



CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR

239

PARECER JURÍDICO Nº 198/2024/PGL

Suzano, 25 de setembro de 2024.

Ao Ilmo. Senhor
RODRIGO YUKIO IGARASHI
Presidente de Comissão Permanente de Contratações

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. ANÁLISE JURÍDICA. EDITAL PARA AQUISIÇÃO DE CARTUCHOS, RESERVATÓRIO DE TONER E CILINDRO DE IMAGEM MEDIANTE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ATO DA MESA Nº 011/2024. LEI 14.133/2021.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se da Comunicação Interna nº 086/2024/CPC (protocolada em 18/09/2024 sob o nº 2712) requerendo análise jurídica em relação ao procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, com vistas à aquisição de cartuchos, reservatório de toner e cilindro de imagem para uso da Câmara Municipal de Suzano, conforme Ato da Mesa nº 11/2024.
2. Os autos, com 02 volumes e 227 páginas até o presente momento, foram regularmente formalizados e se encontram assim instruídos.

- 1 – folhas 02: Comunicação Interna nº 10/2024/DCSP-ATC solicitando a abertura de certame licitatório para aquisição de cartuchos, reservatório de toner e cilindro de imagem;
- 2 – folhas 03/09: Documento de Formalização da Demanda – DFD;
- 3 – folhas 10/25: Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- 4 – folhas 27/28: Ato da Mesa nº 011/2024 autorizando a abertura do certame licitatório e respectiva publicação em 17/07/2024 no Diário Oficial Eletrônico do Legislativo;
- 5 – folhas 29/36: Portarias nºs 021/2024 e 122/2024 designando pregoeiro e pregoeira substituta, e respectivas qualificações;
- 6 – folhas 39/40: Comunicação Interna nº 16/2024/DCSP-ATC requerendo à Procuradoria Legislativa manifestação acerca dos parâmetros estabelecidos no artigo 23 da Lei 14.133/2021 para realização de pesquisa de preços;

Rua dos Três Poderes, 65, Jardim Paulista, Suzano – SP – CEP 08675-225
Telefone: 4744-8000 - E-mail: camara@camarasuzano.sp.gov.br

PÁGINA INTEGRANTE DO PARECER JURÍDICO 198/2024/PGL



2,3, 10

- 7 – folhas 41/43: Comunicação Interna nº 79/2024/PGL tratando do questionamento acerca da pesquisa de preços;
- 8 – folhas 44/161: Termo de Referência e cotações prévias realizadas através da plataforma Banco de Preços e orçamentos junto a fornecedores;
- 9 – folhas 162: Comunicação Interna nº 081/2024/CPC questionando o setor demandante acerca da matriz de risco;
- 10 – folhas 163: declaração do setor demandante acerca da desnecessidade de elaboração de matriz de risco;
- 11 – folhas 164: Comunicação Interna nº 083/2024/CPC questionando a existência de disponibilidade orçamentária para o procedimento licitatório;
- 12 – folhas 165: Comunicação Interna nº 65/2024/DCO informando que há disponibilidade orçamentária para realização do certame;
- 13 – folhas 167/227: Minuta de Edital de Pregão Eletrônico nº 004/2024.

3. Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria Legislativa, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a Câmara Municipal de Suzano no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento licitatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

II.1. Da Adequação da Modalidade Licitatória Eleita

4. Compete à Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

5. A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133/2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

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

(...)

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;





CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR

232

6. No caso vertente, verifica-se a natureza comum dos produtos a serem adquiridos (de cartuchos, reservatório de toner e cilindro de imagem), circunstância expressamente consignada pela Administração no item 2.3. do Termo de Referência (fls. 49), o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.
7. Ademais, o setor competente expressamente declara que os bens objetos da contratação não configuram bens de luxo (item 1.1.3. do Termo de Referência, fls. 48), em cumprimento às determinações do artigo 20 da Lei 14.133/2021 e artigo 10 do Decreto Municipal 9.907/2023.
8. Por fim, cumpre destacar que o presente certame está sendo realizado via Pregão Eletrônico, de modo a privilegiar a eficiência da Administração.

II.2. Do Planejamento da Contratação

9. A Lei nº 14.133/2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual (artigo 12, inciso VII) e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.
10. O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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;

Rua dos Três Poderes, 65, Jardim Paulista, Suzano – SP – CEP 08675-225
Telefone: 4744-8000 - E-mail: camara@camarasuzano.sp.gov.br

PÁGINA INTEGRANTE DO PARECER JURÍDICO 198/2024/PGL



- 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.
(grifos nossos)

11. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução (caso disponível mais de uma) aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

12. A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

II.3. Estudo Técnico Preliminar – ETP

13. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

14. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:



CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR

234

Art. 18. (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - **descrição da necessidade da contratação**, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - **demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual**, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - **requisitos da contratação**;

IV - **estimativas das quantidades para a contratação**, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - **levantamento de mercado**, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - **estimativa do valor da contratação**, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - **descrição da solução como um todo**, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - **justificativas para o parcelamento ou não da contratação**;

IX - **demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis**;

X - **providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato**, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - **contratações correlatas e/ou interdependentes**;

XII - **descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras**, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina**.

15. No caso sob análise, verifica-se que o ETP contempla todos os itens referidos no artigo 18 §1º da Lei nº 14.133/2021 (fls. 10/25).

16. Quanto ao requisito previsto no inciso II do referido dispositivo, o responsável apresentou justificativa adequada para não previsão da contratação no Plano de Contratações Anual –

Rua dos Três Poderes, 65, Jardim Paulista, Suzano – SP – CEP 08675-225
Telefone: 4744-8000 - E-mail: camara@camarasuzano.sp.gov.br

PÁGINA INTEGRANTE DO PARECER JURÍDICO 198/2024/PGL

Página 5 de 10



235

PCA (item 2.1. do ETP, fls. 10), qual seja homologação do processo de locação das impressoras posteriormente à elaboração do referido plano.

II.4. Termo de Referência

17. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, a saber:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

18. Especificamente em relação a compras, na elaboração do Termo de Referência também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:



CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR

236

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

19. O Termo de Referência apresentado às fls. 44/51 contempla as referidas exigências legais. Relativamente à estimativa do valor da contratação (fls. 52/161), esta tomou por base (i) cotações de preços realizadas na plataforma Banco de Preços e (ii) orçamentos diretamente de fornecedores. É importante destacar que, tendo em vista a ordem preferencial de parâmetros previstos no artigo 23 da Lei 14.133/2021, o emprego daquela metodologia (item (iii) supramencionado) foi devidamente justificado pelo setor competente, consoante consignado na Comunicação Interna – CI nº 16/2024/DCSP-ATC (fls. 39/40).

20. Ressalte-se, por fim, que para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Administração, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Procuradoria do órgão avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se ao setor requisitante que verifique o cumprimento deste requisito.

II.4. Minuta de Edital e seus Anexos

21. O processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos – o que foi atendido às fls. 167/227.

22. Em consonância com as conclusões do Estudo Técnico Preliminar, o Anexo III da minuta de edital consiste em ata de registro de preço e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, notadamente aquelas previstas no artigo 18 do Decreto nº 11.462/2023.

23. Tendo em vista a vedação de adesão à ata de registro de preços, não há previsão de procedimento público de intenção de registro de preço previsto nos artigos 86 da Lei 14.133/21 e 9º do Decreto nº 11.462/2023.

II.5. Designação de agentes públicos

Rua dos Três Poderes, 65, Jardim Paulista, Suzano – SP – CEP 08675-225
Telefone: 4744-8000 - E-mail: camara@camarasuzano.sp.gov.br

PÁGINA INTEGRANTE DO PARECER JURÍDICO 198/2024/PGL

Página 7 de 10

A



CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR

W
237

24. Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores da Edilidade, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

25. No presente caso, foram juntadas aos autos a portaria de designação do agente de contratação e pregoeiro substituto (fls. 29/36) e a comprovação da capacitação exigida para o desempenho da função.

26. O artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 elenca dentre os princípios que regem o procedimento licitatório o da segregação de funções, segundo o qual veda-se a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação. Nesse sentido prevê o artigo 7º, §1º da referida lei:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

(grifos nossos)

27. Da análise dos autos, depreende-se dos modelos de execução do objeto e de gestão do contrato que não há concentração de competências em apenas um agente público, respeitando-se o princípio da segregação de funções.

III – DO PARECER JURÍDICO

28. Destaque-se que o presente Parecer fica unicamente adstrito aos aspectos jurídicos da possibilidade de alteração contratual, não entrando no mérito quanto à qualidade e a satisfação dos serviços prestados, cabendo isso ao Gestor do Contrato e a Autoridade máxima desta Casa de Leis optar pela sua alteração.

Rua dos Três Poderes, 65, Jardim Paulista, Suzano – SP – CEP 08675-225
Telefone: 4744-8000 - E-mail: camara@camarasuzano.sp.gov.br

PÁGINA INTEGRANTE DO PARECER JURÍDICO 198/2024/PGL

Página 8 de 10

A



CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR

238

29. Frise-se, ademais, que este parecer jurídico não reflete o exercício de competência decisória. O Departamento Jurídico, segundo a jurisprudência, não é investido de poder para determinar a prática ou a omissão de um ato administrativo. A competência decisória é reservada à autoridade administrativa.

30. O parecer jurídico poderá manifestar-se sobre a discricionariedade. Isso envolverá muito mais uma ponderação sobre as diferentes alternativas, suas vantagens e suas desvantagens. Em muitos casos, a manifestação compreenderá o fornecimento de informação sobre precedentes similares, indicando o resultado da experiência. Assim, por exemplo, pode indicar os resultados obtidos pelo próprio órgão ou por outras entidades em situações similares. Essas indicações não significam que o parecer jurídico produziria a decisão sobre a conveniência e oportunidade. Em temas de discricionariedade, o parecer apenas apresenta um cunho informativo, destinando-se a fornecer subsídios para a decisão da autoridade competente.

31. Assim, é de se considerar o parecer desta Procuradoria não vinculativo, conforme se identifica no seguinte acórdão do Tribunal de Contas de União, *verbis*:

Além disso, vale salientar que o parecer é opinativo e não vincula o administrador. Este tem o comando da empresa e assume a responsabilidade de sua gestão. Se se entendessem de forma diversa, estar-se-ia considerando que o parecer jurídico é um alvará para o cometimento de ilícitos, o que constitui um absurdo. O dirigente de uma Companhia possui o comando da máquina administrativa e deve estar ciente de todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas. O administrador público não é simplesmente uma figura decorativa na estrutura da empresa. Ao contrário, deve ter uma postura ativa no comando da empresa. Com mais razão, nas licitações, os gestores devem ser ainda mais cuidadosos, vez que estas envolvem princípios fundamentais da Administração Pública, tais como: legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade, publicidade, controle, coordenação, planejamento, isonomia, proposta mais vantajosa, dentre outros (Constituição Federal, Dec.-lei 200/1967, Lei 8.666/1993). Acórdão 1.379/2010, Plenário, rel. Augusto Nardes.
(grifos nossos)

IV – DA CONCLUSÃO

32. Diante do 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 certame.

Rua dos Três Poderes, 65, Jardim Paulista, Suzano – SP – CEP 08675-225
Telefone: 4744-8000 - E-mail: camara@camarasuzano.sp.gov.br

PÁGINA INTEGRANTE DO PARECER JURÍDICO 198/2024/PGL

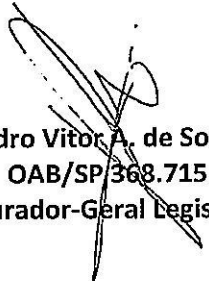


CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

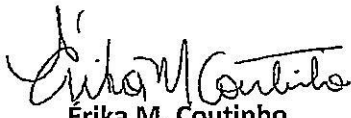
WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR

234

33. É o nosso entendimento, s.m.j.



Pedro Vitor A. de Souza
OAB/SP 368.715
Procurador-Geral Legislativo



Erika M. Coutinho
OAB/SP nº 298.136
Procuradora Legislativa