



139
269/2025
Rubrica

PARECER JURÍDICO Nº 031/2025 - ASSEJUR/CMI

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 269/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2025

ASSUNTO: FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO SERVIÇO DE MALHARIA E ITENS DE COMUNICAÇÃO VISUAL E DECORAÇÃO EM TECIDOS E MATERIAIS CORRELATOS PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE ICATU - MA.

Ementa. Emissão de Parecer. Licitação. Modalidade Pregão. Registro de Preços. Contratação de Empresa Especializada em Serviços de Malharia e Comunicação Visual. Art. 6º, inciso XLI e XLV, da Lei nº 14.133/2021. Exame de Legalidade. Câmara Municipal de Icatu. Parecer Favorável.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo administrativo nº 269/2025, acerca da possibilidade de formação de registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada no serviço de malharia e itens de comunicação visual e decoração em tecidos e materiais correlatos para a Câmara Municipal de Icatu/MA, especificamente quanto aos procedimentos no âmbito da administração pública concernentes às matérias de contratações públicas, nos termos do art. 6º, inciso XLI e XLV, da Lei nº 14.133/2021.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos: termo de abertura de processo administrativo com consulta sobre a existência de orçamento; solicitação de cotação de preços; termo de referência; estudo técnico preliminar; pesquisa de preços; certidão da contadoria da Câmara de Icatu/MA; autorização para formalização de processo de contratação e termo de autuação de processo licitatório.

É o relato do necessário. Passo a manifestar.

II – DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

A Lei nº 14.133/2021, denominada de Nova Lei de Licitações, ao tratar sobre as atribuições do órgão de Assessoramento Jurídico da Administração Pública, além de estabelecer a obrigatoriedade da análise jurídica das contratações públicas, estabelece ainda que cabe a ele realizar prévio controle de legalidade, mediante análise jurídica da contratação.

Dentre tais atribuições, está a análise de questões envolvendo adesão a atas de registro de preço. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 53 da Lei nº 14.133/21, senão vejamos:



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.

Desse modo, a análise por parte desta assessoria jurídica tem ainda por finalidade verificar a conformidade do procedimento, com as disposições fixadas na nova Lei de licitações.

Doutra banda, cumpre-nos ainda destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

III – DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Ademais, ressaltamos que na eventualidade de o administrador público não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, tais como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Ressaltamos que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.

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

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.



Desta feita, verifica-se que a atividade do Assessor Jurídico, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de Assessoramento Jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final, nos limites do seu juízo de mérito.

IV – DAS PROVIDÊNCIAS, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES

Inicialmente, ressaltamos como condição de viabilidade jurídica da contratação pretendida no presente processo, que deve o gestor acolher as recomendações e condicionantes que se passa a apresentar ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas.

A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 14.133/2021, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos.

A Lei Federal nº 14.133/2021 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 11 que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública, uma vez que **tem por objetivos**, dentre outros, de **assegurar** a seleção da proposta apta a gerar o **resultado de contratação mais vantajoso** para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; de **assegurar tratamento isonômico** entre os licitantes, bem como a **justa competição** e de **evitar contratações com sobrepreço** ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.

Ademais, dispõe a Lei de Licitações que o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

No caso em tela, pretende-se formação de registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada no serviço de malharia e itens de comunicação visual e decoração em tecidos e materiais correlatos para a Câmara Municipal de Icatu/MA.

O presente processo licitatório se realiza na modalidade de Pregão Eletrônico, pelo sistema de registro de preços, que é conceituado pela Lei 14.133/2021 em seu artigo 6º, XLI e XLV:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

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;

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;

Assim, revela-se possível a formação de registro de preços para futura e eventual contratação de empresa prestadora de serviços de malharia e itens de comunicação visual e decoração em tecidos e materiais da Câmara Municipal de Icatu/MA.

Outrossim, a teor do art. 29, da Lei nº 14.133/2021, o pregão irá seguir o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da referida Lei, neste caso, uma vez que se trata de objeto cujos padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Além disso, não se busca a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, bem como obras e serviços de engenharia.

Nesse sentido, vejamos os exatos termos do art. 29 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, **adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital**, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Doutra banda, como se observa do parágrafo único, do art. 29, acima mencionado, o **pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia**, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º da Lei de Licitações.

Considerando o exposto, tem-se como adequada a modalidade de licitação adotada pelo gestor, inclusive no que tange à adoção de procedimento eletrônico. Isso porque o §2º do artigo 17, da Lei nº 14.133/21 é expresso ao dizer que as licitações serão realizadas preferencial sob a forma eletrônica.

Doutra banda, o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 dispõe sobre os requisitos da fase preparatória do certame licitatório, a saber:

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 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.

Observamos dos autos a existência do Estudo Técnico Preliminar, que é o documento que compõe a primeira etapa do planejamento da contratação, caracterizando o interesse público envolvido e dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela continuidade do processo de contratação.



O ETP é uma inovação da Lei nº 14.133/2021 de caráter obrigatório na fase preparatória e quando elaborado de forma correta, pode reduzir o risco de a Administração contratar algo que seja inviável tecnicamente, economicamente e ambientalmente, ou que não atenda, de maneira adequada, às necessidades do órgão ou entidade.

Desse modo, como forma de garantir a lisura do procedimento e do atendimento aos ditames constitucionais e legais, bem como às formalidades essenciais do referido procedimento licitatório, recomendamos a observância irrestrita do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Observamos que o presente processo licitatório prevê em seu Edital o critério de julgamento pelo menor preço, de acordo com art. 33, I, da Lei nº 14.133/2021. Assim, busca-se o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação, na estrita observância do artigo 34 da Lei nº 14.133/2021, sendo que o processo licitatório se destina exatamente à seleção da proposta mais vantajosa.

Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o menor preço atende o que determina o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

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.**

Nesse sentido, Marçal Justen Filho assim ensina:

A licitação sempre visa obter a melhor proposta pelo menor custo possível. Esse fator (menor custo possível) é ponto comum nas licitações de menor preço, de maior desconto e de técnica e preço. As exigências quanto à qualidade, prazo e outras, podem variar caso a caso. Porém, isso não ocorrerá no tocante ao preço. **A Administração Pública tem o dever de buscar o menor desembolso de recursos, a fazer-se nas melhores condições possíveis.** Qualquer outra solução ofenderia aos princípios mais basilares da gestão da coisa pública. (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 473).

Doutra banda, preleciona o art. 82, da Lei nº 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios para formação de registros de preços:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

- I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
- II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
- III - a possibilidade de prever preços diferentes:



- a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
- b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
- c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
- d) por outros motivos justificados no processo;
- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
- VI - as condições para alteração de preços registrados;
- VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
- VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
- IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Analizando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se ainda a presença da autorização da autoridade competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa de preços, o termo de referência, etc.B

Destacamos ainda a teor do art. 83 da Lei nº 14.133/2021 que a existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada, senão vejamos:

Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

Doutra banda, prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado pelo administrador público o preço vantajoso. Nesse sentido o art. 84, Lei nº 14.133/2021:

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Sendo modalidade de licitação escolhida o pregão eletrônico, o critério selecionado está de acordo a norma regente. No mais, deverão os interessados observar os prazos para a



apresentação de propostas e os lances previstos no Edital e no artigo 55 da Lei 14.133/2021.

Quanto à publicidade do edital de licitação, esta deverá ocorrer de acordo com o previsto no art. 54 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Destaca-se também a obrigatoriedade da divulgação e 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, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Ainda, 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.

V – DA CONCLUSÃO

Dessa forma, nos termos do art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021, frisamos que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas.

Esta Assessoria Jurídica, após exame dos autos, se **manifesta pela legalidade** do procedimento de formação de registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada no serviço de malharia e itens de comunicação visual e decoração em tecidos e materiais correlatos para a Câmara Municipal de Icatu/MA, **opinando pelo regular prosseguimento do feito**, recomendando ainda **sejam acolhidas as observações** indicadas no presente parecer no que diz respeito às formalidades legais necessárias, ou discordando, seja justificado eventual não acolhimento.

Outrossim, verificada a formalidade, a adequação e a legalidade que o feito requer, após encerramento da instrução, deverá a autoridade competente promover a divulgação do edital de licitação, nos moldes dos artigos 53, § 3º e 54 da Lei Federal nº 14.133/2021, pelo prazo estabelecido no artigo 55 da mesma Lei.

É o parecer.

Icatu/MA, 01 de outubro de 2025.

MARIO JORGE MOREIRA PEREIRA
Assinado de
forma digital por
MARIO JORGE
MOREIRA PEREIRA
Mário Jorge Moreira Pereira
Assessor Jurídico
OAB/MA 15.136