

Parecer Jurídico nº 111/SECULT/PROCSET-17675

RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre **Pregão Eletrônico nº 6/2026**, do tipo **Menor Preço Por Lote**, objetivando contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças, nos equipamentos de climatização da Secretaria de Estado da Cultura e das unidades a ela vinculadas, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

1.2 O valor total estimado da contratação é de R\$ 1.205.258,28 (um milhão, duzentos e cinco mil, duzentos e cinquenta e oito reais e vinte e oito centavos).

1.3 Elaborada a minuta do instrumento convocatório, os autos foram encaminhados para a devida análise, na forma do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 e artigo 27 do Decreto Estadual nº 10.207/2023, a fim de cumprir com os requisitos legais estabelecidos (391595).

1.4 Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Documento de oficialização da demanda (300460);
- b) Portaria da Contratação (301152);
- c) Estudo Técnico Preliminar (301878);
- d) Orçamento Estimado (335117);
- e) Termo de Referência (390079; 385140; 385138; 385136; 385132);
- f) Indicação orçamentária (391485);
- g) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (391506);
- h) Programação de Desembolso Financeiro (391512);
- i) Minuta de contrato (390403);
- j) Minuta de Edital (391558);

1.5 É o relatório. Passa-se à manifestação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Inicialmente, cumpre destacar que cabe a esta Procuradoria Setorial prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Pasta, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa. Salienta-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe.

2.2 A realização de licitação pela Administração Pública corporifica a observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade, eficiência e da probidade administrativa, na medida em que se evita favoritismo e se propicia a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação. De envergadura constitucional, a matéria restou consignada no art. 37, XXI, da Carta Constituição Federal de 1988.

2.3 **DA APLICAÇÃO DA LEI N. 14.133/2021.** Ao feito se aplica a Lei n. 14.133/2021, que "estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas Diretas, Autárquicas e Fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (art. 1º).

2.4 Da análise dos presentes autos, observa-se a correspondência do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico, com as diretrizes contidas no art. 25 da Lei Federal nº 14.133/21 e no art. 7º do Decreto Estadual nº 10.207, de janeiro de 2023, senão vejamos:

Lei nº 14.133/21

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.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

(...)

Decreto Estadual nº 10.207/23

Art. 7º Durante a etapa preparatória, o processo de contratação será instruído, no que couber, com os seguintes documentos:

I – Documento de Oficialização de Demanda – DOD;

II – portaria de designação das funções essenciais da contratação;

III – Estudo Técnico Preliminar – ETP;

IV – matriz de riscos;

V – orçamento estimado da contratação;

VI – termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo;

VII – previsão dos recursos orçamentários;

VIII – minuta do edital de licitação, do ato de dispensa ou inexigibilidade ou aviso de dispensa eletrônica ou da ata de registro de preços, quando for o caso;

IX – minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual;

X – pareceres técnicos e autorizações cabíveis;

XI – parecer jurídico prévio; e

XII – autorização do ordenador de despesas.

Parágrafo único. Os documentos de que trata este artigo deverão estar acompanhados dos subsídios técnicos e informacionais que os embasam.

2.6 SOBRE O DEVER DE LICITAR E A UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE "PREGÃO", NA FORMA ELETRÔNICA. A licitação é processo administrativo que legitima e fundamenta a contratação no âmbito da Administração Pública, consoante exigência insculpida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. A regra é a licitação e a exceção, a contratação direta.

2.7 A licitação visa, em síntese, selecionar a proposta mais vantajosa sem descuidar de resguardar a todos os interessados em contratar com o Estado condições de competir em pé de igualdade, tudo em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º da Lei n. 14.133/2021).

2.8 O **pregão** é a "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" (art. 6º, XLI, da Lei n. 14.133/2021), entendendo-se por **bens e serviços comuns** "aqueles cujos

padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado" (art. 6º, XIII, da Lei n. 14.133/2021).

2.9 Sobre o enquadramento do objeto da licitação como bem ou serviço comum, assim dispõe a orientação normativa nº 54 da Advocacia-Geral da União - AGU:

"COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL."

2.10 Pelo que se vê, a classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica, o que compete à unidade administrativa requisitante.

2.11 Insta salientar que **é regra na modalidade licitatória de Pregão, seja ele eletrônico, seja ele presencial, que o critério de julgamento seja do tipo menor preço por ITEM. Contudo, tem-se que o presente caso se trata do tipo "menor preço por LOTE" de modo que no Estudo Técnico Preliminar (301878) restou justificado da seguinte forma:**

(...)

Tópico 5 - JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

5.1. Para a contratação pretendida foram consideradas as características técnicas e peculiares de comercialização no mercado, avaliando-se o objeto em conformidade com o Princípio do Parcelamento, nos termos do Art. 40, §§2º e 3º da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

5.2. A presente contratação será realizada com a adjudicação do objeto **Menor Preço por Lote**.

5.2.1. O fato dos serviços serem de mesma natureza, justificando-se pela dinamização e uniformização do processo de contratação;

5.2.2. Em virtude das especificações técnicas do objeto, para manter a qualidade da prestação do serviço em todas as unidades, trazendo mais vantagens na padronização dos serviços a serem fornecidos;

5.2.3. Maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela prestação do serviço pela empresa;

5.2.4. Economia de escala para a Administração, implicando em aumento de quantitativos e, conseqüentemente, na redução de preços a serem pagos;

5.2.5. O fato de que a prestação do serviço exige a padronização do PMOC conforme prevê a Lei nº 13.589/2018;

5.2.6. A contratação de um único prestador para todas as atividades pode simplificar o gerenciamento do contrato, reduzindo a necessidade de coordenação entre diferentes fornecedores e possibilitando uma abordagem integrada pelo gestor do contrato.

2.12 Nesse viés, urge esclarecer que na licitação por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, razão pela qual aumenta a competitividade do certame, pois possibilita a participação de vários fornecedores.

2.13 Por outro lado, na licitação por lotes há o agrupamento de diversos itens que formarão o lote. Registra-se, que ao optar por esse critério, a Administração deve agir com cautela, razoabilidade e proporcionalidade para identificar os itens que o integrarão, pois os itens agrupados deverão guardar compatibilidade entre si, observando-se, inclusive, as regras de mercado para a comercialização dos produtos, de modo a manter a competitividade necessária à disputa.

2.14 Diante disso, **tem-se que a regra é a realização de licitação por itens, exigindo-se justificativa adequada para a realização de certame por lotes, bem como, a demonstração da vantagem dessa**, posto que neste último a competitividade acaba, de certa forma, sendo diminuída, já que impõe-se a um único licitante a cotação de preço global para todos os itens que compõem o lote.

2.15 **Embora a regra geral seja a divisão do objeto em itens, por proporcionar o aumento da competitividade na disputa, admite-se que essa divisão seja feita por lotes (que serão compostos de vários itens), desde que haja justificativa robusta para tal providência, além de ser imprescindível que o agrupamento dos itens de cada lote seja feito com cautela e em plena consonância com a prática de mercado, de modo a assegurar ampla competitividade ao certame.**

2.16 Consoante Acórdão 122/2014 do TCU é obrigatória, nas licitações cujo objetivo seja divisível, a adjudicação por item e não por

preço global, de forma a permitir uma maior participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para o fornecimento da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas. (TCU, Acórdão 122/2014, Plenário, Rel. Benjamin Zymler, 29.01.2014, Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e contratos do TCU n. 183).

2.17 Em análise à justificativa apresentada no item 5.3 do Estudo Técnico Preliminar, verifica-se que a opção por lote ocorre pois "favorece a padronização dos componentes, reduz riscos de incompatibilidade entre equipamentos de diferentes fabricantes e facilita a instalação, operação e manutenção do sistema e proporciona maior eficiência logística e administrativa, reduzindo a fragmentação da contratação e possibilitando melhor gestão dos equipamentos."

2.18 Outrossim, a utilização da forma eletrônica atende à preferência estabelecida no art. 17, §2º, da Lei n. 14.133/2021 e art. 85 da Lei estadual n. 17.928/2012

2.19 **DA ETAPA DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO.** O Decreto nº 10.207/2023 versa sobre a etapa preparatória das contratações.

2.20 Em seu art. 6º prevê que "a etapa preparatória da contratação deverá abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, mediante a elaboração dos documentos relacionados no art. 7º deste Decreto, e compreenderá todos os atos até a divulgação do edital de licitação ou da contratação direta".

2.21 Os documentos que materializam a etapa preparatória foram indicados no art. 7º do mesmo Decreto são:

"I – Documento de Oficialização de Demanda – DOD;

II – portaria de designação das funções essenciais da contratação;

III – Estudo Técnico Preliminar – ETP;

IV – matriz de riscos;

V – orçamento estimado da contratação;

VI – termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo;

VII – previsão dos recursos orçamentários;

VIII – minuta do edital de licitação, do ato de dispensa ou inexigibilidade ou aviso de dispensa eletrônica ou da ata de registro de preços, quando for o caso;

IX – minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual;

X – pareceres técnicos e autorizações cabíveis;

XI – parecer jurídico prévio; e

XII – autorização do ordenador de despesas".

2.22 Feita tal introdução, passa-se à análise da documentação atinentes ao planejamento juntadas nos autos.

2.23 Inaugurou o feito com **documento de oficialização de demanda – DOD** contido no evento n. 300460, cujo teor atende ao quanto consignado no art. 8º do Decreto n. 10.207/2023.

2.24 A **Portaria de contratação** consta do evento n. 301152, e, alinhada com o Decreto n. 10.216/2023, indicou equipe de planejamento da contratação, agente de contratação, Integrante Requisitante, Integrante Técnico, Gestor do Contrato, Fiscal do Contrato e equipe de apoio.

2.25 O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, conforme evento 301878, no qual foi evidenciada e descrita a necessidade da contratação, bem como apresentou todos os elementos que deveriam ser considerados na elaboração do documento, conforme evidenciado no art. 18 da Lei n. 14.133/2021, §1º e §2º.

2.26 Referente à **pesquisa de preço**, consta nos autos pesquisas mercadológicas, evento 335117, nas quais, em síntese, o setor técnico competente aferiu o preço de mercado com base em pesquisa perante a Banco de Preços, Sites Eletrônicos especializados de domínio amplo e Fornecedores, nos termos do disposto nos artigos 4º e 6º do Decreto Estadual n. 9.900/2021 ([ORCAMENTO](#))

[GERAL_3658cb93ec5b4cb18e1a7309b4f2599f.pdf](#)). O orçamento estimado consta no evento 335117.

2.27. Verifica nos autos a presença do **Mapa de Riscos** 335253, conforme determina o art. 7º, IV, do Decreto nº 10.207/2023.

2.28 Quanto ao **termo de referência** juntado no evento 390079, este encontra-se em consonância a legislação, bem como com o os comandos constantes no art. 21 do Decreto Estadual 10.207/2023.

2.29. Em relação à aplicação de **tratamento diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**, observa-se que a Lei Complementar nº 123/2006 estabelece uma série de regras a serem cumpridas nas contratações públicas, visando a instrumentalizar política pública de incentivo ao crescimento das MEs e EPPs. Nesse sentido, há a previsão para o tratamento diferenciado de tais empresas no termo de referência, assim como, na minuta de edital (391508).

2.30 Finalizando com a **análise da minuta de edital**, consoante art. 25 da Lei n. 14.133/2021, "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".

2.31 Nos termos do art. 12 do Decreto n. 10.247/2023, o edital do pregão deverá conter, no que couber, informações sobre:

I – a descrição do objeto da contratação;

II – o endereço eletrônico, a data e a hora da sessão pública;

III – as condições de participação e o tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte;

IV – a apresentação de proposta e documentos de habilitação;

V – a sessão eletrônica e o envio de lances;

VI – o julgamento da proposta;

VII – o julgamento da habilitação;

VIII – os recursos;

IX – a homologação;

X – as condições para contratação;

XI – as infrações administrativas;

XII – a impugnação ao edital e os pedidos de esclarecimentos; e

XIII – as disposições gerais

2.32 Em análise a minuta do edital (391558), percebe-se que ela atende, de forma geral, às disposições legais que disciplinam a matéria. Constam desse documento informações sobre o objeto da licitação e forma de acesso e condições de participação na licitação, apresentação de proposta e documentos de habilitação, orientações para o preenchimento da proposta, sessão do pregão, fase de julgamento e habilitação, recursos, adjudicação e homologação, condições para a contratação, infrações administrativas e sanções, impugnação ao edital e pedido de esclarecimento, e disposições gerais.

2.33 Observa-se que o item 3.8 e 8.5 da minuta do edital do Pregão Eletrônico nº 06/2026 (391558) tem a previsão "**Nesta licitação, é admitida a participação de empresas reunidas em consórcio.**", que está em consonância com o artigo 15 da Lei nº 14.113/21, que prevê: "Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, **a pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observas as seguintes normas:** (...)". (grifo nosso).

2.34 No que tange à **análise da minuta contratual**, o art. 92 da Lei nº 14.133/2021 assim dispõe:

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;

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.

(grifo nosso)

2.35 Nesse viés, verifica-se que a minuta contratual (390403) está em consonância com os ditames do art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

2.37 Em relação à documentação da futura empresa vencedora do certame, registra-se que é imprescindível o atendimento às exigências do Edital para ser habilitada e contratada. Aponta-se, ainda, que, na forma do inciso XVI do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, a parte contratada deverá estar e manter, durante a execução do contrato, compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação exigidas na licitação.

2.38 Sendo assim, a regularidade fiscal, social e trabalhista deverão ser comprovadas, por meio da juntada de certidões atualizadas na forma do art. 68 da Lei nº 14.133/2021.

2.39 Sobre os **documentos financeiros e orçamentários**, dispõe o art. 17 da Lei Estadual nº 17.928, de 2012, que "nenhuma aquisição de bens e serviços comuns poderá ser efetuado sem a sua justificativa aprovada pela autoridade competente, a adequada caracterização de seu objeto e a indicação dos recursos orçamentários e financeiros para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa."

2.40 Quanto a documentação orçamentária, em atendimento ao comando do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, verifica-se que foram anexadas a **Indicação orçamentária** (391485), a **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira** (391506) e o **Instrumento de Planejamento, Orçamento e Finanças com status "LIBERADO"** (391512). **A nota de empenho deverá ser anexada em momento processual oportuno, a fim de atender o disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.**

2.42 Consoante art. 54 da Lei n. 14.133/2021, "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)", sendo obrigatória, ainda, "a publicação de extrato do edital no Diário Oficial (...), bem como em jornal diário de grande circulação" (§1º). Ademais, "é facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim" (§2º).

2.43 Cumpre reforçar, por fim, que não cabe a esta Setorial emitir qualquer juízo de valor acerca da pesquisa de preços, valores, cálculos, bem como em relação a aspectos técnicos contidos no processo, em especial a especificação do termo de referência pela área requisitante, tampouco em relação à conveniência e oportunidade da possível aquisição pretendida pela requisitante, pois dizem respeito a elementos extrajurídicos que escapam da competência e conhecimento dos servidores desta Pasta.

3. CONCLUSÃO

3.1 Ante o exposto e estritamente sob o ponto de vista jurídico, **opina-se pela viabilidade jurídica de prosseguimento do presente procedimento licitatório, desde que atendidas todas as condicionantes assinaladas neste Parecer.**

3.2 É desnecessário retornar o feito a esta Procuradoria Setorial para conferência e validação das adequações feitas em atenção às recomendações assinaladas neste parecer, sem prejuízo, contudo, de solicitação de orientação para sanar eventual controvérsia jurídica objetiva e específica expressamente apontada pela unidade consulente.

3.3 Volvam-se os autos à **Gerência de Compras Governamentais - GECG/SECULT** para conhecimento e providências cabíveis.

Número do Processo - SEI
202500005039820

VALESKA DE OLIVEIRA FRAZÃO

Procuradora do Estado

Chefe da Procuradoria Setorial

Versão do Doc. Padrão

0.01