

**PARECER N° 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AQUISIÇÃO DE ELEVADORES PARA A NOVA SEDE DA SEMACE. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 6º, XLI, ART. 28, I DA LEI 14.133/2021, C/C DECRETOS ESTADUAIS 35.067/2022, 35.283/2023, 35.322/2023.

1.RELATÓRIO

Cuida-se o presente de análise jurídica do procedimento administrativo que visa a aquisição de 04 (quatro) elevadores de passageiros, com montagem, instalação e garantia, para atender às necessidades da sede da Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SEMA) e da Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), em Fortaleza/CE.

Os autos vieram a esta Coordenadoria contendo os seguintes documentos, que importam relatar:

- i) Estruturação processual ainda tendo como normativo legal a lei 8.666/1993, inseridas às fls. 02/129, quando foi solicitada a adequação do procedimento à nova lei de licitações, 14.133/2021 (fls. 129/132);
- ii) A requisição do objeto a ser contratado e apresentação de justificativa mínima da necessidade da contratação foi instrumentalizada na Comunicação Interna de formalização de demanda, de fl. 135/136, formalizada pela Gerência de Suporte Logístico e chancelada pelo gestor máximo desta pasta.

**PARECER N° 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

- iii) O Estudo Técnico Preliminar, utilizando-se o modelo padrão de ETP fornecido pela Procuradoria Geral do Estado do Ceará – PGE/CE (fl. 138/146), no qual consta registro específico que a contratação pretendida encontra-se alinhada com o Plano de Aquisição Anual da Semace nos códigos 1395764 e 1427556, e no Plano Plurianual da Semace, constando no Orçamento 2024. As despesas decorrentes da contratação serão provenientes do recurso do MAPP: 52 - Construção da nova Sede da SEMA e Semace.
- iv) O termo de referência relativo à aquisição pretensa, formalizado pela área técnica demandante, com apoio técnico da SOP, e, chancelado pelo Superintendente, foi anexado às fls. 147/158.
- v) A pesquisa de mercado contendo propostas realizadas direto com fornecedores, ÍCONE ELEVADORES e TKE, acompanhadas de justificativa de pesquisa de preços fornecida pelo Gerente de Orçamento e Avaliação da SOP, haja vista a utilização de pesquisa realizada, apenas com 2 fornecedores, fls. 161/238;
- vi) Mapa de Pesquisa de Preços N°: 2024/03387, elaborado pelo NULIC, devidamente assinado pelo ordenador de despesas, onde se verifica que o valor estimado para a contratação atinge a quantia de R\$ 1.350.000,00 (um milhão, trezentos e cinquenta mil reais). Acompanha o mapa despacho explicativo do NULIC fls. 240/243.
- vii) Item/elemento de despesas, e previsão orçamentária, foram colacionadas às fls. 246/250.
- viii) Justificativa da qualificação técnica elaborada pela SOP, interveniente técnica do processo foi juntada às fls. 254/257;
- ix) Termo de designação de gestor contratual acompanhada de ciência do gestor indicado constam às fls. 258/259.
- x) Edital de licitação foi anexado aos autos em formato editável pelo NULIC para análise e adequações por parte desta Coordenadoria.

**PARECER N° 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

Ausente nos autos portaria de designação de equipe de planejamento/apoio, conforme prescrição do art. 7º da Lei 14.133 c/c do art. 9º, Decreto Estadual 35.322/2023, o que se recomenda seja ajustado.

Em seguida, vieram os autos a esta Coordenadoria para análise de edital e emissão de Parecer Jurídico.

Eis o breve relatório. Passa-se à análise do mérito.

2. DA NATUREZA NÃO VINCULANTE DO PRESENTE PARECER E DA COMPETÊNCIA DESTA COORDENADORIA JURÍDICA PARA A PRÁTICA DO PRESENTE ATO OPINATIVO, EM OBSERVÂNCIA À LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N° 300/2022, INS PGE 01/2023 E 02/2023.

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 14.133/2021. Como se observa do dispositivo 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.

Presume-se que as especificações técnicas contidas neste processo, que englobam detalhamento do objeto da contratação, características, dentre outros, tenham sido regularmente determinadas pela SOP, interveniente técnica desta contratação, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária do gestor máximo desta pasta, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Ademais, em vista das disposições legais advindas da Lei Complementar Estadual n.º 300/2022, restou disciplinado, dentre outros aspectos, o regime funcional e as atividades a serem exercidos pelos

**PARECER N° 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

Procuradores Autárquicos e equipe de apoio no desempenho do ofício de cooperação com a Procuradoria-Geral do Estado, no papel de promover a representação judicial e as atividades de consultoria jurídica das Autarquias e Fundações estaduais.

A partir de então foram editadas as Instruções Normativas nºs 01/2023 e 02/2023 que estabelecem procedimentos para o regime de trabalho colaborativo entre a Procuradoria-Geral do Estado e os setores jurídicos das Autarquias e Fundações estaduais, sob a coordenação e supervisão da PGE, a fim de que se consiga, com eficiência, definindo um fluxo procedimental adequado, garantir a defesa e a representação em juízo das referidas entidades, além do desempenho das atividades de consultoria jurídica.

Neste contexto, cumpre pontuar as disposições da Instrução Normativa PGE/CE nº 01/2023 alterada pela IN 02/2023 que assevera em seu art. 7º, §2º, inciso I “que caberá à equipe jurídica da entidade diretamente, na primeira fase do trabalho de supervisão técnica, observados sempre os posicionamentos jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado: (...), II – **manifestar-se conclusivamente, sem necessidade de remessa dos autos:** a) **em quaisquer das fases de procedimento de licitação,** inclusive nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, bem como sobre questão relacionada à celebração e à execução do correspondente contrato, abrangida a prorrogação. (Redação §2º, inciso II, da IN 01/2023).

Logo, como estabelecido nas INs PGE nºs 01/2023 e 02/2023, conclui-se que se tratando o parecer jurídico de processo que tenham como objeto a licitação mediante pregão eletrônico, cuja manifestação é formulada adotando-se os posicionamentos exarados pela Procuradoria Geral do Estado, torna-se desnecessário o envio dos presentes autos à PGE/CE para fins de supervisão técnica.

Portanto, legítima a competência desta Coordenadoria para expedição da presente manifestação jurídica em ação de cooperação técnica com a PGE (nos moldes da IN).

3.DO MÉRITO – POSSIBILIDADE JURÍDICA

**PARECER Nº 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

De acordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal², para as contratações de obras, serviços, compras e alienações, é obrigatória a realização de um procedimento prévio e formal de escolha, qual seja a “Licitação”, cujo fundamento é a necessidade de proporcionar igualdade de oportunidades a todos quantos se interessem em contratar com a Administração Pública.

É cediço que o processo licitatório destina-se, dentre outros, a garantir a observância ao princípio constitucional da isonomia, além de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto (art. 11, I, Lei nº14.133/2021). Isto, desde que o feito seja processado e julgado em estrita conformidade com os princípios basilares 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, na precisa dicção do art. 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Como forma de instrumentalizar o procedimento licitatório, a Lei nº 14.133/2021, estabeleceu fases para o certame, as quais estão dispostas no art. 17 a saber: “Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I – preparatória; II – de divulgação do edital de licitação; III – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV – de julgamento; V – de habilitação; VI – recursal; VII – de homologação.

A fase preparatória ou fase interna do processo licitatório a qual se analisa no presente momento, 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 lei 14.133/2021 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.

**PARECER Nº 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

O art. 12 da Lei de licitações traz a forma como se dará a instrução processual e registra no inciso VII a necessidade de a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos/entidades responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

A seu turno, o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, estabelece todas as etapas e elementos que devem ser compreendidos na fase preparatória do processo de contratação pública, senão vejamos:

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 parcelas de maior

**PARECER Nº 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

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. (grifou-se).

Pelas disposições constantes no artigo referido, resta evidente que o planejamento das ações governamentais foi alçado à categoria de princípio geral de licitações e contratos administrativos, ao passo que o artigo 18, §1º ao tratar do Estudo Técnico Preliminar - ETP representa a efetiva concretização do princípio do planejamento já referenciado, e apresenta os seguintes elementos:

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

**PARECER N° 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

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.

De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que a fundamenta e a partir daí buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade. Encontrada a melhor solução, inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos, sendo o processo licitatório um encadeado de atos que devem seguir uma sequência lógica.

Analisando o presente caso e os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a definição do objeto e das justificativas para a contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, manifestação da compatibilidade do objeto com o plano anual de contratações, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, ato de designação de gestor, minuta do Edital, estando ausente ato de designação de equipe de apoio, equipe de planejamento, conforme disciplina do art. 9º do Decreto Estadual 35.322/2023. A justificativa e necessidade da contratação encontra-se estampada no ETP, vejamos:

Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) e a Superintendência Estadual do Meio do Ambiente (Semace), serão deslocadas para a nova sede, localizada na Av.

SEMACE - SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
Rua Jaime Benévolo, 1400 - Fátima, Fortaleza - Ceará, 60050155
Fone: (85) 31015562, (85) 31015580 Site: <https://www.semace.ce.gov.br/>

**PARECER N° 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

Gal. Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambéba. 1.2. Vale ressaltar que para acessar o primeiro pavimento do imóvel é necessário utilizar escadas, conforme a planta do imóvel antes da reforma e ampliação. Dessa forma, tendo em vista que dentre os servidores/colaboradores que transitarão pelos pavimentos, há também pessoas com mobilidade reduzida. 1.3. Considerando que a nova sede é composta por cinco pavimentos, sendo um piso subterrâneo, piso térreo, 1º andar, 2º andar e 3º andar. 1.4. Considerando o necessário atendimento aos projetos elaborados para estruturação da nova sede que previam a construção de 2 fossos e a reforma de outros 2, será necessário a instalação de 4 elevadores, 1.4. Considerando que os elevadores são equipamentos essenciais no transporte de pessoas dentro dos edifícios, bem como, mais importante para aquelas pessoas cuja mobilidade é restrita. 1.5. Considerando o decreto nº 5.296 de 02 de dezembro de 2004, que regulamenta as leis nº 10.048, de 08 de novembro de 2000 e a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. 1.6. Denota-se, pois, a relevância para a nova sede em adquirir elevadores para o local, itens importantes para garantir o acesso as instalações físicas.

A partir dos pontos acima, necessário tecer comentários acerca de alguns dos principais elementos da presente contratação, bem ainda de especificidades do processo, vejamos:

- i) **Estudo técnico preliminar:** No presente caso, o servidor da área técnica/demandante elaborou o estudo técnico preliminar atendendo ao modelo ETP constante no sítio eletrônico da Procuradoria Geral do Estado do Ceará, contemplando os elementos mínimos legais exigidos (descrição da necessidade, a estimativa do quantitativo, a estimativa do valor, a manifestação sobre o parcelamento e a manifestação sobre a viabilidade da contratação, dentre outros). Assim sendo, apesar de se tratar de um documento extremamente técnico, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 8º do Decreto Estadual nº 35.283/2023.

**PARECER Nº 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

Ressalte-se que não se vislumbrou na constituição do ETP possíveis análises de riscos (art. 18, §1º, X) da contratação a qual incumbiria à área de planejamento/técnica da contratação, e está estritamente vinculada às características e especificidades do objeto. Pela exegese da Lei nº 14.133/2021, entende-se que seria possível dispensar a realização da análise de riscos quando o planejamento da contratação envolver a contratação de solução simples ou mesmo que seja de elevado nível de conhecimento que a Administração já acumulou, não demandando assim a elaboração de um gerenciamento de riscos específico, devendo a Administração justificar a desnecessidade de instruir o planejamento da contratação com referido documento.

Registre-se ainda que no ETP relativo ao planejamento da presente contratação, há manifestação da compatibilidade do objeto com o plano anual de contratações, e exigências de práticas e/ou critérios de sustentabilidade.

ii) Termo de referência: O termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, conforme prescrição do art. 6º, XXIII da Lei 14.133/2021, c/c art. 16 do Decreto Estadual nº 35.283/2023. Observa-se que foi adotado o modelo padronizado de termo de referência há muito disponibilizado pela Procuradoria Geral do Estado do Ceará.

No que toca a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação, esta constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão: (...) **IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;** (grifou-se)

**PARECER N° 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

Ainda, o instrumento em questão contempla a definição do objeto e condições gerais da contratação, fundamentação da contratação (descrição da necessidade da contratação), descrição da solução, incluindo análise de sustentabilidade, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento, forma de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação, adequação orçamentária, obrigações das partes, tudo, conforme regramento legal.

Além disso, no que concerne a licitações para aquisições de bens, cumpre registrar a necessidade de análise complementar de constituição do termo de referência com as exigências constantes do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021:

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

(...) § 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no [inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei](#), além das seguintes informações: I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso (...)

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

**PARECER N° 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

Atendendo ao dispositivo legal, o termo de referência trouxe a indicação do prazo de entrega, regras para recebimento provisório/definitivo, o que deverá ser observado pela equipe gestora, bem como condições gerais de garantia. Ainda, a catalogação nos padrões do Estado pressupõe-se realizada pela Gefin através do despacho de fl. 246, quando indicou item e elemento de despesa da aquisição, ELEMENTO DA DESPESA (ITEM DE DESPESA): 449052, SUB-ITEM DA DESPESA: 99 - MATERIAIS PERMANENTES (IP 1968).

Outro ponto que merece destaque reporta ao fato de que o Decreto Estadual nº 35.283/2021, em seu art. 23 estabelece a obrigação do ente promotor da licitação se utilizar de ETP digital e TR digital, respectivamente, integrantes do sistema de gestão de compras disponibilizado pela Seplag. Assim, entende-se que a Administração deve cuidar para essa exigência e outras dispostas no normativo estadual sejam atendidas no caso concreto.

Ainda, é de se dimensionar e avaliar sobre a necessidade de classificar o ETP e TR nos termos da Lei nº 12.527/2011 de acordo com os arts. 12 e 17 do Decreto Estadual nº 35.283/2021. No caso concreto, não se vislumbrou explicitamente referido ato na fase de planejamento, o que se recomenda seja atendido.

iii) natureza comum do objeto da licitação e definição de bem de consumo/ bem de luxo: Um ponto que merece destaque na presente análise reporta à especificação da natureza comum do objeto da licitação para fins de escolha da modalidade licitatória, *in casu*, PREGÃO ELETRÔNICO para “Aquisição de 04 (quatro) elevadores de passageiros, com montagem, instalação e garantia, para atender à sede da Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SEMA) e da Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), em Fortaleza/CE, de acordo com as especificações e quantitativos previstos neste Termo”.

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

**PARECER Nº 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

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

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; (...)

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem: a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

No caso concreto, a Administração através de sua área demandante declarou expressamente a natureza comum do objeto da licitação, conforme se observa do item 2.4 do Termo de Referência vinculado ao edital. Disposição ausente no TR inserido nos autos fl. 147.

Acerca do pregão frise-se que se trata de uma das modalidades de licitação, cuja finalidade precípua é conceder maior agilidade e celeridade aos processos licitatórios, minimizando custos para a Administração Pública, uma vez que a disputa pela execução do objeto a ser contratado é feita por meio de propostas e lances em sessão pública (pregão presencial) ou por via eletrônica (pregão eletrônico).

Logo, o pregão, aplicável em licitações para a contratação de bens e serviços comuns, que, em princípio, são os bens disponíveis no mercado, devem ter características padronizadas que podem ser fornecidas satisfatoriamente, por qualquer fornecedor.

**PARECER Nº 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

Pela definição constante no art. 6º, inciso XLI, o pregão refere-se à 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. Por sua vez o art. 29 da Lei de Licitações assevera que a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Lei de licitações, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica desta autarquia (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

Ainda, em atenção às disposições do art. 20 da Lei 14.133/2021 c/c Decreto Estadual nº 34.450/2021 insta mencionar que a equipe técnica demandante certificou no item 2.3 do Termo de Referência anexo ao edital, que objeto desta contratação não se enquadra como sendo de bem de luxo, atendendo também ao normativo legal.

iv) pesquisa de preços, caráter sigiloso do orçamento e questão orçamentária: Em análise dos autos constata-se que nos termos do art. 18, IV, da Lei 14.133/21 foi apresentado orçamento estimado da contratação o qual realizado por meio de pesquisa de mercado realizada diretamente com fornecedores do ramo da contratação e apresentada justificativa técnica pela SOP ante a ausência de 3 orçamentos válidos, conforme prescrição do art. 23, §1º, inciso IV, c/c Art. 29, inciso IV do Decreto Estadual 35.322/2023, vejamos:

art. 23, §1º, inciso IV, Lei 14.133/2021: 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. (...) IV - pesquisa direta com no

**PARECER Nº 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

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. (...);

Art. 29, inciso IV do Decreto Estadual 35.322/2023: Art. 29. A pesquisa de preços para instruir processo de aquisição de bens e contratação de serviços em geral, será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (...) ico ou endereço eletrônico, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que os orçamentos não tenham sido obtidos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, devendo conter no mínimo: a) descrição do objeto, valor unitário e total; b) nome e número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou razão social e número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato; d) data de emissão; e e) nome completo e identificação do responsável. (...).

Os artigos referidos definem os parâmetros a serem utilizados na instrução processual para fins de estimativa de custos, de forma bastante similar. Acrescenta, o Decreto Estadual o §1º, demonstrando que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

Neste aspecto o Núcleo orçamento da Superintendência de obras públicas SOP compareceu aos autos e justificou no despacho de fls. 161/162 que: “Nessa perspectiva, a legislação em comento possibilita o uso da pesquisa coletada junto aos fornecedores do mesmo ramo do objeto da contratação, não havendo nenhuma vedação para sua utilização. Assim, atendendo ao Decreto em questão, esta Superintendência vem informar que a pesquisa de preços foi realizada de forma ampla, observando a ordem dos parâmetros apresentados na legislação, contudo, por se tratar de uma contratação com características específicas não

**PARECER N° 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

foi possível encontrar preços nos demais parâmetros. Também não foi possível compor a pesquisa de preços com três ou mais preços ou fornecedores posto que a proposta comercial apresentada pela empresa ATLAS SCHINDLER não atendeu ao item 10.1.25 do termo de referência (remover as guias metálicas, máquinas de tração e demais componentes dos equipamentos existentes nas caixas de corrida e nas casas de máquinas), contendo somente os valores para os novos elevadores. E, por ausência de retorno das empresas UNIÃO E VILLARTA, mesmo após consultas por diversas vias (e-mail/telefone/whatsapp). Em virtude dessas considerações a Superintendência de Obras Públicas - SOP, vem justificar as pesquisas realizadas, sem que, assim, esteja contrária aos ditames legais elencados no Decreto acima mencionado.”.

Recomenda-se que sempre que possível a administração priorize os parâmetros constantes no §1º do Decreto Estadual, e, em caso de impossibilidade, promova a juntada aos autos da devida justificativa.

Ainda, conforme prescrição do §12 do art. 29 do Decreto Estadual 35.322/2023, recomenda-se que sempre se realize a análise crítica dos preços coletados quando houver grande variação entre os valores considerados na pesquisa, os quais não poderão apresentar diferença superior a 40% (quarenta por cento) em relação ao menor valor, salvo mediante justificativa fundamentada da autoridade competente.

Superadas estas questões relacionadas à pesquisa de mercado, convém mencionar que no presente procedimento de aquisição, foi registrado no edital, (item 18) a opção pelo ORÇAMENTO SIGILOSO, o que permitido pela legislação, desde que devidamente justificado, conforme art. 24 da Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, a instrução processual revela que o tema foi tratado expressamente, tendo a Administração optado por postergar a divulgação do orçamento estimado, como apresentado na nota técnica constante no mapa de pesquisa de preços nº 2024/03387, fls 240.

Ademais, no que toca a adequação orçamentária, e em observância ao *caput* do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias já

**PARECER Nº 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

que para ordenar ou permitir a realização de despesas deve haver prévia autorização em lei ou regulamento, sob pena de se incorrer em atos de improbidade administrativa.

Além disso, o art. 105 da Lei nº14.133/2021 assevera a necessidade de previsão de duração de contratos no edital, bem como a observância a disponibilidade de créditos orçamentários e a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

No caso concreto, a Administração informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias, conforme se observa do Termo de Referência e ETP.

v) **Designação de agentes públicos:** Os arts. 7º, 8º e 9º da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 9º do Decreto Estadual nº 35.322/2023, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, bem como apresentam algumas limitações a serem observadas no ato dessa designação. Vejamos disposição do Decreto Estadual:

Art. 9º Os órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual designarão, por meio de portaria, servidores para o desempenho das funções e respectivas atribuições previstas no artigo 5º deste Decreto. 1º A indicação do servidor para o desempenho das funções descritas no inciso VIII, IX, X e XI do artigo 5º deste Decreto, dar-se-á, explicitamente, em cláusula específica do contrato, sendo dispensada a designação por meio de portaria.

O Decreto Federal nº 11.246/2022, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

No caso concreto, os documentos que integram o planejamento da contratação apontam ao atendimento parcial das regras citadas acima, já que houve a designação única do gestor do contrato, sem que houvesse nos autos qualquer outra designação, nem equipe de apoio/planejamento, nem eventuais fiscais setoriais. É conveniente ressaltar que a lei estabelece a obrigatoriedade da designação de agentes

**PARECER Nº 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

que atuarão na licitação, realizando a gestão por competências e de modo a se respeitar o princípio da segregação de funções, disposto no art. 5º da Lei de Licitações.

Assim, recomenda-se a observância a este quesito. Ademais, orienta-se que a designação venha acompanhada da ciência do agente designado, eis que o mesmo deve tomar prévia ciência do seu encargo.

vi) **Minuta do Edital, contrato e exigibilidade de garantia de execução:** A minuta do edital foi anexada aos autos para análise desta Coordenadoria e reúne os principais elementos e cláusulas exigidos pela legislação. Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado Procuradoria Geral do Estado do Ceará, devendo-se ressaltar que eventuais alterações na minuta padrão disponibilizada pela PGE/CE ao longo da presente instrução processual deverá ser adequada ao presente edital. Conforme se pode notar a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo os elementos principais descritos no art. 25 da Lei 14.133/2021, acompanhado de mais dois anexos, o termo de referência e a minuta do contrato. Vejamos o que dispõe o artigo referido:

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.

Diante do apresentado, constata-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.

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.

**PARECER Nº 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

Ademais, pela análise do objeto a ser licitado e declaração expressa do setor técnico demandante há necessidade de entrega parcela, de acordo com a necessidade da contratante, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, há exigência de celebração de instrumento de contrato em virtude do alto valor estimado da contratação, bem como para que sejam instrumentalizadas todas as obrigações, e garantias resultantes do negócio, da natureza da contratação e sua execução, dessa forma, não sendo possível a utilização de outros instrumentos equivalentes ao contrato formal.

Ainda, com o fito de assegurar a efetiva e regular execução contratual, vale frisar a essencialidade da prestação de garantia de execução contratual por parte da empresa vencedora do certame licitatório, a qual a teor dos arts. 96/102 da Lei 14.133/2021 deverá prestar garantia de execução contratual, no percentual de até 5% do valor da contratação. No caso em questão, a garantia contratual foi prevista no edital e minuta do contrato anexo ao edital na cláusula 12ª.

Ademais, em análise da minuta do contrato, constata-se que foram estabelecidas as seguintes cláusulas: fundamentação, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, vigência e prorrogação, Fornecimento, preço, pagamento, reajuste, fiscalização do contrato, entrega e recebimento do objeto, alterações, garantia, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei 14.133/2021, 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,

**PARECER N° 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

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.

Portanto, a minuta do edital e contrato padronizados pela PGE/CE, encontram-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021.

**PARECER Nº 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

vii) Publicidade do edital e do termo do contrato: Com o advento da nova lei de licitações, a publicidade de atos passou a ser obrigatória através do Portal Nacional de Contratações Públicas. Assim é fundamental 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 do Estado, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Logo, incumbirá a autarquia contratante promover a divulgação dos instrumentos vinculados à presente contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma prevista no [art. 94 da Lei 14.133/2021](#), bem como no respectivo sítio oficial na Internet, em atenção a Lei nº 12.527/2011, regulamentada no Estado do Ceará pela Lei nº 15.175/2012.

Isso posto, pode-se constatar que a fase preparatória do presente certame está em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Lei de Licitações, para fins de aquisição de elevadores para a nova sede da Semace, a qual será perfectibilizada através de pregão eletrônico, sugerindo-se a observância das recomendações constantes nesta peça opinativa para execução regular do ato.

Por fim, é de se registrar, que em atendimento aos trâmites legais, esta Coordenadoria promoveu a reanálise do edital proposto para a presente contratação, e sugeriu a realização de adequações na minuta do instrumento convocatório, para posterior validação e assinatura da minuta final do Pregão Eletrônico pelo Coordenador Jurídico e Ordenador de Despesas.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, observados os pressupostos legais dispostos na Lei nº 14.133/2021, e com fundamento especial no art. 53 da referida norma, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do

**PARECER N° 000017/2024/SEMACE/COJUR**

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.

presente processo, desde que atendidas as recomendações constantes neste parecer, dentre as quais se enumera:

1. Necessidade de designação por portaria da equipe de planejamento/apoio, conforme prescrição do art. 7º da Lei 14.133 c/c do art. 9º, Decreto Estadual 35.322/2023;
2. Imprescindibilidade de se juntar aos autos justificativa acerca da desnecessidade de apresentação do mapa de riscos.
3. Necessidade de se promover a classificação do ETP e TR nos termos da Lei nº 12.527/2011 de acordo com os arts. 12 e 17 do Decreto Estadual nº 35.283/2021.

Ademais, opina-se pela aprovação da minuta do edital e seus anexos, desde que, também, atendidas as sugestões dispostas na minuta do edital.

Este é o parecer de caráter meramente opinativo que se submete à consideração superior.

Antonio Geovânio Saraiva Taveira

Coordenador Jurídico

Mat. 300121-1-9 – OAB/CE 26.066

SUITE

Documento assinado eletronicamente por: **ANTONIO GEOVÂNIO SARAIVA TAVEIRA**, em **30/04/2024**, às **15:19** (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.



PARECER N° 000017/2024/SEMACE/COJUR

De: SEMACE/COJUR

Data: 30/04/2024

Para: SEMACE/COJUR

Assunto: Aquisição de elevadores para serem instalados na nova sede da Semace.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<https://suite.ce.gov.br/validar-documento>,
informando o código
CAFD-566F-D16E-4001.
