



0206

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

I- PREÂMBULO

Processo Administrativo n.º 041/2024

Pregão Eletrônico SRP n.º 018/2024

Objeto: Pregão Eletrônico, com Registro de Preços, para futura e eventual contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção de ares-condicionados em geral

Órgão Interessado: Secretarias Municipais e Gabinete do Prefeito

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO POR LOTE. BENS E SERVIÇOS COMUNS DE MERCADO. LEI Nº. 14.133/21. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

II - DO RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico com Registro de Preços, objetivando a futura e eventual contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção de ares-condicionados em geral para atendimento de demanda das secretarias municipais e gabinete do prefeito, conforme especificações, quantidades e rotinas descritas no Termo de Referência, anexo ao Instrumento Convocatório.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Portaria n.º 21.278/2024 de designação dos agentes de contratação/pregoeiros e respectiva equipe de apoio, com publicação oficial;
- b) Solicitações para a abertura de processo licitatório (SD's e solicitações via sistema Coplan, com justificativa emitida pela Secretaria demandante);



0207

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

- c) Declaração de Compatibilidade da Previsão de Recursos Orçamentários, Declaração de Uso de Minuta Padronizada, Certidão de Limite de Despesa e Certidão de Classificação do Objeto;
- d) Termo de Referência e Mapa Comparativo de Pesquisa de Preços em que se definiram os preços mínimos dos produtos objeto da licitação, assim como os documentos que embasaram a definição, conforme preceituam o art. 23 da Lei n.º 14.133/2021 e a Resolução de Consulta nº 20/2016 do TCE/MT;
- e) Estudo Técnico Preliminar Simplificado, no qual há descrição da necessidade da contratação que caracterize o interesse público envolvido, indicando a impossibilidade de participação de empresa em consórcio e a ausência de riscos específicos que não possam ser inibidos pela equipe de fiscalização que observará, obrigatoriamente, o Plano Básico de Fiscalização, instituído pelo Decreto n.º 5.374, de 23/01/2024;
- f) Autorização do Prefeito Municipal para abertura do processo licitatório;
- g) Demais documentos de andamento processual;
- h) Minuta do Edital e seus anexos.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos pelo art. 53 da Lei Federal n.º 14.133/21.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

Após a análise devida, o processo retornará para a continuidade da verificação legal pelo agente de contratação da fase interna, podendo ou não ser encaminhado para parecer do controle interno.

É o sucinto relatório.

Passa-se a apreciação.

P



0208

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

III - DA ANÁLISE JURÍDICA

III. 1 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):

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, oportuno registrar o teor 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



0209

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, 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.

Oportuno 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, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

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.

III.2 Planejamento da contratação

A Lei n.º 14.133/2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o plano de contratações anual - PCA, quando elaborado pela Administração, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (Artigo 18, *caput*, da Lei n.º 14133/2021).

O artigo 18 da Lei n.º 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

Rua Carajás, nº 522, Centro – Fone: (66) 3402-2000
CEP 78.600-000- Barra do Garças/MT
CNPJ/MF 03.439.239/0001-50



0210

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

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

P



0211

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

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.(g.n.)

Neste mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que 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 (§ 1º), quais sejam:

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;

f



0212

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

- 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.*

É certo ainda que deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima explanados, conforme expressamente exigido pelo § 2.º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, § 1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas e cumprir os fundamentos legalmente autorizados.

Dessa forma, além das exigências da Lei n.º 14.133/2021, deve a Administração observar as regras constantes dos normativos estaduais e municipais que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para contratações públicas no âmbito da administração pública direta e indireta.

Verifica-se assim que o Estudo Técnico Preliminar - ETP deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à

f



0213

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No presente caso, os profissionais da área técnica e requisitante elaboraram o ETP, por se tratar de documento com informações basicamente técnicas, cabendo a esta procuradoria tão somente observar se contém as exigências relacionadas no art.18, § 1.º, da Lei nº 14.133/ 2021.

Nota-se que, no geral, o ETP confeccionado pela Secretaria Municipal de Turismo contém os elementos essenciais à contratação, atendendo a grande parte dos requisitos previstos no § 1º do artigo 18 da Lei n.º 14.133/2021. Não obstante, verifica-se que alguns de seus tópicos necessitam de complementação, a fim de que se justifique, com maior robustez, a escolha da modalidade licitatória, nos moldes do Artigo 28, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021.

É evidente que, na hipótese do artigo 28, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, a utilização do pregão somente se faz presente porquanto precedida de prévia análise, realizada através do ETP, mediante avaliação da necessidade de contratação e investigação das alternativas possíveis, indicando-se, ao final, a melhor solução para o problema a ser resolvido, sob os pontos de vista técnico e econômico, seguindo as disposições do artigo 18, § 1º da Lei n.º 14.133/2021 supracitado.

Da análise do ETP apresentado, nota-se a ausência do levantamento de mercado, não sendo descritas as possíveis alternativas para atendimento da necessidade da Administração. Ao contrário, partiu-se do pressuposto de que a contratação, através da modalidade de licitação "pregão", seria a única possibilidade de resolução para o problema, sem que fossem apresentadas as justificativas para essa conclusão.

Destarte, necessária a complementação do ETP, a fim de que sejam apontadas as alternativas viáveis para o atendimento da necessidade da Secretaria Municipal de Turismo, acompanhadas das devidas motivações para a solução aprovada,



0214-4

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

possibilitando o cumprimento dos requisitos mínimos estabelecidos pelo § 2º do artigo 18 da Lei n.º 14.133/2021.

III. 2.1 Da análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso concreto, verifica-se que a Administração apontou os riscos pontualmente identificados, dispensando porém a formalização da matriz de riscos, em razão da adoção de ações mitigadoras com o plano básico de fiscalização, implementado através do Decreto n.º 5.374/de 23/01/2024, sendo conveniente ressaltar que atendeu ao exigido supra.

III. 3) Da adequação da modalidade licitatória eleita

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

A licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a Nova Lei de Licitações - n.º 14.133/21 - a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.



0215

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória pregão eletrônico, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei n.º 14.133/21.

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Veja que muito embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade licitatória pregão poderá ser utilizada, os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado. Tal situação deu azo a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que buscam interpretar tal norma da forma que mais coaduna com o que se entende por cabível e legal.

Neste horizonte, convém trazer à baila o entendimento insculpido nos precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei n.º 10.520/02, tem-se que é compatível com a Lei n.º 14.133/21, *in verbis*:

(...)

Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade. O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum:

'Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado'.

Em nenhum momento, usaram-se os termos 'complexidade' ou 'simplicidade'; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços



0216

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

constantes deste edital. (trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU nº 1287/2008 – Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei nº 10.520/2002, art. 1º).

10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto:

‘Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.’ (grifei).

44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.



0217

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

Vê-se, portanto, que o campo de incerteza deixado pela norma infraconstitucional deixa ao administrador, à luz do caso concreto, a análise sobre o que se entende como bens e serviços comuns e usuais de mercado.

Com isso, é de se presumir que, antes mesmo de lançar o procedimento administrativo, a autoridade competente deveria realizar ampla pesquisa de mercado para que conseguisse chegar a conclusão de que o objeto que pretende licitar se enquadra nos conceitos acima elencados.

Como bem mencionado pelo TCU, não é a complexidade ou simplicidade do objeto que define "absolutamente" se o bem ou serviço é ou não comum de mercado.

No caso vertente, da análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes do Termo de Referência e justificativa anexos, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Nos termos do já mencionado, a análise aqui realizada restringe-se aos aspectos legais do procedimento e não à verificação técnica do objeto licitado. Deste modo, a verificação casuística dos elementos que instruem o processo de licitação aponta pela possibilidade jurídica da utilização da modalidade pregão eletrônico como pretendido.

III.4) Dos Requisitos Legais para a Realização do Pregão

Uma vez superada a análise quanto à viabilidade da utilização da modalidade pregão eletrônico, é de suma importância proceder a uma rigorosa avaliação quanto aos requisitos legais indispensáveis a sua formalização.

Como dito anteriormente, o Pregão Eletrônico é regido por legislação nacional, estadual e municipal (Decreto n.º 5.151, de 31/03/2023), sendo certo que dentre suas normas estabelece os procedimentos preparatórios que deverão ser observados pela



0218

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

Administração quando da adoção desta modalidade licitatória. Neste sentido, dispõe o artigo 18 da Lei n.º 14.133/21, *ipsis litteris*:

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



0219

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

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.

Diante disso, 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 apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

III.4.1) Da justificativa da contratação

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da aquisição ou contratação, ou superiores às necessidades do Município; ou, ainda, que estejam defasadas tecnologicamente e/ou metodologicamente.

III.4.2) Do Termo de Referência e da definição do objeto

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e, se for o caso, o cronograma físico-financeiro da execução.



0220

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Quanto ao Termo de Referência, infere-se da Lei n.º 14.133/2021 que deve deixar clara a definição do objeto do certame pela autoridade competente. Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele constante da minuta do Edital.

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

III.4.3) Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o Tribunal de Contas da União - TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.



0221

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

Assim, para evitar distorções, "além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa", tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão n.º 1.782/2010- TCU Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão n.º 4.561/2010-1ª Câmara).

Para fins de documentação, recomendo que seja revisado se nos autos consta:

- a) A identificação do servidor responsável pela cotação;
- b) A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números de telefones;
- c) Indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada;
- d) Data e local de expedição dos orçamentos apresentados.

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da aquisição; sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la.

Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

Noutro prisma, através da Resolução de Consulta n. 020/2016 o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, preconiza que não basta a apresentação dos três orçamentos, especialmente se envolverem valores altos e materiais de grande relevância, cabendo ao órgão licitante balizar os orçamentos à luz do que se pratica dentro da própria

P



02221

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

Administração Pública, adotando os preços praticados pela Administração Pública, como fonte prioritária, além de consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público (Comprasnet, Portal do TCE-MT); fornecedores e catálogos de fornecedores; analogicamente com compras/contratações realizadas por corporações privadas, ou outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

Consigne-se que a pesquisa de preços apresentada para a definição do valor de referência foi realizada sobre responsabilidade de um servidor designado para tal desiderato. Parte-se do princípio, então, de que a forma escolhida para o balizamento foi a mais eficiente para encontrar o preço balizado, não cabendo a este departamento realizar análise de mérito quanto ao preço fixado para referência; mas, tão somente, orientar o responsável para que se atenha aos preceitos acima ventilados quando da realização das cotações.

Sendo assim, conforme consta do Mapa Comparativo de Preços e dos documentos que o subsidiam, a pesquisa mercadológica em tela não se pautou numa "cesta de preços aceitáveis", limitando-se à utilização de apenas 03 (três) orçamentos, tornando-se necessária, a nosso ver, a apresentação de justificativa para a inobservância da ordem de preferência estipulada pelo § 1º do artigo 23 da Lei n.º 14.133/2021.

Por fim, recomendo que seja reexaminado o processo, de modo a certificar se todos os orçamentos utilizados para o balizamento de preços foram juntados aos autos, se estes foram corretamente inseridos no mapa comparativo de pesquisa de preços e, por fim, se os preços balizados estão corretamente inseridos no Termo de Referência.

III.4.4) Das Exigências de Habilitação

Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a Lei n.º 14.133/21 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais,

P

12
0223

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira.

Além disso, exige o edital a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º, da Constituição Federal, devendo ainda exigir da licitante a ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas.

Dessarte, imprescindível a comprovação da qualificação econômico-financeira mínima para garantir a entrega dos produtos adquiridos.

Também no tocante à comprovação da aptidão técnica, cumpre destacar que a Administração pode impor exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico, solicitando a comprovação por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

No entanto, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º da Lei n.º 14.133/21, de que é vedado a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas.

A Súmula/TCU nº 263/2011 esclarece que:

"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."

Recomenda-se, portanto, que a Administração atente para os entendimentos do TCU sobre o tema, como acima apresentado, demonstrando,

P



0224

**ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA**

justificadamente, nestes autos, que os parâmetros de qualificação técnica fixados no edital são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se que as exigências formuladas não implicam em restrição ao caráter competitivo do certame (vide ainda o Acórdão nº 135/2005-PTCU).

III.4.5) Da previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei Federal n.º 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de aquisições, obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

No entanto, por se tratar de certame licitatório destinado ao registro de preços, resta dispensada a apresentação do parecer contábil para o lançamento do certame, a teor do disposto pela Lei n.º 14.133/2021, cujas rubricas deverão ser apresentadas tão somente por ocasião da contratação.

III.4.6) Autorização para a abertura da licitação

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação.

No presente caso, tal exigência não foi devidamente cumprida, devendo ser observada para a correta instrução dos autos.

III.4.7). Designação do Agente de Contratação/Pregoeiro e Equipe de Apoio

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um agente de contratação (pregoeiro), dentre os servidores desta Municipalidade, 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



12
0225

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

vencedor. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

Nos autos, consta a designação de agentes de contratação e pregoeiro e a publicação deste ato (Portaria n.º 21.278, de 09 de maio de 2024), em atendimento à prescrição legal.

Também deve ser designada, pela mesma autoridade, uma equipe para apoiar o agente de contratação em suas atividades, integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, ou seja, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do Município de Barra do Garças. Percebe-se preenchido este requisito.

III.4.8) Da minuta do edital e seus anexos

Segundo o art. 18, inciso V, da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato -- o que foi atendido.

Quanto a estes pontos, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

5.0) Das Disposições Gerais

No Parágrafo Único do art. 53 da Lei n.º 14.133/21, citado alhures, compete a esta Procuradoria Jurídica, tão-somente, o exame prévio quanto aos aspectos jurídico-formais do procedimento, bem como da respectiva minuta do edital e contrato administrativo a ser celebrado.

Assim, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade Administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos, na medida em que recairá sobre esta a responsabilidade acerca da oportunidade e conveniência na escolha do objeto e do seu planejamento quantitativo.

P



0226

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

Destarte, parte-se da premissa de que o secretário solicitante se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a adequação do objeto às necessidades da Administração Pública, observando os requisitos legalmente impostos.

Em consequência disso, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente certame, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pela secretaria competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público.

Nesse sentido, importante mencionar e aplicar analogicamente o contido no artigo 176, § 3º do Regimento Interno do TCE-MT (aprovado pela Resolução Normativa n.º 10/2017 - TP), que preceitua:

§ 3º. Será emitido parecer prévio, favorável ou contrário à aprovação das contas anuais, explicitando os elementos e fundamentos de convicção e ressaltando o fato de que a manifestação se baseou, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida.
(g.n.)

É importante consignar, por fim, que, quando da realização da fase externa, devem os agentes de contratação ater-se ao disposto pela Lei n.º 14.133/21, o qual norteará na adoção de todos os pontos a serem realizados, dentre os quais, a observância de que, entre a publicação do Edital e o recebimento das propostas, deverá haver prazo mínimo previsto no artigo 55 da Lei n.º 14.133/21.

Por fim, apontamos para a obrigatoriedade de aplicação da norma inserta no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000), com análise de cada caso em concreto, devendo o gestor público ponderar a necessidade, avaliando a constitucionalidade e legalidade das despesas em curso nesses dois últimos quadrimestres do ano, mantendo as que se fazem indispensáveis para o atendimento do interesse público.



0227

ESTADO DE MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS
PROCURADORIA JURÍDICA

IV- DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, abalizado nos elementos que acompanham a solicitação apresentada, não se vislumbra óbice à continuidade do Pregão Eletrônico SRP n.º 018/2024 para futura e eventual contratação do objeto pretendido, porquanto preenchidos os requisitos legais para tanto e atentando-se ainda para a necessidade de divulgação no prazo estabelecido no artigo 94, inciso II, da Lei n.º 14.133, de 2021.

Registra-se que o presente parecer está condicionado ao atendimento das recomendações indicadas. Cabendo ao gestor o atendimento de tais condicionantes ou, alternativamente, a apresentação das devidas justificativas.

É o parecer, *s.m.j.*

Barra do Garças - MT, 20 de junho de 2024


Daniela da Costa Barboza
Procuradora-Geral Adjunta
Portaria n.º 17.945, de 09/09/2021
OAB/DF n.º 15.576