

PARECER JURIDICO

Processo Administrativo SEI nº 15.006819/2024-05

INTERESSADOS: Autarquia de Manutenção e Limpeza Urbana - EMLURB/Diretoria Administrativa e Financeira - DAF.

ASSUNTO: Licitação. Análise das minutas do Edital de Pregão nº 006/2024 e da Ata de Registro de Preços. Pregão Eletrônico. Natureza Comum.

EMENDA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. BEM COMUM. REGISTRO DE PREÇO. Legislação aplicável: Lei nº 14.133/2021. Lei Municipal nº 19.145/2023, Lei Complementar nº 123/2006, Lei 19.145/2023, Decreto Municipal 37.323/2023, Decreto Municipal nº 37.324/2023, Decreto Municipal nº 37.341/2023, Decreto Municipal 37.692/2024, Decreto Municipal nº 29.549/2016, Decreto Municipal nº 37.817/2024, Instrução Normativa SEGES nº 73/2022, Instrução Normativa nº 02/2023, Instrução Normativa EMLURB nº 01/2024. Regularidade formal das Minutas do Edital e da Ata de Registro de Preços. Análise jurídica. Regularidade formal do processo.

1. Relatório

Trata-se de análise jurídica requerida pela Diretoria Administrativa Financeira - DAF/ Unidade de Compras e Suprimentos através do Agente de Contratação designado pela Portaria nº 0663/2024, acerca da regularidade dos instrumentos constitutivos do Pregão Eletrônico nº 006/2024, tendo por objeto a formação de **Registro de Preços** para eventual contratação de empresa para fornecimento de BENS (material de expediente), **distribuídos em 09 (nove) lotes**, de acordo com as normas e especificações previstas no TERMO DE REFERÊNCIA - Anexo I deste edital..

Os autos tramitam no Sistema Eletrônico de Informação SEI sob o nº 15.006819/2024-05, da Prefeitura da Cidade do Recife, instruído com os seguintes documentos no que importa a presente análise:

1. COMUNICAÇÃO INTERNA (CI) EMLURB/DPR/DAF/GGAF/UNCS Nº 031/2024, ID 3284857 ;
- 2) RDL Resumo de Dados Autorização de Licitação, ID 3660684; 3. Estudo Técnico Preliminar, ID 3774780 ; 4. Mapa de Risco, ID 3774653; 5. Termo de Referência, ID 3774826; 6. Planilhas Principal, Ampla Concorrência e Cota Reservada, ID's 3660868; 3660867; 7. Mapa de Estimativa de Preço - MEP, ID 3660975; 8. Relatório Preços Públicos, ID 3666538; 9) Relatório Preços Privados, ID 3666537; 10. Acompanhamento de Solicitação de Compra e Contratação - SCC, ID 3661008; 11. Portaria de designação do Agente de Contratação/Pregoeiro e Equipe de Apoio, ID 3778704; 12. Minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 006/2024, ID 3778703; 13. Minuta da Ata de Registro de Preços, ID 3778910.

A contratação pretendida encontra-se no **Plano de Contratações Anual (PCA)** números DFDs nºs 5010.0026/2024; 5010.0075/2024; 5010.0037/2024; 5010.0160/2024; 5010.0161/2024; 5010.0162/2024; 5010.0163/2024; 5010.0165/2024 e 5010.0164/2024 para as contratações de 2024.

É o que cabe relatar.

Análise Jurídica:

A presente manifestação jurídica tem o escopo assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021.

O art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade do envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

“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.

(...)”.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio da 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.

De outro lado, 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. Remete isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu âmbito de competência.

Finalmente, é de ser ressaltado que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, porém visando a segurança da autoridade assessorada a quem compete, dentro da margem de discricionariedade que lhe conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não tais ponderações. As questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de correção. Na hipótese da não correção dos ditos apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Do Planejamento:

O artigo 18, incisos I a XI, da Lei n.º 14.133/2021, estabelecem as regras a serem seguidas pela administração para realização do **procedimento licitatório**, cuja redação é a seguinte:

“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, em 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 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.

Como se vê 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 e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Fazem parte da fase de planejamento da contratação os seguintes artefatos:

- a) Estudo Técnico Preliminar - ETP;
- b) Termo de Referência ou Projeto básico, quando for o caso.

O Estudo Técnico Preliminar - ETP encontra-se disciplinado no âmbito municipal pela IN SEPLAG/PCR nº 002, de 23 de fevereiro de 2023, e é considerado como documento constitutivo da etapa de contratação que caracteriza o interesse público envolvido e sua melhor solução e é o instrumento que fundamenta a base do **Termo de Referência**. Assim dispondo:

Art.4º. O estudo técnico preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, e conterá os seguintes elementos obrigatórios:

- I - Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - Estimativa da quantidade a ser contratada, acompanhada da memória de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- III - Estimativa dos valores unitários e globais da contratação, com base em pesquisa de mercado simplificada, acompanhada da memória de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, por qualquer meio admitido em norma municipal, a fim de realizar o levantamento do eventual gasto com a solução escolhida, avaliar a viabilidade econômica da opção, a qual poderá constar em anexo classificado, nesse caso se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; IV - Justificativa para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;
- V - Especificar o enquadramento do material ou serviço em comum ou especial, de acordo com as definições dos incisos XIII e XIV, do art. 6º, da Lei nº 14.133 de 2021;
- VI - Posicionamento conclusivo sobre a viabilidade, razoabilidade e adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Os elementos tidos como não obrigatórios (art. 5º, incisos I, II, III, IV, V e VI) contemplados na predita Instrução Normativa, também deverão ser justificados no Estudo Técnico Preliminar - ETP. São eles:

- I - Previsão de critérios e práticas de sustentabilidade, possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento;
- II - Apresentação de contratações correlatas e/ou interdependentes que possam impactar técnica e/ou economicamente nas soluções apresentadas;
- III - Demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- IV - 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 ou adequação do ambiente da organização;

V - Demonstração da pertinência entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, com a identificação da previsão no Plano de Contratações Anual ou, deve-se solicitar a revisão do Plano de Contratações Anual;

VI - Levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções as previstas nas alíneas: a, b, c, c, e, e f deste inciso.

O **Estudo Técnico Preliminar - ETP** anexado ao processo eletrônico acima referenciado, contempla os **elementos obrigatórios** previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, e nos incisos I, II, III, IV e V e VI, do art. 4º da IN SEPLAG/PCR nº 02/2023, assim como os **elementos considerados não obrigatórios com as devidas justificativas**.

Dele se extrai: “a **solução mais adequada para o atendimento da necessidade desta Autarquia** é a realização de processo licitatório para futura contratação de empresa no fornecimento dos bens, na modalidade **Pregão Eletrônico** através do **Sistema de Registro de Preços**, com vistas a garantir maior competitividade entre os possíveis fornecedores.

A opção pela adoção do **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, para esta licitação, deve-se ao fato de este sistema ser um forte aliado aos princípios da eficiência e da economicidade, por ser um procedimento que resultará em vantagens para Administração, descomplicando procedimentos para contratação de bens, reduzindo a quantidade de licitações, propiciando e facilitando um maior número de ofertantes, inclusive a participação das pequenas e médias empresas, enxugando os gastos do erário, por registrar preços e disponibilizá-los por 12 meses, podendo, ainda ser prorrogados por mais 12(doze) meses, para quando surgir à necessidade, executar o objeto registrado, sem entraves burocráticos, entre outras vantagens”.

No item **6. Requisitos da Contratação** do predito ETP os **bens** objeto da futura licitação foram classificados como sendo **BENS DE NATUREZA COMUM**, tendo em vista que seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado nos termos do disposto no art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

O **Termo de Referência** sob análise foi pautado nas normas previstas no Estudo Técnico Preliminar - ETP, e suas cláusulas reproduzem as exigências previstas no inciso XXV, alíneas “a” a “j” do art. 6º da Lei nº 14.133/21. São as que se seguem:

1. Objeto; Informações Preliminares; 2. Fundamentação da Contratação; 3. Descrição da Solução; 4. Compatibilidade com o PCA; 5. Requisitos da Contratação; 6. Modelo da Execução do Objeto; 7. Das Condições de Recebimento dos Bens; 8. Prazo de Fornecimento; 9. Da Garantia dos Bens; 10. Da Garantia do Contrato; 11. Modelo de Gestão do Contrato; 12. Da Liquidação e Pagamento; 13. Dos Critérios de Seleção do Fornecedor; 14. Do Valor Estimado da Despesa; 15. Da Dotação Orçamentária; 16. Justificativa Para o Parcelamento ou não da Solução; 17. Exigência de Amostra; 18. Da Ata de Registro de Preços; 19. Do Reajuste dos Preços; 20. Da Formalização da Aquisição; 21. Da Subcontratação; 22. Das Obrigações da EMLURB; 23. Das Obrigações da CONTRATADA; 24. Das Infrações e Sanções Administrativas; 25. Da Prevenção e Combate à Fraude e Corrupção.

O objeto definido no TR se encontra alinhado à **solução tida como a mais adequada** a satisfazer a necessidade da Administração, e igualmente elegendo como modalidade da licitação a ser levada a efeito, o **Pregão** na forma eletrônica, para a formação de **Registro de Preços**, e adotando como **critério de julgamento o menor preço por LOTE** conforme justificativa constante no Item 11 do Estudo Técnico Preliminar.

No âmbito Municipal o Sistema de Registro de Preços se encontra regulamentado pela Lei nº 19.145, de 2023, que dispõe da seguinte forma:

“Art. 1º Esta lei estabelece normas específicas sobre o **Sistema de Registro de Preços** e sobre a publicidade dos editais de licitações, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Município do Recife, sem prejuízo da aplicabilidade das normas gerais previstas na Lei Federal nº 14.133/21.

Conforme já foi dito nos instrumentos de planejamento acima referidos, o sistema de registro de preços mostra-se útil a Administração, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade da área demandante.

Dentre os fatores que tornam tal sistema preferencial aos demais se destacam: Quando houver necessidade de compras habituais; Quando a característica do bem ou serviço recomendam contratações frequentes; Quando a estocagem dos produtos não for recomendável, quer pelo caráter perecível, quer pela dificuldade no armazenamento; Quando for viável a entrega parcelada; Quando não for possível definir previamente a quantidade exata da demanda; e quando for conveniente a mais de um órgão da Administração.

Assim, a adoção do Sistema de Registro de Preço, torna-se um forte aliado aos princípios da eficiência e da economicidade, que resulta em vantagens para a Administração, reduzindo sobremaneira a quantidade de procedimentos licitatórios, visto que do referido sistema poderão ser geradas Atas de Registro, e delas quando necessária, a formalização de respectivos contratos.

A **minuta do Edital** acostada nos autos do processo acima referenciado foi elaborada pelo Agente de Contratação tendo em vista o disposto no **inciso II do Decreto Municipal nº 37.341, de 20 de dezembro de 2023**, cujas exigências deverão tomar como base os elementos previstos nos **instrumento de planejamento** elaborados pelos órgãos demandantes.

A minuta do edital de Pregão Eletrônico nº 006/2024, contempla as seguintes cláusulas:

Informações Preliminares; 1.0 Do Objeto; 2.0 Da Participação; 3.0 Dos Esclarecimentos e das Impugnações; 4.0 Da Apresentação das Propostas e Lances; 5.0 Da Abertura da Sessão Pública; 6.0 Empacto Ficto e Desempate; 7. Da Negociação; 8. Da Proposta Final; 9. Do Julgamento; 10. Da Habilitação; 11. Dos Recursos Administrativos; 12. Da Adjudicação do Contrato; 13. Das Infrações e Sanções Administrativas; 14. Da Prevenção e Combate à Fraude e Corrupção; 15. Da Revogação ou Anulação do Certame; 16. Recursos Orçamentários e do Valor Estimado da Contratação; 17. Da Ata de Registro de Preços; 18. Formalização do Contrato; 19. Da Garantia de Execução Contratual; 20. Da Liquidação e Pagamento; 21. Do Reajuste Contratual; 22. Da Gestão e Fiscalização do Contrato; 23. Das Disposições Gerais.

Analisada a minuta em questão é possível dizer que os requisitos de habilitação nela exigidos são adequados e está em sintonia com os artigos 25 e 82 da Lei nº 14.133.de 2021, uma vez que, as exigências habilitatórias não ultrapassaram os limites da razoabilidade, além de não

ter sido permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo, de modo que, as comprovações dos requisitos de habilitação e demais normas previstas restringiram-se apenas ao necessário para o cumprimento do objeto a ser licitado.

Anexo a minuta do edital de Pregão Eletrônico nº 006/2024, a minuta da **Ata de Registro de Preços**, onde se encontram previstas as seguintes cláusulas:

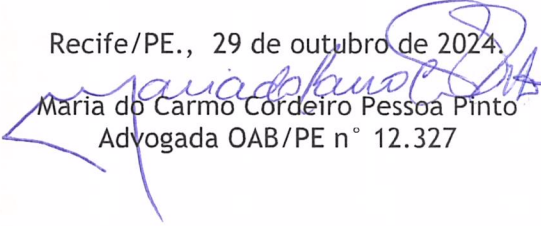
1. Do Objeto;
2. Dos Preços, Especificações e Quantitativos;
3. Validade da Ata;
4. Da Expectativa da Execução dos Serviços/Fornecimento;
5. Da Forma de Execução dos Serviços/Fornecimento;
6. Do Gerenciamento da Ata de Registro de Preços;
7. Da Revisão e Do Reajuste dos Preços Registrados/Cancelamento da Ata;
8. Das Disposições do Contrato Administrativo;
9. Das Sanções Administrativas;
10. Considerações Gerais;
11. Das Disposições Finais.

As cláusulas nela previstas foram pautadas no edital de Pregão Eletrônico nº 004/2024, e que mesma se encontra apta para o fim a que se destina.

Conclusão:

Em razão do exposto, e nos limites da análise jurídica excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência da licitação a ser realizada é possível dizer que os instrumentos de planejamento, as minutas do edital e da Ata de Registro atendem as exigências contidas na Lei nº 14.133, de 2021, o que permite a esta Diretoria Jurídica manifestar-se **FAVORÁVEL** a realização do processo licitatório pretendido por esta Autarquia, na modalidade Pregão Eletrônico nº 006/2024, para Registro de Preços para aquisição de bens (material de expediente), podendo ser dado prosseguimento a fase externa, com a devida publicação do edital e respectivos anexos.

Recife/PE., 29 de outubro de 2024.


Maria do Carmo Cordeiro Pessoa Pinto
Advogada OAB/PE nº 12.327