando normas de Direito Privado e agindo publicae utilitatis causa, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.”**⁶

41. Esta atuação da Administração na relação contratual com o particular, impondo a sua supremacia, é evidenciada através das denominadas *cláusulas exorbitantes do direito comum*, as quais não necessitam estar previstas expressamente no contrato, pois sua existência decorre da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa. Tais cláusulas não são lícitas em um contrato privado, pois desigualaria as partes na execução do ajustado, no

⁵Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo- 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 300.

⁶MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª Edição. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burtle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2012. Pág. 226.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

entanto são válidas no contrato administrativo, pois visam demonstrar a supremacia da Administração.

42. Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato; (iv) aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*; dentre outras.

43. Porém, ao utilizar-se das cláusulas exorbitantes, a Administração deve garantir equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que não haja prejuízos ao contratado/particular, como elevações de preços que tornem mais onerosa a prestação ao qual está obrigado, dentre outras situações que causem ônus a parte contratada. Esta determinação possui previsão Constitucional no artigo 37, XXI, ao afirmar que os contratos deverão conter *cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta*. Assim, garante-se uma proteção a quem contrata com a Administração, evitando que a posição de supremacia sobre o particular seja desmedida, sem qualquer controle e acabe por ferir preceitos constitucionais, bem como torna viável e seguro ao privado a contratação com a administração pública.

44. Diante dos conceitos e de todas estas características que identificam um contrato administrativo, e a partir da análise da minuta do contrato referente ao processo administrativo, pode-se identificar tal contrato como um contrato administrativo, e o aplicar as normas do regime jurídico público, dentre elas a Lei nº 14.133/2021.

45. A partir de então, é necessário averiguar se a minuta do contrato contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 92 da lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

- 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.

46. Constata-se na minuta do contrato que não há cláusula que contenha: i) o regime de execução; ii) 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.

47. **Dessa forma, recomenda-se a inclusão de cláusula que contenha: i) o regime de execução; ii) 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.**

CONCLUSÃO

48. **RECOMENDA-SE:**

- a) **inclusão no ETP dos elementos previstos nos incisos II, VII, VIII, IX, X, XI, XII, do §1º, do artigo 18, da Lei 14.133/21;**



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

b) inclusão no Termo de Referência dos elementos previstos na alínea b, c, f, do inciso XXIII, do artigo 6º, da Lei 14.133/21;

c) realização de nova pesquisa de preço;

d) inclusão no contrato de cláusula que contenha: i) o regime de execução; ii) 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.

49. Ante o 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, **desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados no parágrafo acima (48) que contem as recomendações.**

50. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessoria jurídica.

51. Por fim, ressalta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa.

É o parecer,
Salvo melhor juízo.
Primavera/PA 16 de janeiro de 2025.

CARLOS DELBEN COELHO FILHO
OAB/PA nº 20.489