



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 006/2025

Da: Assessoria Jurídica

Para: Senhor Agente de Contratação

Senhor Agente de Contratação,

1 - Trata-se de Processo Administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico, que tem por objeto a "contratação de empresa para fornecimento, montagem e instalação de material permanente mobiliário, visando atender a Secretaria de Infraestrutura da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, com entrega parcelada, pelo período de 12 (doze) meses, de acordo com as quantidades e especificações constantes no Termo de Referência, no valor estimado máximo de R\$ 1.201.978,24 (um milhão, duzentos e um mil, novecentos e setenta e oito reais e vinte e quatro centavos).

2 - Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- 2.1. documento de formalização de demanda (fls. 2/12);
- 2.2. estudo técnico preliminar (fls. 13/36);
- 2.3. termo de referência (fls. 37/61);
- 2.4. mapa comparativo de preços (fls. 62/113);
- 2.5. autorização da autoridade administrativa (fls. 116);
- 2.6. indicação da disponibilidade orçamentária (fls. 117/118);
- 2.7. minuta de edital com seus anexos (fls. 119/204);
- 2.8. ato de regulamentação do veículo oficial de publicação (fls. 75);
- 2.9. ato de regulamentação do Pregão Eletrônico (fls. 205/265);
- 2.10. ato de designação pregoeiro e equipe de apoio (fls. 268/269); e
- 2.11. ato de designação dos fiscais (fls. 266/267).



3 - Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4 – Assim sendo, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade competente no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, da Lei Federal n.º 14.133/21.

5 - Ressalte-se 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, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração.

6 - Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica.

7 – Da vedação de aplicação combinada entre a Lei Federal n.º 14.133/21, com a Lei Federal n.º 8.666/93 e outras normas acessórias.

7.1 – Inicialmente, cumpre-nos registrar que o presente procedimento licitatório observou a vedação da aplicação combinada da Lei Federal n.º 14.133/21, com a Lei Federal n.º 8.666/93, com a Lei Federal n.º 10.520/02 bem como com a Lei Federal n.º 12.462/11, em razão de que a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico aos administrados e incerteza das consequências jurídicas, o que por certo não ocorreu *in casu*.

8 - Da utilização do pregão eletrônico como modalidade de licitação.

8.1 - Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela área técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei Federal nº 14.133/21 c/c item 1.2. do termo de referência). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, Lei Federal nº 14.133/21, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto, na forma que se encontra a minuta ora apresentada.

9 - Documentos necessários ao planejamento da contratação.



9.1. - De acordo com a Lei Federal nº 14.133/2023 cc o Ato n.º 065/2024 – Mesa Diretora, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

9.1.1 - documento para formalização da demanda;

9.1.2 - estudo técnico preliminar;

9.1.3 - mapa(s) de risco (quando aplicável); e

9.1.4 - termo de referência.

9.2 - Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados às fls. 2/12; 13/36; e 37/61.

9.3 - Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

10 - Documento para formalização da demanda e estudo preliminar: principais elementos.

10.1 - Da análise do Documento de Formalização da Demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do Anexo III do Ato nº 065/2024 – Mesa Diretora, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

10.2 - Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei Federal nº 14.133/21 (art. 18, I, e §1º) e o Anexo IV do Ato nº 065/2024 – Mesa Diretora, estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.

10.3 - Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei Federal nº 14.133).

10.4 – A área técnica deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz os conteúdos previstos no Anexo V do Ato nº 065/2024 – Mesa Diretora. Destaque-se, em especial, que o tratado Anexo fora devidamente anexado conforme fls. 2/36.

11 - Gerenciamento de riscos e Termo de Referência.

11.1 - Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das



partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

11.2 - O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado conforme previsto no Anexo VI do Ato nº 065/2024 – Mesa Diretora.

11.3 - Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei Federal nº 14.133, de 2021), percebe-se que o mesmo foi confeccionado nos termos do Anexo VI do Ato nº 065/2024 – Mesa Diretora, com indicação dos riscos conforme fls. 37/61.

11.4 - Quanto ao Termo de Referência, cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado no Anexo VIII do Ato nº 065/2024 – Mesa Diretora, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei Federal nº 14.133/21).

11.5 - Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/21).

11.6 - Posto isso, o art. 6º, XXIII, da Lei Federal nº 14.133/21, define o termo de referência como documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

11.6.1 - definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

11.6.2 - 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;

11.6.3 - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

11.6.4 - requisitos da contratação;

11.6.5 - 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;

11.6.6 - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

11.6.7 - critérios de medição e de pagamento;



- 11.6.8 - forma e critérios de seleção do fornecedor;
- 11.6.9 - 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; e
- 11.6.10 - adequação orçamentária.

11.7 – No feito *in casu*, em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as seguintes informações:

- 11.7.1 - especificação do produto, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- 11.7.2 - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; e
- 11.7.3 - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

11.8 - Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos acima citados.

12 - Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas, Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens e Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

12.1 - A necessidade da contratação foi devidamente justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método devidamente amparado por documentos juntados aos autos (fls. 37/61).

12.2 - Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, não deve este Órgão Consultivo se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pela administração, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

12.3 - Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza



técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

12.4 - No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 40, V, “b”, § 2º, Lei Federal nº 14.133/21):

- I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

12.5 - Ademais, o parcelamento não será adotado quando (art. 40, V, “b”, § 3º, Lei Federal nº 14.133/21):

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; e
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

12.6 - Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por preço por lote, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

12.7 - Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei Federal nº 14.133/21, deverão ser tomados os cuidados gerais, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010).



12.8 - Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular sempre que possível as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

12.9 - Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração observa no termo de referência/estudos preliminares/edital, critérios e práticas de sustentabilidade.

13 - Da disponibilidade de créditos orçamentários.

13.1 - Em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", art. 18, caput, art. 106, II, e art. 150 da Lei Federal nº 14.133/21, deve constar a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

13.2 - A Administração deve atestar sobre a disponibilidade orçamentária para o presente exercício, bem como declarar que os créditos e empenhos, para a parcela da despesa executada em exercício futuro, serão indicadas em termos aditivos ou apostilamentos futuros.

13.3 - Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade, contudo a reserva se encontra acostada às fls. 117/118.

14 - Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio bem como da fiscalização.

14.1 - Por fim, tal exigência foi atendida, pois houve a juntada, às fls. 266/169, dos Atos que comprovam a designação do pregoeiro e da equipe de apoio bem como da fiscalização (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei Federal nº 14.133/21).

15 - Da publicação do edital e da lei de acesso à informação.

15.1 - Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei Federal nº 14.133/21, é obrigatória a divulgação e a 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 deste Poder, bem como em jornal de grande circulação.

15.2 - No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de



julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, "a", Lei Federal nº 14.133/21).

15.3 - Destaca-se também, que 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 Federal nº 14.133/21.

15.4 - Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei Federal nº 12.527/11, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724/12, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial deste Órgão licitante na internet:

- 15.4.1 - cópia integral do edital com seus anexos;
- 15.4.2 - resultado da licitação;
- 15.4.3 - contratos firmados e notas de empenho emitidas.

16 – Conclusão.

16.1 - Em face do exposto, manifesta-se esta Assessoria Jurídica pela REGULARIDADE JURÍDICA, SEM RESSALVAS, do procedimento/Pregão Eletrônico n.º 002/2025, submetido ao exame desta unidade consultiva, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão de Assessoria.

É o parecer, que se submete a elevada consideração superior.

Campo Grande, MS, 26 de fevereiro de 2025.


Osni Moreira de Souza
Assessor Jurídico
OAB/MS 14.030