PARECER/PROCESSO Nº **0505003/2026**
INTERESSADO: **Agente de Contratação**
ASSUNTO: **Registro de Preços para futura e eventual aquisição de tubos corrugados de polietileno de alta densidade (PEAD), de parede dupla, com junta elástica integrada (JEI), nos diâmetros nominais de 600 mm, 800 mm e 1.000 mm, em barras de 6 (seis) metros.**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO. ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO. AQUISIÇÃO/PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO MUNICIPAL Nº 297/2023, DECRETO MUNICIPAL Nº295/2023, DECRETO MUNICIPAL Nº 298/2023, DECRETO MUNICIPAL Nº 299/2023, DECRETO MUNICIPAL Nº 300/2023. DECRETO MUNICIPAL Nº 301/2023. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. CABIMENTO. PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado à Procuradoria Jurídica para análise da regularidade da fase preparatória e da minuta do edital referente à futura e eventual aquisição de tubos corrugados de polietileno de alta densidade (PEAD), de parede dupla, com junta elástica integrada (JEI), nos diâmetros nominais de 600 mm, 800 mm e 1.000 mm, em barras de 6 (seis) metros, destinados à execução, ampliação e recomposição da rede de microdrenagem e macrodrenagem de águas pluviais do Município de Campo Alegre/AL, mediante Sistema de Registro de Preços.

Consta dos autos que o Termo de Referência foi elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação com fundamento no Documento de Formalização de Demanda apresentado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, observando as disposições do Decreto Municipal nº 298/2023, estando a equipe formalmente designada pela Portaria SLC nº 02, de 30 de março de 2026.

O objeto contempla seis itens, sendo três destinados à ampla concorrência e três correspondentes à cota reservada de até 25% para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, em observância ao art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, abrangendo tubos PEAD nos diâmetros de 600 mm, 800 mm e 1.000 mm.

O Termo de Referência classifica o objeto como bem comum, justificando a adoção da modalidade Pregão Eletrônico, bem como a utilização do Sistema de Registro de Preços, diante da necessidade de fornecimento parcelado, da impossibilidade de definição exata do quantitativo a ser adquirido ao longo do exercício e da conveniência administrativa de realizar aquisições conforme a demanda da Secretaria de Infraestrutura. Também restou justificado o parcelamento do objeto por itens, visando ampliar a competitividade e assegurar maior vantajosidade para a Administração, em conformidade com os arts. 40 e 47 da Lei nº 14.133/2021 e com a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União.

A necessidade da contratação foi fundamentada na prevenção de alagamentos, proteção da vida e do patrimônio, preservação da malha viária municipal, melhoria das condições de

salubridade pública, continuidade dos serviços de drenagem urbana, aumento da capacidade operacional da Secretaria Municipal de Infraestrutura e padronização técnica dos materiais utilizados na execução das obras públicas.

O Termo de Referência estabelece os requisitos técnicos mínimos dos produtos, exigindo conformidade com as normas da ABNT, especialmente a NBR 15396, tubos de parede dupla com junta elástica integrada, classe de rigidez SN8, certificação técnica, documentação comprobatória, garantia mínima de cinco anos, critérios ambientais e de sustentabilidade, além das condições de transporte, entrega, recebimento provisório e definitivo, assistência técnica e fiscalização contratual.

Também foram disciplinados os critérios relativos à apresentação de catálogos e, excepcionalmente, de amostras, quando solicitadas pela Administração, fixando-se prazo de 72 (setenta e duas) horas para apresentação, bem como as hipóteses de desclassificação, prorrogação do prazo e critérios para avaliação técnica dos produtos ofertados.

O instrumento estabelece, ainda, as regras de execução contratual, gestão e fiscalização do contrato, critérios de medição e pagamento, obrigações da contratada e da Administração, retenções tributárias, bem como os procedimentos relativos ao recebimento dos bens, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e os decretos municipais regulamentadores.

Por fim, os autos foram encaminhados à Procuradoria Jurídica para emissão de parecer acerca da legalidade da fase preparatória, do Termo de Referência, da minuta do edital e dos demais documentos que instruem o procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

É a síntese do necessário, passo a opinar.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. 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.

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

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.

2.2. AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

No presente caso, os autos foram instruídos com lista de verificação, documento que segue o modelo elaborado pela Procuradoria Geral do Munícipio.

O art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:

> 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:
> I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;
> II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
> III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;
> 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;
V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação elaborada pela Procuradoria Geral do Município.

2.3. DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão planejamento deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomendamos, como subsídio, a consulta do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial

b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,

Cabe ao órgão planejamento a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitute do tema, segue-se detalhamento no tocante às providências em relação ao desenvolvimento sustentável no Estudo Técnico Preliminar; na descrição da necessidade da contratação; no levantamento de mercado e a consideração da vantajosidade, na definição do objeto, e em relação ao Termo de Referência.

2.4. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18. Sendo a matéria disciplinada no decreto municipal nº298/2023.

DECRETO MUNICIPAL Nº298/2023

Art. 3º A fase preparatória de que trata o inciso I do art. 17 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, é caracterizada pelo planejamento e deverá:

I - ser compatível com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, nos termos do regulamento próprio;

II - estar em consonância com as leis orçamentárias;

III - abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão compreendidas no art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e aquelas que possam interferir na contratação.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual d**e 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 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)

DECRETO MUNICIPAL Nº298/2023

Art. 4º A fase preparatória de cada aquisição de bem(ns) ou contratação de serviço(s) observará as seguintes etapas:
I - procedimento inicial;
II - designação da equipe de planejamento;
III - estudo técnico preliminar;
IV - elaboração do termo de referência;
V - elaboração da minuta de edital de licitação, se for o caso.
§ 1º Compete ao Setor de Licitações a execução das etapas da fase preparatória previstas nos incisos II, III, IV e V do caput do art. 4º deste Decreto, observadas as atribuições do agente de contratação da fase interna e a regulamentação procedimental dos processos licitatórios a serem elaboradas pelo Diretor de Licitações.
§ 2º Na renovação da vigência de contrato de serviço prestado de forma contínua, passível de prorrogações sucessivas na forma do art. 107, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, fica dispensada a observância das fases previstas no caput deste artigo.
§ 3º A documentação produzida na fase preparatória da contratação deverá instruir o processo administrativo respectivo para posterior seleção do fornecedor, conforme fluxo de contratações formalmente estabelecido pelo Município.

Referido decreto municipal, ainda dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

2.5. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante e a equipe de planejamento da contratação elaborou(am) o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021 e artigo 7º do decreto municipal nº298/2023.

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

> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
> II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
> III - requisitos da contratação;
> IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
> V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
> VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
> VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
> VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
> IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
> X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
> XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
> XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

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

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

O decreto municipal dispõe em seu artigo 7º a seguinte redação:

> Art. 7º O estudo técnico preliminar (ETP) 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, contendo os elementos previstos nos incisos do § 1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, observado o modelo constante do Anexo I deste Decreto.
> § 1º A justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução de que trata o inciso V do § 1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, será orientada por uma análise comparativa entre as soluções identificadas, a partir dos seguintes critérios, sem prejuízo de outros relevantes para o objeto em análise:
> I - vantajosidade econômica, preferencialmente pela comparação do custo total das soluções propostas e da solução atual, quando for o caso;
> II - ganhos de eficiência administrativa, pela economia de tempo, de recursos materiais e de pessoal;
> III - continuidade sustentável do modelo de fornecimento do bem ou da prestação de serviço para a Administração Pública;
> IV - sustentabilidade social e ambiental, por meio da consideração de objetivos secundários da política de compras públicas;
> V - incorporação de tecnologias que permitam ganhos de eficiência, exatidão, segurança, transparência, impessoalidade, padronização ou controle;
> VI - possibilidade de compra ou de locação de bens, a serem avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa;
> VII - opções menos onerosas à Administração Pública Municipal, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.
> § 2º Após o levantamento de mercado de que trata o inciso V do § 1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, caso a quantidade de fornecedores seja considerada restrita, deverá ser verificado se os requisitos que limitam a

participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.

§ 4º Para os fins do disposto no inciso XI do § 1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, serão adotadas as seguintes definições:

I - contratação correlata: aquela que guarda relação com a solução a ser contratada, interligando-se a ela, mas que não precisa, necessariamente, ser realizada para a completa satisfação da necessidade;

II - contratação interdependente: aquela que precisa ser realizada juntamente com a solução a ser contratada para a completa satisfação da necessidade.

§ 5º A elaboração do estudo técnico preliminar deverá considerar a complexidade do problema analisado, devendo-se evitar o aporte de conteúdos com a finalidade única de simples cumprimento de exigências procedimentais.

§ 6º A elaboração do estudo técnico preliminar fica dispensada quando se tratar de:

I - contratação direta por dispensa de licitação, nos casos previstos nos incisos I,II, III, VII e VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

II - contratação de licitante remanescente, nos termos do § 7º do art. 90 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

III - licitação para:

a) compra cujo valor se enquadre no limite do inciso II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

b) contratação de serviços cujo valor se enquadre nos limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

c) soluções submetidas a processos de padronização de que trata o art. 43 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, ou que constem em catálogo eletrônico de padronização de compras e serviços.

§ 7º A elaboração do estudo técnico preliminar fica facultada, mediante justificativa:

I - nas hipóteses em que a pluralidade de soluções existentes no mercado não sofra alteração e seja possível a utilização do ETP de procedimentos anteriores, ficando condicionada à demonstração de que a solução adotada no instrumento de planejamento anterior mantém-se como a mais vantajosa à Administração Pública;

II - nas hipóteses em que haja somente uma única solução passível de contratação, demandando ato devidamente motivado.

§ 8º A justificativa a que se refere o § 7º deste artigo deverá avaliar a existência de nova(s) solução(ões) no mercado, e,

> se constatada, será necessária a realização de estudo técnico preliminar para fins de análise dessa(s) nova(s) alternativa(s) em comparação com a(s) outra(s) já estudada(s).
> § 9º Nas hipóteses de dispensa de elaboração do estudo técnico preliminar a que se refere o inciso III do § 6º e nos casos facultativos de que trata o § 7º deste artigo, os elementos do instrumento de planejamento descritos no § 2º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, deverão constar no termo de referência.

Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2022, deve a Administração observar as regras constantes no decreto municipal nº298/2023, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o ETP de modo a contemplar as exigências legais e normativas, abordando a descrição da necessidade da contratação, levantamento de mercado, definição do objeto e demais aspectos ligados à definição do objeto: quantitativos estimados, parcelamento do objeto da contratação e outros.

2.6. INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA - PCA

De acordo como do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021 e artigo 3º do decreto municipal nº298/2023, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual.

> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
> (...)
> VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos 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.

É preciso compreender que o PCA constitui instrumento de governança regulamentado no decreto municipal, dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito de toda a Administração Municipal.

É certo que o administrador público deve demonstrar que a contratação pretendida está alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas no normativo acima citado.

No caso concreto, a Administração **registrou que "*Em conformidade com o disposto na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 302/2023, que regulamentam o planejamento das contratações no âmbito da Administração Pública, a presente demanda encontra-se devidamente prevista no Plano de Contratações Anual (PCA) do exercício de 2025*."**

2.7. ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No caso concreto, a Administração não elaborou análise de riscos.

No Termo de Referência e no ETP não foram apresentadas uma seção específica dedicada à análise de risco. No entanto, alguns pontos relacionados à gestão e mitigação de riscos podem ser inferidos a partir das obrigações e procedimentos descritos, como a fiscalização técnica e administrativa, a exigência de amostras e catálogos, e a possibilidade de solicitar novas amostras e laudos analíticos.

Esses procedimentos visam garantir a conformidade dos produtos e a qualidade da entrega, minimizando possíveis riscos associados à contratação.

2.8. ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
> II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
> IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6

(seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
(...)

Além das regras legais, também devem ser observadas as disposições do decreto municipal nº299/2023, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 4º e 5º da referida norma:

Art. 4º A pesquisa de preços, para fins de definição do valor estimado da contratação, será realizada mediante a utilização das seguintes fontes, empregadas de forma combinada ou não:
I - banco de preços Contratado, se houver, assim como qualquer outro banco de preços oficial;
II - painel para consulta de preços ou banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
III - contratações similares realizadas pelos órgãos da Administração Direta, pelas autarquias e pelas fundações do Poder Executivo ou de outros entes públicos;
IV - dados de pesquisa publicada em mídia especializada e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso, sejam atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
V - tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal;
VI - pesquisa direta com 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;
VII - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
§ 1º Na pesquisa de preço deverão ser utilizados, preferencialmente, os parâmetros estabelecidos nos incisos I a III do caput deste artigo.
§ 2º A pesquisa de preços com utilização das fontes elencadas nos incisos I a III do caput deste artigo deverá considerar apenas os valores finais referentes a contratações em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços.
§ 3º A pesquisa de preços realizada a partir de contratações similares, nos termos do inciso III do caput deste artigo, inclui contratos administrativos e seus respectivos termos

aditivos, sendo possível, ainda, a utilização de atas de registro de preços, desde que vigentes.
§ 4º A pesquisa de preços realizada a partir de dados constantes de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, nos termos do inciso IV do caput deste artigo, deve observar os seguintes requisitos e vedações:
I - a pesquisa deve ser realizada perante empresas legalmente estabelecidas;
II - o item cotado deverá estar disponível para venda ou contratação no momento da consulta;
III - a página eletrônica acessada deverá ser copiada e disponibilizada nos autos, contendo as seguintes informações relativas ao item pesquisado:
a) identificação do fornecedor;
b) endereço eletrônico;
c) data e hora do acesso;
d) especificação do item;
e) preço;
f) quantidade;
IV - não serão admitidas as cotações:
a) que não possam ser documentadas para posterior comprovação;
b) de itens com especificações ou características que não sejam similares às especificações solicitadas;
c) provenientes de sítios de leilão ou de resultados de sítios busca;
d) de itens usados, avariados, remanufaturados ou provenientes de mostruários;
e) que veiculem preços promocionais, saldos ou queima de estoque.
§ 5º Quando a pesquisa de preços for realizada diretamente com fornecedores, nos termos do inciso VI do caput deste artigo, deverão ser observados:
I - a compatibilidade entre o prazo de resposta conferido ao fornecedor e a complexidade do objeto a ser licitado;
II - a obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:
a) descrição do objeto;
b) valor unitário e total;
c) número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do proponente;
d) endereços físico e/ou eletrônico e telefone de contato da empresa ou do responsável;
e) nome completo e identificação do responsável;
f) data de emissão;
III - a prestação de informações aos fornecedores acerca das características da contratação com vistas à melhor

caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado;
IV - a isonomia de tratamento entre os fornecedores consultados, prestando-lhes as mesmas informações, esclarecimentos e documentação necessária à elaboração do orçamento, tais como, especificação do objeto e dos critérios de fornecimento (prazos, local de entrega/prestação, quantidade, frete, garantia, entre outros).
§ 6º Para comprovação da realização da pesquisa de preços é necessário juntar aos autos cópia legível dos relatórios emitidos pelos sítios eletrônicos, portais e ferramentas governamentais, das páginas consultadas dos portais de compras governamentais, dos contratos e das atas de registro de preços vigentes firmados por outros órgãos públicos, das páginas consultadas nos sites especializados e da resposta obtida perante o fornecedor, ainda que se trate de manifestação de desinteresse de ofertar cotação.
Art. 5º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo, as seguintes informações:
I - identificação do processo administrativo;
II - identificação do objeto pesquisado;
III - identificação da fonte de pesquisa e o preço praticado;
IV - método utilizado para a definição do valor estimado e a respectiva justificativa da escolha;
V - justificativa para exclusão de preços considerados inexequíveis ou excessivamente elevados;
VI - identificação do servidor responsável pela elaboração da pesquisa e do mapa comparativo de preços;
VII - data da sua elaboração.
§ 1º Caso decorra prazo superior a 6 (seis) meses entre a data da elaboração do documento de pesquisa de preços de que trata o caput deste artigo e a divulgação do instrumento convocatório, poderá ser promovida a atualização do valor estimado da contratação, adotando o índice de correção monetária aplicável, hipótese em que será desnecessário refazer a pesquisa.
§ 2º Caso ocorra evento superveniente após a elaboração do documento de pesquisa de preços que afete o valor do objeto, para mais ou para menos, poderá ser reavaliado o valor estimado da contratação antes da divulgação do instrumento convocatório, podendo, inclusive, submeter o objeto à nova pesquisa.

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no art. 4º do decreto municipal nº299/2023, dispõe sobre os

procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e a contratação de serviços no âmbito dos órgãos da administração direta, das autarquias e das fundações do poder executivo municipal, nos termos da lei federal nº14.133, de 1º de abril de 2021, e dá outras providências. Além disso, de se destacar o registro quanto à análise crítica dos valores coletados.

2.9. TERMO DE REFERÊNCIA

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

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> (...)
> XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
> b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
> d) requisitos da contratação;
> e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
> f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
> g) critérios de medição e de pagamento;
> h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
> i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
> j) adequação orçamentária;
> (...)

Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133, de 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.
> (...)

Já em relação aos serviços, também devem ser observadas as exigências do art. 47, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:
> I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
> II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.
> § 1º (...)
> Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:
> I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
> II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
> III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
> IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
> V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
> VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.
> Parágrafo único. (...)

Presente caso o termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, além de outras que o setor entendeu pertinente.

2.10. DA NATUREZA COMUM DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Compete à administração 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, de 2021.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 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;
> (...)

No caso concreto, a Administração **declarou** expressamente a natureza comum do objeto da licitação.

2.11. INFORMAÇÃO SOBRE O REGIME DE FORNECIMENTO

Os documentos de planejamento da contratação devem tratar do regime de fornecimento de bens ou da prestação de serviços, observados os potenciais de economia de escala, cujos impactos podem afetar a decisão sobre o parcelamento ou não do objeto, que será abordado mais adiante.

No caso concreto, o regime de fornecimento **foi** suficientemente explicitado.

2.12. AQUISIÇÃO DE BEM DE CONSUMO QUE SE ENQUADRA COMO BEM DE LUXO

De acordo com o art. 20 da Lei nº 14.133, de 2021, não é admitida a aquisição de artigos de luxo, tendo os §§ 1º e 2º tratado da necessidade de regulamentação do tema:

> Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo. Regulamento (Vigência)
> § 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.
> § 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo.
> § 3º (VETADO).

No âmbito da administração pública municipal, o tema foi regulamentado pelo Decreto nº 297/2023, tendo seu art. 5º reforçado a vedação de aquisição de bens de consumo enquadrados como bens de luxo, sendo admitidas as exceções contidas em seu art. 4º:

> Art. 4º Não será enquadrado como bem de luxo aquele que, mesmo considerado na definição do inciso I do caput do art. 2º:
> I - for adquirido a preço equivalente ou inferior ao preço do bem de qualidade comum de mesma natureza; ou
> II - tenha as características superiores justificadas em face da estrita atividade do órgão ou da entidade.

Diante do exposto, observa-se que, no presente caso, não há indicação, por parte do setor técnico, de aquisição de bens de luxo, nos termos do art. 20 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 297/2023. Ademais, não cabe a esta Assessoria a realização de uma análise pormenorizada de cada item adquirido, sendo suficiente, para fins de conformidade, a declaração do setor competente quanto à adequação dos bens às exigências normativas aplicáveis.

2.13. INDICAÇÃO DE MARCA OU MODELO

Quanto à eventual indicação de marca ou modelo, cabe salientar que lei admite tal possibilidade de forma excepcional, por representar restrição à ampla competitividade do certame.

O artigo 41 da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta as hipóteses em que será possível a indicação de marca ou modelo:

> Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:
> I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:
> a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
> b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
> c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
> d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

Ocorre que a indicação de marca/modelo não basta para a exclusão das demais opções do mercado, sendo certa a possibilidade de realização, pelo interessado, de prova de qualidade de produto similar, conforme disciplinado no artigo 42 da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

> I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;
> II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;
> III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.
> § 1º O edital poderá exigir, como condição de aceitabilidade da proposta, certificação de qualidade do produto por instituição credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).
> § 2º A Administração poderá, nos termos do edital de licitação, oferecer protótipo do objeto pretendido e exigir, na fase de julgamento das propostas, amostras do licitante provisoriamente vencedor, para atender a diligência ou, após o julgamento, como condição para firmar contrato.
> § 3º No interesse da Administração, as amostras a que se refere o § 2º deste artigo poderão ser examinadas por instituição com reputação ético-profissional na especialidade do objeto, previamente indicada no edital.

Ainda sobre indicação de marca, também deve ser considerada a vedação do artigo 40, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021, que, ao tratar do parcelamento, destaca sua inadequação quando o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Por outro lado, nada impede que a Administração efetive a indicação de marca/modelo, quando for necessária como parâmetro ou referência para as especificações qualitativas do objeto, para facilitação de sua identificação, sendo conveniente, neste caso, vir acompanhada das expressões “equivalente, similar ou de melhor qualidade”.

De tudo o que foi apresentado, fica a constatação de que a marca não poderá ser indicada como o objeto da contratação em si. Ou seja, o administrador não poderá externar sua preferência por contratação de certa marca, a seu talante, sem a correspondente motivação técnica objetiva e fundamentada. Portanto, a referência à marca deve ser consequência das características específicas do objeto, e não seu pressuposto, sob pena de indevida restrição da licitação e quebra da isonomia dos licitantes.

2.14. MODALIDADE, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E MODO DE DISPUTA

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos

aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

I) modalidade de licitação;
II) critério de julgamento;
III) modo de disputa; e
IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No caso concreto, o tema **foi** tratado na fase de planejamento.

2.15. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

> **Lei nº 8.429, de 1992**
> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
> (...)
> IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
> (...)
> **Lei nº 14.133, de 2021**
> Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.
> (grifou-se)

Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso concreto, a **Administração diante da faculdade de informar a dotação orçamentaria na fase interna de pregão sob o sistema de registro de preço deixou de informar as rubricas para** despesa decorrente da contratação.

2.16 – DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços – SRP, tem sido definido na doutrina como um conjunto de procedimentos para a coleta e registro formal de preços relativos à aquisição de bens ou prestação de serviços de natureza comum, para contratações futuras. Nesse tipo de procedimento a Administração não está obrigada a firmar o contrato com as empresas selecionadas, apenas há os registros dos preços dos fornecedores/prestadores de serviços, órgãos participantes e condições a serem praticadas durante o período de vigência da Ata, que é uma espécie de termo de compromisso para futuras contratações.

Nas lições do Ilustre Jacoby Fernandes, Registro de Preços é:

> "Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração" (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preço e pregão presencial e eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 31)

Desse modo, a licitação na modalidade pregão para o SRP é um instrumento que proporciona maior eficiência nas contratações públicas, sendo cabível para a aquisição ou serviço comum pretendido, que pelas suas características são considerados de natureza comuns de fácil identificação no mercado, o que indica a viabilidade de contratação em conformidade com as necessidades administrativas.

Sendo assim, entendo ser o Sistema de Registro de Preços a forma que melhor se amolda devido propiciar maior flexibilidade e vantagem nas contratações da Administração Pública Municipal, considerando que não se tem condições de precisar, desde logo, com exatidão, o quantitativo necessário.

Tal sistemática é regulamentada pela lei de licitações e regulamentada pelo Decreto Municipal nº 301/2023, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços nas contratações públicas municipais.

Verifica-se, neste contexto, que há previsibilidade legal para adoção da modalidade sobre a forma de registro de preços.

2.17. MINUTA DE EDITAL

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado pela Procuradoria Geral do Município. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela Procuradoria foram destacadas e estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.

2.18. DA UTILIZAÇÃO OU NÃO DE MINUTA PADRONIZADA DE EDITAL

A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

No caso, verifica-se que a Administração utilizou modelo padronizado de minuta de Edital.

2.19. DA RESTRIÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS NO CERTAME

O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

Especificamente em relação a consórcios, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

> Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:
> I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;
> II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;
> III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;
> IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;
> V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

> § 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.
> § 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.
> § 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.
> § 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.
> § 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

No que se refere a cooperativas, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

> Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:
> I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;
> II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;
> III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;
> IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo. No caso concreto, observa-se que o edital **não prevê** restrição a participação de interessados.

2.20. DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

2.21. LICITAÇÃO EXCLUSIVA

Nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte.

2.22. COTA RESERVADA

Conforme previsão do art. 48, inciso III, da Lei Complementar 123, de 2006, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Em relação às cotas exclusivas, identificam-se alguns requisitos que condicionam seu uso:

I) Em primeiro, a adoção da cota de 25% apenas será aplicável em certames para aquisição de bens, não sendo admitida tal restrição competitiva em licitações para contratação de serviços ou obras; e

II) Em segundo, esses bens devem possuir natureza divisível. Esta divisibilidade está relacionada ao item, e não à pretensão contratual como um todo. Assim, a cota exclusiva apenas pode ser utilizada caso fosse possível a cisão do item, sem prejuízo à licitação.

O edital deverá prever que, não havendo vencedor para a cota reservada (até 25%), esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado. O § 3º prevê, ainda, que se a mesma empresa vencer a cota reservada (25%) e a cota principal, a contratação da cota reservada deverá ocorrer pelo menor preço. Obviamente, o cumprimento dessas regras regulamentares apenas é possível quando a cota principal e a cota reservada se relacionam ao mesmo objeto (ou item).

2.23. DO AFASTAMENTO DA LICITAÇÃO EXCLUSIVA E COTA RESERVADA

A adoção de certame exclusivo para ME/EPP (e equiparados) ou mesmo as cotas de 25% podem ser afastadas. A própria LC 123/2006 estipulou situações que justificam a não adoção, nesses certames, de competitividade restrita.

> Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:
> I - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)
> II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
> III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;
> IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

2.24. TRATAMENTO DIFERENCIADO A ME E EPP DE NATUREZA FACULTATIVA

Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

I) de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte;

II) de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido.

2.25. PREVISÕES DA LEI N. 14.133, DE 2021 SOBRE TRATAMENTO DIFERENCIADO A ME E EPP

Inicialmente, convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Por elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

> Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
> § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:
> I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;
> II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à

> receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.
> § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.
> § 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Desse modo, para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, e do Decreto nº 8.538, de 2015, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam:

I) item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; e

II) no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º, acima transcritos, que tratam dos critérios para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.

2.26. MARGENS DE PREFERÊNCIA

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração poderá estabelecer margens de preferência, conforme premissas indicadas em seu art. 26:

> Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:
> I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;
> II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.
> § 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:
> I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;
> II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;
> III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País

prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.
§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

Convém observar que o art. 27 estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da aplicação de margens de preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

2.27. CLÁUSULA COM ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, COM DATA-BASE VINCULADA À DATA DO ORÇAMENTO ESTIMADO

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

No caso concreto, a minuta de edital e anexos revela que a Administração estabeleceu índice de reajustamento de preço conforme exigência legal**.**

2.28. MINUTA DE TERMO DE CONTRATO/ ATA DE REGISTRO DE PREÇO

A minuta de termo de contrato e ata de registro de preço foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado pela Procuradoria Geral do Município. As alterações efetuadas no modelo elaborado foram destacadas e estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.

2.29. DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

No presente caso, foram juntados aos autos as portarias de designação do agente de contratação e da equipe de apoio, contudo não foram juntadas a do gestor e fiscal(is) de contratos, podendo tal omissão ser suprida até a assinatura do instrumento contratual.

2.30. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e **do termo de contrato** no Portal Nacional de Contratações

Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Municípios, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e **art. 94** da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

Este é o parecer.

Evoluo os autos para o Procurador Geral do Município para aprovação e considerações necessárias, com póstuma remessa ao Núcleo de Agente de Contratações.

Campo Alegre/AL, *data assinatura digital*.

Willames Rodrigues Silva
Assessor Jurídico
Procuradoria Geral do Município
OAB/AL 13.460

WILLAMES RODRIGUES SILVA

Assinado de forma digital por WILLAMES RODRIGUES SILVA
Dados: 2026.07.06 10:21:38 -03'00'