

43
PARECER JURÍDICO Nº /2024

PROCESSO DE LICITAÇÃO PÚBLICA.
MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO Nº
003/2024. REGISTRO DE PREÇO PARA
FORNECIMENTO DE MATERIAL DE
EXPEDIENTE PARA ATENDER AS
NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL,
FMS E FMAS DE DIVINA PASTORA/SE.

A Prefeitura Municipal de Divina Pastora, através da Secretaria Municipal de Administração, Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Assistência Social, requereu a realização de novo procedimento licitatório objetivando o registro de preços para fornecimento de material de expediente para atender as necessidades da Prefeitura Municipal, do FMS e do FMAS de Divina Pastora/SE.

Seguindo o trâmite habitual do procedimento licitatório, atendendo as exigências do artigo 53, I e II da Lei nº 14.133, de 2021 e dos Decretos nº 95/21 e 122/2021, a agente de contratação de Divina Pastora/SE solicitou parecer opinativo acerca da legalidade da minuta do supracitado Edital de licitação, na modalidade pregão eletrônico e da minuta do contrato:

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, tendo as presentes

observações caráter **meramente opinativo.**

Pois bem. Inicialmente urge salientar que a nova Lei nº 14.133, de 2021, em seu artigo 18, estabelece as etapas do processo licitatório, sobretudo a fase preparatória, que 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, com as Leis Orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação:

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 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.

O referido dispositivo traz a composição do processo do certame, sendo necessário para a sua instrução e conclusão a elaboração de todos os documentos elencados em seus incisos, sendo eles, Estudo Técnico Preliminar, Termo de referência, Anteprojeto, Projeto básico ou Projeto executivo, Documento de Formalização de Demanda entre outros.

Ademais, além de elencar, em seus incisos, a composição da fase preparatória do processo licitatório, o referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre a necessidade de realização de **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.

O Estudo Técnico-Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido.

Também conforme já explanado, é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. O artigo 18, § 1º, 2º e 3º da Lei nº 14.133, de 2021 apresentam 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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Assim, perfilhando os autos do caso concreto, observa-se que a Administração Pública preencheu todos os elementos bem como todos os requisitos do fluxo procedimental estabelecido pelo artigo 18 da Lei 14.133/2021, **elaborando devidamente Termo de Referência, Documento de Formalização de Demanda, Pesquisa de Preço, Declaração de dotações orçamentárias, Estudo Preliminar Técnico, Portaria de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, minuta do Edital e a ata de registro de preço** todos devidamente assinados pelos agentes competentes, de modo a contemplar as exigências legais e normativas, tendo em vista que: (i) descreveu a necessidade de contratação; (ii) apresentou busca por soluções de mercado; (iii) definiu o objeto da contratação; (iv) levantou a estimativa das quantidades e do valor da contratação; (v) apresentou justificativas; (vi) apresentou previsão no Plano de Contratações Anual e demonstrativo de resultados pretendidos.

No que se refere à escolha da modalidade **pregão eletrônico**, que é um aperfeiçoamento do regime de licitações para a Administração Pública, caracterizando-se como uma modalidade licitatória que possibilita o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo para o esforço de redução de despesas de acordo com as metas de ajuste fiscal, a Lei 14.133/2021 também dispõe sobre seu procedimento.

De acordo com a Lei 14.133/2021, o procedimento relativo à licitação na modalidade de pregão é destinado aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, independentemente do valor do objeto contratual, considerando-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XLI - pregão: 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;

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, 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.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Sobre o tema, ressalta-se o disposto no Decreto Municipal nº. 122/2021 que regulamenta a supracitada modalidade de licitação no âmbito municipal, trazendo no seu art. 1º que *"Este decreto regulamenta a modalidade de licitação Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e contratação de serviços comuns, inclusive os serviços comuns de engenharia, no âmbito do Município de Divina Pastora, Estado de Sergipe"*.

No caso em comento, tendo em vista tratar-se de licitação para registro de preços para o fornecimento de material de expediente, tem-se, preliminarmente, **que a forma eletrônica é a adequada ao procedimento.**

Ademais, destaca que o presente certame será processado por meio do Sistema de Registro de Preços, procedimento auxiliar das licitações previsto pelo artigo 78, IV da Lei 14.133/21 e regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 096/2023, mostrando-se útil à Administração, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição dos serviços conforme a necessidade dos órgãos solicitantes.

Por fim, consoante disposição legal, **(i)** a instauração do procedimento licitatório na modalidade pregão dar-se-á por ato da autoridade competente que deverá examinar e aprovar a minuta de Edital com seus anexos; **(ii)** devendo o edital ser

produzido com o concurso de outros documentos previamente elaborados pela Unidade Administrativa ou área que demanda a realização da licitação e, portanto, conhece detalhadamente os bens e serviços a serem adquiridos, **(iii)** sendo o processo relativo ao Pregão Eletrônico instruído, obrigatoriamente, dos documentos listados no art. 8º do Decreto Municipal nº. 122/2021.

Assim, o procedimento licitatório deverá conter as exigências supracitadas, devendo cada agente conduzir o processo conforme determinado no decreto normativo municipal supracitado.

Pois bem, ultrapassada a explanação acima, tendo em vista que o presente parecer jurídico deve versar acerca da legalidade da minuta do Edital de licitação, sendo este o **objeto da presente análise**, cumpre salientar que o **edital é o documento responsável por dar publicidade ao procedimento licitatório** permitindo, assim, uma maior competição entre os litigantes, de modo que o seu conteúdo deverá integrar as disposições contratuais que serão acordadas entre a Administração Pública e o licitante vencedor.

Nessa quadra, em se tratando de registro de preços, preleciona o art. 82, da Lei n.º 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

- I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
- II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
- III - a possibilidade de prever preços diferentes:
 - a) Quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
 - b) Em razão da forma e do local de acondicionamento;
 - c) Quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
 - d) Por outros motivos justificados no processo;
- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior

desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequência

Perfilhando a documentação encaminhada a esta procuradoria, tem-se que a minuta do edital e a minuta da ata atendem aos requisitos legais exigidos.

Destaca-se 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 (PNCP) e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal diário de grande circulação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Ademais, destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o Edital, bem como seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Destaca-se ainda que, face o ultimo ano de gestão e considerando o período eleitoral, ficam ressalvados os preceitos para evitar que os agentes públicos utilizem recursos públicos em favor próprio, respeitando os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, cumpre ressaltar que, diante da amplitude do objeto contratual em análise, faz-se necessário observar se há, neste Município, contrato diverso com objeto

similar, o que, imediatamente impede o prosseguimento do certame.

Desta feita, ante o exposto, percebe-se que o procedimento licitatório se encontra em total consonância com a legislação em vigor, atendendo a todos os requisitos exigidos pela legislação pertinente, **opinando-se pela legalidade da minuta do edital e da minuta da ata.**

É o Parecer, *sub censura*.

Divina Pastora/SE, 11 de setembro de 2024.



NATHALIE EMANUELA SOUZA MARQUES

OAB/SE 10.496