



Destinatário: Josiele Micheline Espídola Luiz – Agente de Contratação

Data: 24/01/2025

Assunto: Publicação de Edital

Referência: P.L. nº. 0109/2024 – Pregão Eletrônico 0067/2024 – Registro de Preços

I- CONSULTA

O Agente de Contratação, Josiele Micheline Espídola Luiz, solicita desta Procuradoria emissão de parecer acerca da regularidade do Processo Licitatório nº 0109/2024, Pregão Eletrônico (fl. 386), Sistema de Registro de Preços, nº 0067/2024, com adoção do critério de julgamento do tipo menor preço por item, cujo objeto visa o registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de expediente, escolares e de recreação para atender EXCLUSIVAMENTE as demandas da Secretaria Municipal de Educação e as escolas da rede pública municipal de Barão de Cocais/MG, no valor estimado de R\$473.909,50 (quatrocentos e setenta e três mil novecentos e nove reais e cinquenta centavos).

II- ANÁLISE JURÍDICA

Em atenção à solicitação de Parecer Jurídico, com relação à consulta em análise, inicialmente, registre-se que não compete à Assessoria Jurídica adentrar ao mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração Pública, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, razão pela qual a presente análise limitar-se-á aos aspectos jurídicos do procedimento licitatório.

Ademais, insta ressaltar, por oportuno, que não compete a esta Procuradoria atuar como órgão fiscalizador/saneador dos atos praticados pela Administração, sequer condicionar o prosseguimento da pretensão administrativa ao atendimento das recomendações sugeridas por esta Assessoria.



Independentemente de priorizar o estrito cumprimento da legalidade, as manifestações deste Órgão de Assessoramento, como cediço, são meramente opinativas, de modo que, caso as recomendações outrora deduzidas tenham sido acolhidas ou afastadas pelas áreas competentes desta Pasta, não é demasiado cogitar que tal desfecho tenha passado pelo crivo da conveniência e oportunidade do Administrador, sobre o qual recai o ônus de tal decisão.

III- DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

É comum que as contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021.

Desta forma, cumpre asseverar que a adoção da modalidade licitatória denominada Pregão, nos termos do art. 29 da Lei 14.133/2021, pode ser utilizada *“sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”*.

Acerca do tema, disserta o doutrinador Marçal Justen Filho ¹:

“As características diferenciais do pregão consistem em sua aplicação apenas para a contratação de bens e serviços comuns. A Lei 14.133/2021 reservou a utilização do pregão apenas para objetos “comuns”. Na sua dimensão mais evidente, o objeto comum é aquele disponível no mercado, que não apresenta variações significativas de qualidade. Mais precisamente, o objeto comum destina-se a atender necessidades comuns da Administração, de modo que pequenas variações de qualidade se tornam irrelevantes. Comum não é propriamente o objeto, mas a necessidade administrativa. Nesse sentido, alude-se a objeto comum nas hipóteses em que a necessidade administrativa pode ser satisfeita mediante a prestação executada por qualquer fornecedor, desde que preenchidos certos requisitos mínimos de qualidade, e segundo as soluções disponíveis de modo amplo no mercado. Isso conduz à adequação da seleção fundada apenas no menor preço ou no maior desconto”.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª ed. São Paulo. Editora: Thomson Reuters Brasil, 2023.



O bem a ser adquirido deve ser qualificado como comum pela unidade técnica nos termos do art. 6º, inciso XIII e art. 29 da Lei nº 14.133/2021. Além disso, para que seja comprovada a adequação da modalidade escolhida para o processamento da licitação, deverá a Secretaria declará-lo expressamente, sendo possível licitar o objeto somente sob o tipo menor preço ou maior desconto, conforme dispõe o art. 6º, inciso XLI.

Nessa esteira, vislumbra-se que o gestor competente atestou, no Termo de Referência à fl. 370V (item 1.1.1) que os bens objeto desta contratação são caracterizados como comuns, conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar, fl. 90: item X *“Os materiais constantes neste documento são encontrados no mercado, de modo que há várias empresas especializadas e bem solidificadas no ramo de venda destes produtos. Todos os itens são materiais comuns, encontrados usualmente no mercado e a forma de escolha do fornecedor deverá ser por Pregão eletrônico, pelo critério de menor Preço por Item”*.

Por sua vez, o critério de julgamento proposto para o presente certame será o de menor preço por item, conforme edital de convocação, em observância ao disposto no art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, imperioso destacar o disposto no art. 18, §1º, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, que estabelece que:

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:

(...)

§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:

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

A fim de justificar o parcelamento do objeto a Secretaria requisitante, conforme se extrai do Estudo Técnico Preliminar (fl. 110) informou que:

“XIV. O julgamento será por item, não havendo perda de economia de escala.”.



III.1. Do Sistema de Registro de Preços

No caso em análise, trata-se de Pregão Eletrônico realizado com procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços, definido pelo art. 6º, inciso XLV, da Lei nº 14.133/2021, como: “sistema de registro de preços: conjunto de procedimento para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

Insta ressaltar que a aplicação Sistema de Registro de Preços exige regulamentação específica, na órbita de cada ente federativo. No âmbito do Poder Executivo Municipal, o Sistema de Registro de Preços foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 247/2023, que trata da implementação da Nova Lei de Licitação e Contratos – Lei nº 14.133/2021.

Com o Sistema de Registro de Preços a Administração não está obrigada a adquirir ou contratar os bens ou serviços licitados, consoante dispõe o art. 83 da Lei nº 14.133/2021. Contudo, não poderá adquiri-los ou contratá-los de outro licitante que não seja aquele que ofereceu a melhor proposta com preços devidamente registrados em Ata, ressalvada a hipótese de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada. Por outro lado, o licitante continua com o dever de garantir os preços registrados, salvo supervenientes e comprovadas alterações dos custos dos insumos.

O sistema de registro de preços, pela sua própria natureza, gera apenas uma expectativa de direito em relação ao fornecimento do objeto registrado, ou seja, o valor da Ata pode ser executado em montante significativamente inferior ou mesmo nem vir a ser executado.

Conforme destacado pela Secretaria requisitante no ETP (fl. 74), a presente licitação objetiva a aquisição de materiais de expediente, escolares e de recreação para atender EXCLUSIVAMENTE as demandas da Secretaria Municipal de Educação e as escolas da rede pública municipal de Barão de Cocais/MG, conforme especificações e quantidades detalhadas: V - “A aquisição dos itens constantes neste



documento, justifica-se em virtude do atendimento às atividades didático-pedagógicas desenvolvidas nas Unidades Escolares da rede Pública Municipal de Barão de Cocais. Considerando que para o pleno desenvolvimento de tais atividades é de grande importância a referida aquisição para que todos os projetos e trabalhos desenvolvidos no dia a dia escolar possam obter o êxito desejado que é a melhoria na qualidade do ensino oferecido pela Administração”.

No presente caso, verifica-se que a Secretaria indicou à fl. 17 (DFD) que a contratação será pelo procedimento auxiliar, Registro de Preços. Na mesma esteira, a Secretaria requisitante justificou a utilização do Registro de Preços (ETP - f. 109), nos seguintes termos: *“Todos os itens constantes neste documento são materiais comuns, encontrados usualmente no mercado e a forma de escolha do fornecedor deverá ser por Pregão Eletrônico, pelo critério de Menor Preço por item. (...) O registro de preços é um mecanismo utilizado por órgãos públicos para realizar a aquisição de bens e serviços de forma mais eficiente e econômica”.*

Nesse sentido, sabe-se que o Sistema de Registro de Preços é uma solução para casos de necessidades variáveis, conforme as circunstâncias eventuais e necessidades da Administração e sua utilização encontra amparo legal no art. 82 e seguintes da Lei 14.133/2021.

III.2. Dos documentos que compõem o processo

De acordo com a Lei 14.133/2021 a Administração deverá produzir o documento para formalização da demanda, o estudo técnico preliminar, mapa de risco e termo de referência. Assim sendo, constam dos autos os seguintes documentos principais:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD, fls. 01/19;
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP, fls. 20/56, retificado às fls. 74/111;
- c) Mapa de Gerenciamento de Riscos, fls. 57/63;
- d) Termo de Designação de Agente de Contratação fls. 64/65 e Portaria de Nomeação de Agente e Equipe de Apoio, fls. 66/66v;



- e) Pesquisa de Preços, fls. 68/73v, suspendeu para esclarecimentos e retornou até fl. 349v;
- f) Justificativa Acerca da Pesquisa de Preços, fls. 350/353;
- g) Parecer Financeiro, fl. 355;
- h) Termo de Referência, fls. 363/376v;
- i) Parecer da Secretaria Municipal de Controle Interno fls. 378/384;
- j) Foram encaminhados, por e-mail, os seguintes anexos: Termo de Referência, Documentos exigidos para Habilitação, Modelo de Proposta Atualizada, Mapa de Gerenciamento dos Riscos, Minuta da Ata de Registro de Preços, Minuta do Termo de Contrato e Minuta do Edital.

Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria para emissão de Parecer Jurídico, nos termos do art. 53, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 386).

No presente certame, constou no Estudo Técnico Preliminar – ETP, no item XII (fls. 108), que *“o orçamento e documentos que o instruem constam dos autos e deverão ser disponibilizados anexos ao TR ou PB, de forma detalhada (com memórias de cálculo) para facilitar a elaboração das propostas dos interessados.”*

Tendo em conta que o orçamento da contratação é dever da Administração, cumpre a ela elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos, preços unitários e total da contratação. Nesse sentido, verifica-se que foram estimados os custos unitários e total da contratação, visto às fls. 90/91, item XI.

Em relação à pesquisa de preços, a Coordenadoria de Composição de Custos justificou que foi consultado todos os bancos de preços disponíveis, em conformidade com a disposição do art. 23, § 1º, incisos I, II e III da Lei nº 14.133/21, obedecendo a Instrução Normativa Municipal n.º 20/2023.

Do mesmo modo, atestou que aplicaram filtro regional padrão, utilizando a unidade federativa de Minas gerais.



O valor total estimado da pesquisa, conforme indicado no Relatório Final de Cotação, apresenta aproximadamente 11,25% de redução em relação ao valor total estimado no Estudo Técnico Preliminar elaborado pela Secretaria Municipal de Educação.

Comunicou que o banco de preços Memory não dispõe de uma opção para a aplicação automática de índices e foi necessário efetuar o cálculo externamente e realizar a atualização do valor da cotação do item no Relatório Final de Cotação e no sistema SIAP WEB.

Comunicou, ainda, que procedeu com a inserção dos códigos dos produtos e valores estimados no SIAP WEB da Memory Projetos e Desenvolvimento de Sistemas LTDA, resultando na elaboração da planilha de orçamento com valor global de R\$ 473.909,50 (quatrocentos e setenta e três mil novecentos e nove reais e cinquenta centavos).

IV- DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

O feito foi autuado e numerado, sendo o edital e seus respectivos anexos encaminhados por e-mail.

Destaco que, em relação às especificações do objeto e às respectivas descrições do item, trata-se de competência exclusivamente técnica, sendo certo que as especificações devam conter apenas as características necessárias e suficientes, observando, ainda, os princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência, bem como outros de ordem administrativa e constitucional, objetivando o interesse público.

IV.2. DO EDITAL

Em relação aos requisitos da Minuta do Edital de Licitação, deve-se observância ao disposto nos incisos do art. 82 da Lei nº 14.133/2023.

Neste caso, nota-se que:



- inciso I e II: a minuta do edital demonstrou as especificidades da licitação e o objeto. A quantidade do item, pode ser vista no Termo de Referência, anexo I deste processo;
- inciso III: vislumbra-se na cláusula 9.23.1 que não será admitida a previsão de preços diferentes em razão do local de entrega ou de acondicionamento, tamanho de lote ou qualquer outro motivo;
- inciso IV; a cláusula 8.2.1 discorre acerca da impossibilidade de o licitante oferecer proposta em quantitativos inferiores ao máximo previsto para contratação;
- inciso V: quanto ao critério de julgamento, a lei determina que será de menor preço ou maior desconto e, no caso em análise, obedeceu-se ao critério de menor preço por lote;
- inciso VI: as condições para alteração de preços registrados, encontram-se na cláusula 13.11, detalhadas no anexo Minuta – Ata de Registro de Preços;
- inciso VII: quanto ao cadastro de reserva, na minuta do edital, cláusula 13.11, detalhadas no anexo Minuta – Ata de Registro de Preços;
- inciso VIII: a minuta do edital de convocação faz referência à adesão à Ata de Registro de Preços, na cláusula 13.12 do título “Da adesão à Ata de Registro de Preço;
- inciso IX: o último inciso aduz que deverá constar as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências, o que pode ser visto na cláusula 13.12, detalhadas no anexo Minuta – Ata de Registro de Preços.

O processo foi encaminhado para a Controladoria Interna, a qual emitiu parecer, às fls. 378/384, manifestando pela legalidade do procedimento preliminar



e concluiu que o processo está apto para o prosseguimento, apontando apenas o seguinte: "Divergência entre o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência. No ETP, folhas nº. 20 e 74, atesta que o objeto não está previsto no Plano de Contratações Anual, entretanto, no Termo de Referência às fls. nº. 370v, atesta a previsão do objeto no plano acima referido".

Nesse sentido, à fl. 385, a Agente de contratação esclareceu: certifico a inexistência da divergência apontada, uma vez que o Estudo Técnico preliminar (ETP), elaborado em agosto de 2014, informa que, para o exercício de 2014, o Município de Barão de Cocais não elaborou o Plano de Contratação Anual". Desta forma, esclarecendo o apontamento.

Por fim, destaca-se a obrigatoriedade da 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 de Barão de Cocais, conforme determinam o art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Do mesmo modo, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Pública (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 nº14.133/2021.

V- CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, com base nos fundamentos de fato e de direito, opinamos pela regularidade da fase interna do presente certame, bem como as minutas do edital e do contrato, referentes ao Processo Licitatório nº. 0108/2024, modalidade Pregão Eletrônico, com sistema de Registro de Preço nº. 0066/2024, visto que atendem aos dispositivos da Lei Federal nº 14.133/2021 e ao Decreto Municipal nº. 247/2023, estando, portanto, em condições de ser iniciada a fase externa.



Ressalta-se apenas a necessidade da juntada da Portaria atualizada de nomeação dos agentes de contratação e equipe de apoio.

Assim, a presente análise se atém aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se de adentrar em questões técnicas, econômicas, financeiras, bem como em outras que exijam o exercício de competência específica e da discricionariedade administrativa a cargo das autoridades competentes.

Esclareço que a presente manifestação destina-se ao auxílio na formação da convicção da Autoridade Administrativa encarregada das decisões que permeiam o presente procedimento, de modo que o entendimento aqui proferido não vincula, por si só, a autoridade competente, a qual deverá formar sua convicção pela apreciação dos fatos, norteadas pelos princípios administrativos, pela primazia do interesse público, pelos preceitos legais aqui expostos ou outros que julgar pertinentes, podendo, inclusive, decidir de modo diferente, desde que de forma fundamentada.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Barão de Cocais, 24 de janeiro de 2025.

Gislaine Cristina do Carmo Ferreira

Superintendente de Procedimentos Licitatórios e Administrativos

De acordo.

Em tempo, destaque-se que a aprovação do presente parecer é feita na medida da sua extensão, não importando em análise exaustiva dos autos senão naquilo que foi relatado pelo parecerista.

Junia Maria dos Santos Ribeiro

Procuradora Municipal

OAB/MG 173.861 Matrícula 10934-6