



#2025-003-030

PARECER JURÍDICO

Nº de Ordem: 031/2025/PGM/4ªUTC

Processo Licitatório nº 169/2024

Pregão nº 070/2025

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÕES E SERVIÇOS COMUNS. REGULARIDADE JURÍDICA DA FASE INTERNA COM RESSALVAS.

1 RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da fase interna da licitação, a ser realizada pela modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, para registro de preços para futura e eventual aquisição de implantes contraceptivos subdermicos de etnogestrel para atender às necessidades de contracepção das usuárias do SUS na Atenção Primária à Saúde, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.

Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- documento de formalização da demanda (ff. 02/03);
- estudo técnico preliminar - ETP (ff. 04/06);
- mapa de riscos (ff. 07/09);
- despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (ff. 10/10V);
- termo de referência (ff. 13/19);



- Certidão sobre a utilização do modelo do Termo de Referência aprovado pela Controladoria Geral do Município (f.20);
- pesquisa de mercado (ff. 11/12v);
- pedido de compra (f. 21);
- mapa comparativo de preços (ff. 22);
- indicação da disponibilidade orçamentária (ff. 24);
- autorização da autoridade administrativa (ff. 25);
- divulgação da intenção de registro de preços (ff. 27/28);
- declaração do ordenador de despesa – art. 16, II, LRF (f 23);
- minuta de edital com anexos (ff. 29/59);
- certificado de adoção das minutas padrão da Procuradoria Geral do Município de Diamantina (ff. 60);
- Certidão sobre a verificação da regularidade processual (ff. 26).

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

2 ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Dos limites da análise jurídica

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.



Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Outrossim, a análise ora apresentada **baseia-se na presunção relativa de veracidade e boa-fé de todas as manifestações e documentos constantes dos autos** administrativos, eis que se trata de princípio norteador de toda a Administração Pública.

Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

Dito isso, passa-se à análise do caso concreto.

2.2 Da utilização do pregão eletrônico como modalidade de licitação

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem/serviço a ser adquirido/prestado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021), conforme consta na Certidão de f. 60. Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

2.3 Do sistema de registro de preços

O Sistema de Registro de Preços - SRP - poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto nº 346, de 2023):



- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
- V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

No caso, verifica-se que a Administração indicou, às ff. 05, que o SRP foi adotado em razão da “sazonalidade da demanda ao longo do ano, não sendo prudente a contratação de quantidades fechadas sob o risco de realizar aquisição aquém ou além da necessidade dentro do exercício financeiro”, enquadrando a contratação no art. 3º, caput, E/OU inciso I e V do Decreto nº 346, de 05 de julho de 2023. Pelo exposto, considera-se cabível a adoção do SRP¹.

2.4 Da intenção de registro de preços

Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 9º do Decreto nº 346, de 05 de julho de 2023, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe,

¹ Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - Quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - Quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - Quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - Quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto nacional, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32 do Decreto Federal nº 11.472 de 31 de março de 2023 e suas alterações posteriores; ou

V - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - Existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados sem complexidade técnica e operacional; e

II - Necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.



como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

Será dispensável essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º, § 2º, do Decreto nº 346, de 05 de julho de 2023).

Em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 346, de 05 de julho de 2023, é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata (art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto nº 346, de 05 de julho de 2023).

Às ff. 27/28, percebe-se que houve a referida divulgação.

2.5 Do planejamento da contratação

2.5.1 Dos documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de riscos;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados às ff. 02/03, 04/06, 07/09 e 13/19.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.



2.5.2 Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do modelo aprovado pela Controladoria Geral do Município, por intermédio da Instrução Normativa n.º 002, de 6 de maio de 2024, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, do Decreto nº 345, de 05 de julho de 2023. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, **obrigatoriamente**, deverão conter:

- I - Descrição da necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
(...)
- V - Estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- 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 - Justificativas para o parcelamento ou não da solução;
(...)
- XIII - Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar nas ff. 02/03.

Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, do Decreto nº 345, de 05 de julho de 2023, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, §1º, do Decreto nº 345, de 05 de julho de 2023.

Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pelo Decreto nº 345, de 05 de julho de 2023.



Em que pese a previsão, objetivamente, de todos os tópicos mencionados no Decreto nº 345/2023, deve-se alertar sobre os riscos da formulação de estudos por intermédio de modelos preenchidos, de forma genérica, que poderiam servir para qualquer contratação.

Como já dito, sobre o conteúdo de estudos técnicos que afetam outras áreas do conhecimento técnico/científico, ou outras unidades administrativas, não cabe a esta Procuradoria adentrar no mérito dessas manifestações. Contudo, cabe destacar que **o conteúdo da documentação produzida no âmbito destes processos públicos é de responsabilidade daquele que assinala as declarações**. Portanto, deve-se ressaltar que o emitente responderá pelas declarações e estudos que produz no processo, especialmente, pela imprudência/negligência/imperícia das conclusões e apontamentos.

Destaca-se o recente Acórdão nº 879/2023, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás que *“à vista das impropriedades na elaboração dos documentos e considerando as atribuições, concluiu que competia à autoridade responsável pela aprovação dos estudos técnicos preliminares e do Termo de Referência supervisionar os trabalhos e adotar as providências necessárias, caso fosse preciso eventuais correções no procedimento. Portanto, diante da culpa da responsável por atuar com negligência e imperícia cabe a aplicação da multa (...)*.

Aliás, naquele precedente, ficou consignado no relatório a manifestação técnica do respectivo órgão daquele tribunal, que destacou:

Desse modo o parecer não é uma peça hábil a sanar vícios proferidos por setores técnicos, especialmente naquilo que envolve detalhes técnicos do objeto, não analisados no parecer.
Sendo assim, o fato de o processo licitatório possuir manifestação jurídica não isenta de a responsabilidade do servidor público que atuou durante o procedimento de forma culposa ou dolosa, em prejuízo da administração.
(Acórdão nº 879/2023, TCE/GO)

Com o acertado entendimento do Tribunal, ratifica-se a jurisprudência pelo caráter opinativo da manifestação jurídica, como também (aliado à presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos) pela responsabilidade dos setores técnicos e administrativos pelo teor das suas declarações. Por isso a lei de licitações é clara ao estabelecer que ao órgão de assessoramento jurídico compete a análise



de legalidade dos atos, sendo que a responsabilidade pela conformidade de cada ato emanado por cada autoridade que atua no processo é atribuída a cada um conforme sua competência.

2.5.3 Gerenciamento de riscos

Cabe pontuar que **“Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado no documento de ff. 07/09, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

2.5.4 Termo de referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).



Cumprе lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Controladoria Geral do Município, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as 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.

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (ff. 13/19).

Além disso, foi juntada declaração da área técnica/administrativa informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela Instrução Normativa nº 002, de 6 de maio de 2024, da Controladoria Interna, em seus Anexos IV e V. (ff. 20).

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados. Cumprе destacar que, observados os requisitos formais indicados pelos órgãos de controle, é de responsabilidade da unidade técnica/administrativa que elabora o documento a correspondência das informações colocadas com a realidade fática e jurídica. Em homenagem ao *princípio da presunção de veracidade e legalidade* dos atos administrativos, tem-se que o conteúdo alocado pela respectiva unidade nos documentos que integram a fase preparatória da contratação é presumido regular, sendo a responsabilidade técnica pelos documentos produzidos é daquele que



realizou sua elaboração, sendo alheia à presente análise o teor da escolha técnica da solução e das peculiaridades da contratação realizadas pelo setor requisitante.

2.5.5 Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi devidamente justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método devidamente amparado por documentos juntados aos autos (ff. 04/06v).

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

2.5.6 Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o



objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 40, V, "b", § 2º, Lei nº 14.133/2021):

- I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Ademais, **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, "b", § 3º, Lei nº 14.133/2021):

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

2.5.7 Do orçamento da contratação (estimativa da despesa), da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

Quanto ao orçamento, é dever da Administração elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.



MUNICÍPIO DE DIAMANTINA/MG
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

No âmbito do Município de Diamantina, a Controladoria Geral cuidou de regulamentar sobre os requisitos da pesquisa de mercado, que deverá, necessariamente, conter os elementos mínimos previstos no art. 5º, da Instrução Normativa nº 001/2023, da Controladoria Geral do Município de Diamantina:

Art. 5º A pesquisa de mercado será materializada em documento que conterà, no mínimo:

- I - descrição do objeto a ser contratado;
- II - identificação e ateste do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa de mercado;
- III - caracterização das fontes consultadas;
- IV - série de preços coletados;
- V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
- VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
- VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
- VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta;

Ademais, sobre os parâmetros, indica o art. 7º, da Instrução Normativa nº 001/2023, da Controladoria Geral do Município de Diamantina, que devem ser priorizados aqueles previstos nos incisos I e II, do mencionado artigo e, justificado, quando não utilizadas:

Art. 7º A pesquisa de mercado para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

- I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de mercado, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Federal, Estadual e/ou Municipal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;
- IV - pesquisa direta com o maior número possível de propostas, devendo haver no mínimo 3 (três) cotações de fornecedores, mediante solicitação formal, por meio de ofício ou e-mail, 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, estadual e/ou municipal de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das mesmas esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.



§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II do caput deste artigo, devendo, em caso de impossibilidade, ser apresentada justificativa nos autos, e indicado qual o parâmetro será adotado pela Unidade Gestora requisitante.
(...)

Desse modo, a justificativa, quando dispensados os parâmetros prioritários, deve ser emitida em adição aos demais requisitos do art. 5º, da mesma IN.

Verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação às ff. 10/10v, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos e certificando, sob sua responsabilidade, a obediência às diretrizes da IN 001/2023, do Controle Interno

2.5.8 Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

Por fim, tal exigência foi atendida, pois foi mencionado no preâmbulo do Edital (ff. 30) o(s) decreto(s) que cuida(m) da designação do Pregoeiro e da respectiva Equipe de Apoio.

2.6 Da participação de ME, EPP e Cooperativas

O Lei Complementar Federal nº 123/2006 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras (art. 47).

O art. 48, inciso I, da mencionada Lei Complementar estabelece que, para as contratações cujo valor esteja abaixo de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. Por outro lado, prevê o inciso III, do mesmo artigo, que, 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 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.



MUNICÍPIO DE DIAMANTINA/MG
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Nos termos do art. 49, da Lei Complementar Federal nº 123/2006, os órgãos e entidades contratantes poderão deixar de observar as disposições do art. 47 e 48, quando: a) 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; b) 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; a licitação for dispensável ou inexigível, excetuando-se as dispensas pelo baixo valor, 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.

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

- de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48, inciso II, da Complementar Federal nº 123/2006;
- de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido nos termos do art. 48, §3º, da Lei Complementar Federal nº 123/2006.

Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.

Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$80.000,00 (oitenta mil reais). Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

Assim, pelo que consta na minuta de edital encaminhada, fora observada a regra sobre a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, conforme previsão do art. 48, III, da LC 123/06.



De todo modo, recomenda-se a verificação da não incidência de qualquer das hipóteses do art. 49, da Complementar Federal nº 123/2006, o que possibilitaria, como consequência, o afastamento do tratamento diferenciado e a abertura da competição a todas as empresas interessadas, independentemente de seu porte.

3 DAS MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL E CONTRATO

Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela Procuradoria Geral do Município de Diamantina - PGM, conforme art. 19, IV, § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela PGM, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, e os relacionados ao contrato são delineados no art. 92, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

No caso, verifica-se que a Administração utilizou o modelo da minuta disponibilizado pela Procuradoria Jurídica: Edital de Pregão Eletrônico, versão 27/06/2024 08:53; Contrato (Aquisição/Compra), versão 16/05/2024; Ata de Registro de Preços – Geral, versão 16/05/2024 16:26, conforme certificação processual de ff. 60.



4 DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

No presente caso, foi vedada a adesão à ata de registro de preços, conforme consta no item 4.1 da minuta da ARP (ff. 56) c/c item 4.1 do Edital de Licitação (f. 30v).

5 DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, consta às ff. 24 a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

Alerta-se, ainda, sobre a necessária observância do que dispõe o art. 60, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

6 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, 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 Município, bem como em jornal de grande circulação.

No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (**art. 55, I, "a", Lei nº 14.133/2021**).

Destaca-se 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 14.133/2021.

Ainda, sobre o PNCP, consta no art. 94 a obrigatoriedade de divulgação no Portal dos contratos e seus aditamentos, no prazo de 20 (vinte) dias úteis (para licitações) ou 10 (dez) dias úteis (para contratações diretas), contados da data da assinatura.

Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

- cópia integral do edital com seus anexos;
- resultado da licitação;
- contratos firmados e notas de empenho emitidas.

Desde já **se recomenda** a aplicação dos dispositivos mencionados.

7 DA REGULARIDADE FORMAL E PREENCHIMENTO ADEQUADO DAS LISTAS DE VERIFICAÇÃO

No uso das atribuições e diretrizes do art. 169, esta Procuradoria elaborou/reformou listas de verificação aprovadas pelo órgão de controle interno, no escopo de se mitigar os riscos das irregularidades do procedimento, inclusive em homenagem à eficiência de modo a evitar que os processos sejam tramitados sem a devida regularidade formal (o que evita que os processos retornem para saneamento de questões banais).

As listas de verificação são mecanismos que trazem celeridade aos processos licitatórios, sem prejuízo ao devido controle da conformidade/legalidade do processo, **que é de responsabilidade de todos os agentes que atuam no processo** (art. 169, I, da Lei 14.133/21). De qualquer modo, cabe a **alta administração** a efetiva implementação das práticas de aperfeiçoamento do controle, de modo a promover medidas *“íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e*



MUNICÍPIO DE DIAMANTINA/MG
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas” (art. 169, §1º, da Lei 14.133/21).

Diante disso, no início do ano de 2025, esta Procuradoria, pelo **dever** de cautela, passou a auditar o preenchimento das Listas de Verificação aprovadas na IN 002/2024, do Controle Interno, revisadas pela Procuradoria Geral, e amplamente divulgadas entre os setores que cuidam da tramitação dos processos. Em cumprimento ao comando do art. 169, §3º, da Lei 14.133/21, foram emitidos despachos para reanálise de impropriedades certificadas pelo(a) responsável nas respectivas listas de verificação (exemplo: Despacho 004/2025/PGM/4ªUTC no Processo Licitatório 179/2024 - Pregão Eletrônico: 075/2024; Despacho 005/2025/PGM/4ªUTC no Processo Licitatório 161/2024 - Pregão Eletrônico 067/2024; Despacho 006/2025/PGM/4ªUTC no Processo Licitatório 181/2024 - Pregão Eletrônico 076/2024 e Despacho 007/2025/PGM/4ªUTC no Processo Licitatório 170/2024 - Pregão Eletrônico 071/2024).

Contudo, pelo que tudo indica, as diligências causaram desconforto com relação ao retorno dos autos para saneamento das questões apontadas, como manifestado em reunião realizada no dia 15/01/2025, em que foi manifestada a preocupação com a celeridade das contratações, especialmente com relação a assuntos *prioritários* (sic.) como *festividades carnavalescas*.

Dito isto, como é de conhecimento, as certidões expedidas por servidor público devidamente investido, s.m.j., gozam da *presunção de veracidade e legitimidade*. As diligências realizadas por amostragem demonstraram que existem desafios DE RESPONSABILIDADE DA ALTA ADMINISTRAÇÃO no aprimoramento do controle das contratações realizadas mediante processo licitatório (a despeito da emissão e disponibilização das listas de verificação amparadas nas normas sobre os procedimento e da recomendação para que os processos não sejam encaminhados à Procuradoria sem a certificação integral da regularidade amparada nos *checklists*), conforme dispõe o art. 169, §1º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Portanto, considerando o certificado na f. 26, sob pena de responsabilidade do seu emitente sobre as declarações que expede no exercício da função pública,



presume-se superadas as questões de regularidade formal apontadas nas listas de verificação aprovadas, resguardada futura análise pelo órgão de controle interno no escopo de se aprimorar o controle de legalidade e conformidade das contratações, o que desde já **se recomenda** (após o término da tramitação do procedimento).


Recomenda-se, também, a juntada da lista de verificação preenchida no corpo dos autos, com a devida numeração das folhas.

8 CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da REGULARIDADE JURÍDICA, **COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos **itens 2.6, 6 e 7 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

É o parecer opinativo.

Diamantina, 19 de fevereiro de 2025.


Eisenhower G. da Cruz Junior
Procurador Jurídico
OAB/MG 183.628

