



Fols 783

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ

PARECER P.G.M. nº.0725/2024

PARECER

P.G.M. nº. 0725/2024

Objeto de análise – Processo Administrativo nº 14.865/2023 – Pregão Eletrônico - Análise Jurídica do Procedimento e das Minutas

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a aquisição de gêneros alimentícios para atender a Secretaria Municipal de Saúde, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Constam dos autos os seguintes documentos principais:

- Formalização da demanda da Secretaria Municipal de Saúde (02/24);
- CI nº 558/2024 do setor de compras que apresentou informações sobre pesquisas de preços (fls. 42/44138);
- Estudos Técnicos Preliminares (fls. 73/134);
- Mapa de Riscos (fls.135/139);
- Mapa de apuração de preços (fls.140/147)
- Pesquisa de Preços e orçamentos (fls.148/678);
- Pesquisa de Preços com mapa comparativo(fl.679/684);
- Termo de referência (fls.686/698), com indicação do objeto de forma precisa, com definição de entrega e dos prazos de vigência e execução;
- Autorização emitida pela autoridade competente para realização da licitação (fls.699);
- Despacho informando a existência de previsão de recursos orçamentários (fls.701);
- Decreto nº 9.670 /2024, de nomeação do pregoeiro e equipe de apoio (fls.705/706);
- Minuta do Edital e anexos (fls.707/781).

É o relatório.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

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 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Rua Guia Lopes, nº 663 – centro –CEP 79904000 – Ponta Porã/MS.



Fol.: 784

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ
PARECER P.G.M. nº.0725/2024

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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

- I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
- II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

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, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro norte, 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.



Folha 785

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ

PARECER P.G.M. nº.0725/2024

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.

DA ANÁLISE JURÍDICA

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 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;



Fol: 786

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ

PARECER P.G.M. nº.0725/2024

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.

Em análise dos documentos que compõem a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, o decreto de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital.

Neste contexto, é possível aferir que os autos atendem as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista que a aquisição de gêneros alimentícios para atender a Secretaria Municipal de Saúde, constitui-se em necessidade comum a toda administração municipal, atendendo a uma demanda permanente da Administração.

Verifica-se que foram atendidas as exigências contidas no supracitado art. 18, Lei nº 14.133/2021 e os documentos que integram o planejamento da contratação apontam para o atendimento às regras descritas acima, compatível com o plano de contratações anual.

O estudo técnico preliminar apresentado nos autos possuem os seguintes elementos: definição do objeto, análise contratação anterior, necessidade de contratação e justificativa, estimativas das quantidades, descrição detalhada do produto/serviço, requisitos da contratação, planejamento/plano anual de



Fol.: 787

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ

PARECER P.G.M. nº.0725/2024

contratações, estimativas de preços, mapa de apuração de preços, justificativa modalidade de licitação, justificativa para o parcelamento ou não da solução, dos benefícios diretos e indiretos da contratação, providências para a adequação do ambiente do órgão, providências para mitigação do impacto ambiental, contratações correlatas ou interdependentes, viabilidade da contratação e, fiscalização do contrato.

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

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;



Fol.: 788

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ

PARECER P.G.M. nº.0725/2024

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

No estudo técnico preliminar apresentado, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância dos parâmetros previstos nos incisos I, III e IV do art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, que dispõe:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição detalhada do objeto, participação nos itens, descrição detalhada dos itens, prazo da contratação, justificativa, do valor máximo, recebimento e critério de aceitação do objeto, dotação orçamentária, reajuste, fiscal do contrato, modalidade da contratação, vigência, condições de pagamento e, reajuste.



Fol.: 739

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ

PARECER P.G.M. nº.0725/2024

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

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.

No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação com tratamento diferenciado para ME, EPP e Cooperativas assemelhadas.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ

PARECER P.G.M. nº.0725/2024

DA MINUTA DO EDITAL

A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, e está definido de forma clara no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

A minuta do Edital veio com os seguintes itens discriminados: sessão pública, definição do objeto, recursos orçamentários, condições de participação, condições de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, impugnação ao edital e pedido de esclarecimentos, credenciamento no sistema comprasbr, operacionalização, proposta, da abertura da sessão, classificação da proposta e formulação dos lances, julgamento, habilitação, disposições gerais da habilitação, recursos, adjudicação e homologação do certame, contratação, reajustamento, entrega, obrigações, pagamento, infrações e sanções, contratação e formalização, dotação orçamentária, disposições finais, foro de julgamento e anexos do edital.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021.

A minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita consonância com a legislação, uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo ao disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

O critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço por item”, do mesmo modo, mostra-se adequado para a modalidade determinada pelo legislador. E ainda, a minuta do Edital, de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

Contudo, orienta-se a retificação do item 21- Da Dotação Orçamentária, pois se verificou divergências entre o valor estimado na fase interna da licitação, e o constante no edital, como valor máximo aceitável, que seria o valor limite que a administração se dispõe a pagar por determinado objeto. O vício



Fol: 291

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ

PARECER P.G.M. nº.0725/2024

apontado compromete a legalidade do certame, comprometendo a competitividade e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Sendo assim verifica-se a necessidade de retificação do item 21.

DA MINUTA DO CONTRATO

A minuta do contrato constante dos autos contém as seguintes cláusulas: objeto, valor, pagamento, prazo, entrega, vigência, obrigações da Contratante e Contratada, cessão ou transferência, disposições acessórias, reajuste do contrato, rescisão contratual, penalidades, dotação orçamentária, fiscalização do contrato e eleição de foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

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;



Fol.: 792

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ

PARECER P.G.M. nº.0725/2024

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.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destacamos ainda que 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, bem como a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94, ambos da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos 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 nº 14.133, de 2021.



Fol.: 793

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ
PARECER P.G.M. nº.0725/2024

CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria Geral do Município pela possibilidade jurídica do prosseguimento do certame e pela aprovação das minutas, jungidas aos autos, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, assim como as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração.

Nesse sentido, é o parecer. S.M.J.

À consideração superior

Ponta Porã, em 15 de maio de 2024.

Karla da Rocha Mattos

Assessora PGM

Aprovo o PARECER/PGM N° 0725/2024.

Encaminhem-se os autos para providências.

Ponta Porã, em 15 de maio de 2024.

Ricardo Soares Sanches Dias

Procurador Geral do Município

OAB/MS 11.558