



Proc. Administrativo 21- 8.950/2024

De: Gustavo D. - PGM - DEPLIC

Para: PGM - GAB - Gabinete da Procuradoria Geral do Município - A/C Fernanda B.

Data: 08/08/2024 às 11:05:47

Setores (CC):

PGM - GAB, STDA - SSLICOM - AGC

Setores envolvidos:

PGM - GAB, SEAPA - DACI - SAES, STDA - SSLICOM, STDA - SSLICOM - DCLI, STDA - SSLICOM - DEPCON - SM, STDA - SSLICOM - DCLI - SGSREP, SF - DEIN - SAPCACOL, SEAPA, SEAPA - UNEI, SEAPA - UNEI - SFCS, SEAPA - DACI, PGM - DEPLIC - PJ, STDA - SSLICOM - DCLI - SOPC, PGM - DEPLIC, STDA - SSLICOM - AGC, SEAPA - APA - EDU, STDA - SSLICOM - DCLI - SEDIT

Pregão Eletrônico nº 081/2024. SRP Aquisição de Cesta Básica de Alimentos. SEAPA

Sra. Assessora - Prezada [Fernanda Meireles Baumgratz - PGM - GAB](#),

Cumprimentando-a, solicito, por gentileza, remessa sucessiva dos autos:

i) ao Sr. PGM, a fim de, se de acordo, aprovação do parecer anexo (colaboração da Assessora [Aline Ramos Carrao - PGM - DEPLIC - PJ](#) e da estagiária/pós [Dayana Aparecida da Silva - PGM - DEPLIC - PJ](#), conf. Desp. 20 supra);

ii) à Sra. Ag. de Contratação [Vívian Aparecida Azalin de Sousa - STDA - SSLICOM - AGC](#) (consulente - Desp. 17), para ciência do parecer e, junto, no que couber, com a SEAPA, adoção das providências naquele indicadas, visando ao regular prosseguimento do feito.

Att. Grato.

—
Gustavo Andrade Dantas
Procurador Municipal

Matrícula 39989204
OAB-MG nº 102.520

Anexos:

p_8_950_24_PE_SRP_aquisic_cesta_basica_SEAPA.pdf



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

PARECER JURÍDICO

Referências: Proc. Administrativo nº 8.950/2024.

Assunto: Pregão Eletrônico nº 081/2024. Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA. Aquisição de gêneros alimentícios na forma de Cestas Básicas. Análise de edital. Lei nº 14.133/21.

I. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da STDA/SSLICOM (Despacho 17) para análise e manifestação acerca da minuta de edital e demais elementos instrutores do processo em referência, cujo objeto se infere da epígrafe.

Do Termo de Referência, anexo ao Edital, extrai-se:

PREGÃO ELETRÔNICO nº 081/2024 – SEAPA
ANEXO I

TERMO DE REFERÊNCIA

1. UNIDADE REQUISITANTE

1.1 Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Seapa

2. DO OBJETO

2.1. Registro de preços para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios na forma de Cestas Básicas, com objetivo de realizar a distribuição gratuita de alimentos para atender famílias do Município de Juiz de Fora que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, conforme especificações contidas no Termo de Referência.

2.2. Deverá ser montado procedimento licitatório para registro de preços, na modalidade de pregão eletrônico, modo de disputa aberto, critério de seleção menor preço por item, com a finalidade de selecionar propostas mais vantajosas para o erário municipal.

2.3 Trata-se de aquisição de bem comum, em consonância com inciso XIII do art. 6º da Lei 14.133/2021, “(...) bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”, ainda, conforme Decreto Federal nº 10.818/2021, que regulamenta o art. 20 da Lei 14.133/2021, sobre enquadramento de bens de consumo, diante do exposto, o objeto da licitação enquadra-se como bem de consumo de qualidade comum sendo, portanto, passíveis de licitação por pregão.

2.4 A presente licitação reger-se-á pela Lei nº 14.133/2021 que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas e a descrição dos

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

itens conforme constam no presente Termo de Referência e anexos, bem como as legislações vigentes pertinentes para processamento e distribuição de alimentos.

(...)

4. JUSTIFICATIVA

4.1 A Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento é responsável pela aquisição de gêneros alimentícios para execução de Programas de diversas Secretarias, e tem por objetivo proporcionar uma alimentação permanente e contínua, com alimentos de qualidade e com custos menores.

4.2 De acordo com o Decreto Municipal n.º 14.352/2021 que regulamenta a organização e as atribuições da Seapa, instituída pela Lei Municipal nº 13.830/2019, por diversas ações relacionadas ao fornecimento ou acesso a alimentação no âmbito municipal, ressaltando os artigos:

Art. 6º, incisos XVII e XVIII:

XVII - coordenar e administrar os processos de compra, armazenamento e distribuição de alimentos para a Alimentação Escolar, creches e entidades filantrópicas credenciadas e para os programas sociais, com a colaboração das Secretarias afins da Prefeitura de Juiz de Fora, que os subvencionarão;

XVIII - apoiar, estimular e formular, em conjunto com as Secretarias afins da Prefeitura de Juiz de Fora, as políticas públicas e os programas de promoção da segurança alimentar e nutricional no município;"

Art. 9, inciso V:

V - Adquirir, armazenar e distribuir alimentos para a alimentação escolar, incluindo creches e entidades filantrópicas, para os programas de assistência social e de segurança alimentar da Prefeitura de Juiz de Fora;"

Art. 10, inciso VII e XV:

VII - apoiar, acompanhar e executar a implementação e o funcionamento de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional sustentável;

XV - Assegurar a aquisição e distribuição de alimentos em consonância com a política de segurança alimentar e nutricional sustentável.

4.3 Cabe, portanto, a Seapa a aquisição e abastecimento de gêneros alimentícios destinados à alimentação da população, usuários dos Programas Sociais, Restaurante Popular e aos alunos matriculados nas Escolas Municipais, Creches Conveniadas e Entidades Filantrópicas ligadas à Secretaria de Educação e à Secretaria de Assistência Social e outros setores de diversas Secretarias da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, e tem por objetivo proporcionar uma alimentação permanente e contínua, com alimentos de qualidade, em quantidade suficiente em menores custos.

4.4 Nessa premissa, torna-se necessária a aquisição de Cestas Básicas para atender famílias do Município de Juiz de Fora que se encontram em situação

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

de insegurança alimentar e nutricional. Trata-se de política pública em conformidade com os ditames constitucionais e que busca assegurar o preconizado pela legislação brasileira, em especial, que inclui a alimentação como direito social no artigo 6º da Constituição Federal, o que determina a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 que estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada, e o Decreto nº 7.272/2010 que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) com o objetivo geral de promover a segurança alimentar e nutricional, na forma do art. 3º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, bem como assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional. Ainda, com fulcro na Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora de 30 de abril de 2010, que em seu artigo 104 assegura como dever do Município a garantia e o desenvolvimento no acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, com dignidade e com base em práticas alimentares saudáveis, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis, sem comprometer outras necessidades.

4.5 Portanto, a contratação justifica-se para que o poder público atenda às legislações instituídas que garantem à população em estado de vulnerabilidade, o direito humano à alimentação adequada e à manutenção das atividades técnicas e administrativas da Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC), com atendimento adequado de suas demandas e distribuição gratuita ocorrida na ocasião de sinistros e emergências.

4.6 O Registro de Preços para execução do objeto garantirá o suprimento imediato, evitando-se procedimentos processuais de pesquisa de mercado, a cada oportunidade, isoladamente, ensejando a economicidade e racionalização processual, assim como a agilidade no atendimento pretendido.

(...)

6. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E PREVISÃO FINANCEIRA

6.1 A despesa com o objeto em questão correrá à conta da dotação relacionada abaixo, e saldo disponível na dotação para o exercício de 2024/2025, mediante a devida previsão financeira.

6.2 As dotações orçamentárias e suas respectivas fontes de recursos estarão sujeitas à alterações no ano de 2024.

6.3 O valor unitário estimado para cada cesta básica é R\$ 184,63 e o valor global previsto é de R\$ 1.292.410,00 (um milhão, duzentos e noventa e dois mil, quatrocentos e dez reais).

6.4 Total: 7.000 cestas básicas - Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA

UG	Natureza de Despesa	Dotação Orçamentária	Fonte de Recurso
112165	3.3.90.32	08.244.0020.2210.0000	1.5.00.00.00.00 2.5.00.00.00.00

7. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NO CERTAME

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

7.1 Todo e qualquer órgão ou entidade que esteja apto sob os moldes da lei, poderá participar do certame, obedecidas as legislações pertinentes, às condições editalícias e os critérios de habilitação.

7.2 Não poderão disputar a licitação as pessoas físicas e jurídicas que se encontrarem em débito com o município de Juiz de Fora.

7.3 Para a cota reservada dos itens, conforme quantidades e valores indicados no Anexo IV, apenas poderão participar microempresas e empresas de pequeno porte, em cumprimento ao art. 48, III da Lei Complementar nº 123/2006, desde que se enquadrem nas disposições estabelecidas neste Termo de Referência.

(...)

8.4. DA ANÁLISE DE AMOSTRAS

8.4.1. A empresa vencedora do certame deverá apresentar 02 (duas) amostras de cada item, juntamente com as fichas técnicas dos produtos, devidamente assinadas pelo técnico responsável da empresa fabricante e outros laudos que se fizerem necessários, de acordo com as especificações de cada item Anexo A em um prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, em horário comercial, após comunicado direto pela Administração do certame.

8.4.2. O prazo estipulado no subitem anterior poderá ser prorrogado, por até igual período, quando solicitado durante seu transcurso, desde que haja motivo justificado, devidamente aceito pela Administração do certame.

8.4.3. A(s) amostra(s) deverá(ão) ser entregue(s) na Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, localizada na Av. Brasil, 2001, 6º andar, bairro Centro, em Juiz de Fora, MG, no horário de 09:00 às 12:00 horas e de 14:00 às 17:00 horas, de segunda a sexta-feira, mediante agendamento e respeitando-se a presença de servidor(a) da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, responsável pela conferência.

(...)

12. DA VIGÊNCIA E DA EXTINÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E PARA O CASO DE FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO

12.1. O registro de preços terá vigência de 12 (doze) meses, com publicação do instrumento no Portal Nacional de Compras Públicas, conforme art. 174 da Lei nº 14.133/2021.

12.2. Poderá ser prorrogado por mais 12 (doze) meses observados os demais requisitos elencados em lei, em especial os constantes no art. 84 da Lei nº 14.133/2021.

12.3. O valor global poderá ser corrigido anualmente, no caso de prorrogação da ata de registro de preços mediante requerimento da contratada, após o intervalo mínimo de um ano, contado a partir da data limite para a apresentação da proposta.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

12.4. Fica estabelecido entre as partes que eventuais reajustes que porventura possam ocorrer, serão calculados de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE.

12.5. Fica facultada à Administração a formalização contratual, conforme art. 84 da Lei 14.133/2021. Neste caso, segue conforme dispõe o art. 84, parágrafo único, a saber “(...)Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas. (...)” o contrato terá sua vigência de até 12 (doze) meses e poderá ser prorrogado conforme artigo 106 da Lei 14.133/2021.

12.6. Com vistas em evitar o desabastecimento, o contrato decorrente da Ata de registro de Preços deste processo poderá ser rescindido unilateralmente pela CONTRATANTE, antes do período de até 12 (doze) meses de vigência em decorrência de resultado de novo certame licitatório, ficando isento o MUNICÍPIO de indenizar a CONTRATADA, pelo que assume a CONTRATADA todos os custos e riscos que porventura arque nesse sentido, assim compreendida toda e qualquer perda ou prejuízo calculados desde a execução do contrato primitivo.

(...) (Grifo nosso)

É o relatório do essencial. Passa-se à análise.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1- Limites do parecer jurídico

Salienta-se, de início, que a análise jurídica da minuta de edital considera, exclusivamente, os elementos que constam dos autos do processo em foco, cabendo à assessoria jurídica, à luz das normas vigentes, se pronunciar sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na seara da conveniência e da oportunidade da deflagração do certame licitatório, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa (tampouco quantitativos e preços) inerentes ao objeto da licitação.

É que o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Gestor Municipal. Este é o entendimento o TCU sobre o tema:

O parecer jurídico, conforme orientação assentada nesta Corte de Contas, não vincula o gestor, de modo que não pode se isentar de responsabilidade alegando decidir com base em apreciações jurídicas. Além disso, vale salientar que o parecer é opinativo e não vincula o administrador. Este tem o comando da empresa e assume a responsabilidade de sua gestão. Se se entendesse de forma diversa, estar-se-ia considerando que o parecer jurídico é um alvará para o cometimento de ilícitos, o que constitui um absurdo. O dirigente de uma Companhia possui o comando da máquina administrativa e deve estar ciente de todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas. O

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

administrador público não é simplesmente figura decorativa na estrutura da empresa. Ao contrário, deve ter postura ativa no comando da empresa¹.

No mesmo sentido é a doutrina de Marçal Justen Filho, que assim leciona: “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”². Ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

Vide, a propósito, Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, *in verbis*:

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.³

É o que também se infere, veja-se, da disposição contida no art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações - NLL), ora reproduzido:

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**. (Grifo nosso)

2.2- Do edital e da fase interna da licitação

O art. 53 da Lei nº 14.133/21 exige que, ao final da fase preparatória, o processo licitatório siga ao órgão jurídico da Administração, para realização de controle prévio de legalidade da pretensa contratação.

Este também é o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, ao mencionar que “*É obrigatória a emissão de pareceres jurídicos em relação às minutas dos editais de licitação, dispensa ou inexigibilidade e de contratos, bem como que tais pareceres constem nos processos licitatórios*”⁴. No mesmo sentido

- 1 TCU, Acórdão 2935/2011 - Primeira Câmara. PRESTAÇÃO DE CONTAS. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA DA CGU. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DE ALGUMAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS E REJEIÇÃO DE OUTRAS. CONTAS REGULARES, REGULARES COM RESSALVAS E IRREGULARES. MULTA. ALERTA. [...] Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 10/05/2011.
- 2 Advocacia Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo [...].
- 3 TCU, Acórdão 11907/2011-Segunda Câmara. É obrigatória a emissão de pareceres jurídicos em relação às minutas dos editais de licitação, dispensa ou inexigibilidade e de contratos, bem como que tais pareceres constem nos processos licitatórios. [...] Relator: Min. Augusto Sherman, 06 dezembro 2011.
- 4 TCU, Acórdão 2607/2011 - Plenário. RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2011. VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE DA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS EM OBRAS DE SANEAMENTO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. [...] Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, 28 setembro 2011

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

foi o entendimento quando do julgamento do Processo 010.782/2011-7 em que se estabeleceu que *“As minutas de editais de licitação devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”*⁵.

Dessa maneira, na análise das minutas de editais de licitação, a assessoria jurídica verifica se estão sendo observados os aspectos legais e formais do procedimento licitatório, em especial se estão presentes os documentos que compõem a fase interna da licitação, tais como requerimento, justificativas, descrição do objeto a ser licitado, origem do recurso orçamentário para efetuar os pagamentos, autorização para iniciar os procedimentos de licitação, além da existência de outros documentos pertinentes ao objeto pretendido.

Daí a importância da fase preparatória da licitação, prevista no art. 17, I, da NLL: se processada da maneira correta, atendendo-se às exigências legais e saneando, se possível, eventuais falhas constatadas no curso do procedimento (sem precisar anular atos já praticados), a tendência é que a Administração alcance êxito na contratação almejada, este que é, afinal, o objetivo da licitação.

2.3- Planejamento da contratação

Estabeleceu a NLL, em seu art. 18, caput, que a fase preparatória da licitação é caracterizada pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o plano de contratações anual (previsto no art. 12, inciso VII, da referida lei) e com as leis orçamentárias, o que perpassa, outrossim, pela adoção das providências e juntada dos documentos listados(as) nos incisos do art. 18, ora reproduzido:

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

5 TCE/MG. Licitação nº 710565. Trago para deliberação deste Colegiado o edital de Concorrência Pública nº 003/2006, do tipo menor preço, com a finalidade de contratar empresa para a prestação de serviços de elaboração e revisão de projetos de engenharia [...] Relator: Cons. Moura e Castro, 02 junho 2006.



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

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 planejamento da contratação pressupõe que a necessidade administrativa seja, de fato, identificada, confirmada, de modo a evidenciar o que fundamenta a requisição administrativa, isto é, a pretensa licitação, que, como já anotado, não estar alinhada com o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (arts. 5º e 11, IV, da NLL).

Destarte, identificada a necessidade que precede a aventada licitação, busca-se no mercado, a partir daí, soluções disponíveis para atender a necessidade da Administração (norteadas, sempre, claro, pelo interesse público) e, identificada a melhor solução – caso existente ou disponível mais de uma – dá-se início, ato contínuo, à etapa de seu estudo, com vistas à definição do objeto da licitação. Esta a sequência, o encadeamento lógico do processo licitatório.

2.4- Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Aqui que entra, então, o Estudo Técnico Preliminar (ETP), já referido no inciso I do art. 18 supra, e cujos elementos estão descritos no §1º desse artigo, abaixo transcrito, juntamente com seu §2º:

Art. 18. (...)

§ 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;

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

- 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 rejeitos, 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. (Grifo nosso)

Ressalta-se, outrossim, que, além das exigências da NLL, deve a Administração Municipal, no que couber, observar as regras constantes da Instrução Normativa Seges/ME (Secretaria de Gestão – Ministério da Economia) nº 58, de 8 de agosto de 2022, 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, e sobre o Sistema ETP digital.

No caso sob enfoque, o ETP – contendo, outrossim, todos os elementos de informação listados no supracitado art. 18, §1º, da NLL – consta do processo anexo ao despacho 1 dos autos.

2.5- Descrição da necessidade da contratação

O primeiro elemento do ETP, como já visto alhures (art. 18, I e §1º, I da NLL), é a identificação da necessidade da contratação, permitindo, assim, a reflexão sobre os motivos da solicitação da contratação e sobre a necessidade a ser atendida (que pode, com efeito, ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo).

Constitui essa investigação prefacial etapa fundamental do processo licitatório, eis que permite a compreensão da demanda (problema) em questão sob outra perspectiva, contribuindo, assim, para eventual identificação de outras soluções capazes de atendê-la (a precisa identificação da necessidade

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

administrativa é a base para possíveis inovações), fator importante, inclusive, para a fase de levantamento de mercado, a ser vista mais adiante.

Outra finalidade da investigação inicial da necessidade a ser atendida é a determinação dos requisitos próprios para tanto, isto é, dos requisitos da própria necessidade (art. 18, III, da NLL), e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, desconhece-se as soluções disponíveis, as quais serão objeto da próxima etapa do procedimento, qual seja, a de levantamento de mercado (art. 18, V, da NLL).

Dito isso, salienta-se que, como cediço, não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador – principalmente nesse contexto em que prevalece a técnica do assunto – cabendo àquele, pois, tão somente recomendar que seja realizada e registrada nos autos essa reflexão sobre a necessidade administrativa, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, caso insuficiente ou desarrazoada.

No caso dos autos, a necessidade administrativa se encontra descrita tanto no ETP quanto no TR, como já citado alhures.

2.6- Levantamento de mercado

Na sequência do procedimento, tem-se que, uma vez identificada a necessidade administrativa, a etapa seguinte é a busca de soluções que sejam capazes de atendê-la, etapa esta que, a rigor, não se confunde com a de estimativa de preços, pois consiste no estudo das práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

A esse respeito, informa-se que o art. 9º, III, “a” a “d” da precitada Instrução Normativa (IN) Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, indica algumas opções para realizar essa busca de soluções acima referida, e que o art. 12 desta IN estabelece que “os órgãos e entidades deverão pesquisar, no Sistema ETP Digital, os ETP de outras unidades, como forma de identificar soluções semelhantes que possam se adequar à demanda da Administração.”.

De seu turno, o art. 44 da Lei nº 14.133/21 preceitua que a Administração deve promover a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, indicando, assim, a alternativa que se revelou mais vantajosa (considerando o ciclo de vida do objeto, nos termos dos arts. 11, I e 18, VIII, da NLL) no caso concreto.

Nesta senda, ainda que se conclua que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

necessidade administrativa, a avaliação em questão deve ser realizada, fazendo-se constar dos autos, inclusive, a escolha da solução adotada.

In casu, o levantamento de mercado está informado no item II.1, do ETP, anexo ao despacho 1 dos autos.

2.7- Do objeto, da autorização/justificativa da licitação/contratação e do Termo de Referência

Exauridas todas essas etapas anteriores, passa-se, pois, ao objeto da licitação, que deve – além de se pautar, obviamente, no interesse público – ser devidamente definido pela Unidade Requisitante.

Conforme entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais – TCE-MG:

Essa descrição genérica, (...) deixa grande margem de dúvida, inviabilizando a apresentação de propostas técnicas objetivas, bem como dificulta o seu julgamento, comprometendo os princípios licitatórios, notadamente o da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento do objeto.⁶

Ainda segundo o TCE-MG:

Contudo é importante ressaltar que a perfeita descrição do objeto tem a intenção de evitar que a Administração venha a arcar com soluções não previstas no contrato, ou ainda, que venha a sofrer o ônus de custear atividade não prestada ou fornecida, o que constituiria enriquecimento ilícito do prestador, e, por certo, danos ao erário.⁷

No vertente caso, pelo que se observa da minuta de edital e dos demais elementos de informação que integram os autos em foco, pode-se dizer que foram atendidas as formalidades necessárias à devida descrição do objeto da licitação pretendida, viabilizando-se, pois, seu regular processamento.

Máxime porque se encontra o processo instruído, também, com o “Termo de Referência” (TR) da licitação/contratação, contendo todos os dados e informações necessários ao detalhamento da mesma.

Sobre a importância do Termo de Referência, abarcando as justificativas, as obrigações das partes, a avaliação do custo, as especificações técnicas, enfim,

6 TCE/MG. Licitação nº 695862. Inexigibilidade de Licitação – Prefeitura Municipal – Não comprovação da inviabilidade de competição – A contratação de bens e serviços de informática deve ser sempre precedida de licitação, de modo a permitir a escolha mais vantajosa para a Administração [...] Relator: Cons. Adriene Andrade, 10 outubro 2006. 8 JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 3ª ed.rev., atualiz. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009. pp. 449/450.

7 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 689.



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

todos os elementos necessários à abertura do processo licitatório, traz-se à colação a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr:

Faz-se necessário, no Termo de Referência, em primeiro lugar, especificar o objeto a ser licitado, ainda que possa haver alguma complementação posterior. Deve-se no mínimo definir o que a Administração Pública necessita e o que pretende com a futura contratação. E, também, já se deve determinar como o objeto da licitação deve ser executado, com a definição de métodos, estratégias de suprimentos e prazo de execução. Ressalto ainda que além de obrigatória sua elaboração, também é obrigatório sua aprovação, assim é a redação dada pelo inciso II do artigo 9 do decreto 5.450 de 2005. Assim do transcrito acima podemos concluir que não é suficiente a aprovação, é necessário que o ato de aprovação acompanhe a respectiva motivação, princípio corolário da Administração Pública (NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. Curitiba: Zênite, 2008, p.30).

O Prof. Jacoby Fernandes, sobre Pregão Presencial e Eletrônico, destaca a necessidade de a compra ou aquisição estar devidamente “justificada” pela Administração, o que, ratifica-se, ocorreu no caso em tela. Segundo o citado autor, *“o primeiro passo de qualquer procedimento licitatório é a requisição do objeto. É sempre a partir da necessidade, manifestada por agente público, que a Administração inicia o processo com vistas à futura contratação”*⁸.

No TR que instrui o vertente processo (anexo ao edital), registre-se, tal como já feito alhures, que o mesmo apresenta 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, 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; a descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; os requisitos da contratação; o 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; o modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; 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; e, por fim, a adequação orçamentária, tudo em consonância com o que prevê o art. 6º, XXIII da Lei nº 14.133/21.

Já com relação à minuta de edital propriamente dita, tem-se que estão descritos, de forma detalhada e clara, o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento, tudo nos exatos termos do art. 25 da Lei Federal nº 14.133/21 e do art. 42 do Decreto Municipal nº 15.635/2022 (Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Município de Juiz de Fora e dá outras providências), restando viável, quanto a estes aspectos, a aprovação da aludida minuta.

2.8- Quantitativos estimados

Ato contínuo à definição do objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida.

É fato que a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento quantitativo, mas, de todo modo, naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Quer-se com isso afirmar que, nessa etapa, a definição do aspecto quantitativo demanda, com efeito, pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades.

E o registro de tais informações nos autos é especialmente importante por se referirem a um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder com o decurso do tempo, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

Na esteira, pois, do que já dito anteriormente, em relação ao objeto em si, deve-se, na indicação dos quantitativos, evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Por tais razões que o art. 40 da NLL preconiza que o planejamento de compras deve considerar a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.

Oportuno salientar – embora não compita ao órgão jurídico, como sabido, adentrar em questões técnicas – que o processo deve conter os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação, além de verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

No caso dos autos, os quantitativos estimados dos objetos a serem licitados foram devidamente descritos em tabela anexa ao item I.B do Edital.

2.9- Do aparente, *in casu*, não parcelamento do objeto. Necessidade de adequação do ETP e do TR, nesse particular

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Dando sequência do presente parecer, anota-se que, via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme art. 40, inciso V, alínea b, da NLL, e adotando-se os critérios objetivos descritos em seu §2º; confira-se:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

- a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnica ou de desempenho;
- b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
- c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

(...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

- 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.

Já o §3º do art. 40 da NLL lista situações em que não há possibilidade de parcelamento do objeto; confira-se:

Art. 40. (...)

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

- 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.

Identifica-se, pois, por um lado, que as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens sejam considerados indivisíveis, o que deve ser esclarecido pelo órgão ou entidade demandante.

Lado outro, a disposição de um objeto em tese indivisível em um mesmo item (como nos casos de aquisição com instalação, por exemplo), ou a agregação de itens em um grupo, pode caracterizar a não observância do referido princípio, demandando, necessariamente, justificativa por parte do órgão ou entidade.

Demais disso, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, aplica-se, por analogia, as regras dos §§1º e 2º do art. 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

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

(...)

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

De qualquer forma, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos.

No caso em exame, do já aludido ETP acostado ao Despacho 1, consta a **informação de que o objeto será parcelado**, confira-se:

2. Justificativas para o parcelamento ou não da contratação (preenchimento obrigatório)

O procedimento será parcelado em itens, com critério de seleção menor preço unitário por item; de modo a ampliar a competitividade e aumentar as chances de se obter melhores respostas sem que haja prejuízos técnicos e econômicos para a Administração. Em atendimento ao art. 47 da Lei 14.133/2021, a pretensa licitação atende aos enunciados listados no art. citado, com o parcelamento da contratação, conforme parágrafo 1º:

“Parágrafo 1º: Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I – a responsabilidade técnica;

II – o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III – o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.” (Grifo nosso)

Entretanto, do TR e do Edital, bem como do SIGDEIN que instrui o feito, anexo ao Despacho 3, tem-se registro de apenas 1 item para a pretendida contratação, qual seja, cesta básica, veja-se:

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA



PREFEITURA DE
JUIZ DE FORA

SIGDEIN - SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS
Especificação de Objetos

Solicitação nº 00028 / 2024

Data de Entrada na SSLICOM: _____

Unidade Adm.	Órgão - Departamento	Local de Entrega
SEAPA		Av Brasil - P.JF, 2001 / 6º andar - SEAPA / Centro

Item	Código	Qtidade	Unidade	Descrição Detalhada	Vlr.Unitário	Vlr.Estimado
1	489800005	7000	Unidade	Cesta Básica Alimentos - Cada cesta deverá conter: 02 pacotes de arroz (embalagem de 5kg); 01 pacote de feijão preto (embalagem de 1kg); 01 pacote de feijão carioca (embalagem de 1kg); 01 pacote de açúcar (embalagem de 1 Kg); 01 pacote de sal refinado (embalagem de 1kg); 01 garrafa tipo "PET" de óleo de soja (embalagem 900ml); 01 pacote de fubá (embalagem de 1kg); 02 pacotes de macarrão parafuso (embalagem de 500g); 04 latas de sardinha em óleo (125g cada lata); 01 unidade de Polpa de tomate (embalagem 520 gramas); 01 pacote de biscoito tipo maisena (embalagem de 400g); 02 pacotes de leite em pó (400g cada pacote); 01 pacote de Café (embalagem de 250 gramas); 01 pacote de Farinha Mandioca torrada (embalagem de 500g).	R\$ 184,6300	R\$ 1.292.410,00

Itens Solicitados: 1 Quantidades Solicitadas: 7000 Vlr.Estimado: R\$ 1.292.410,00

Classificação Institucional: 112165

Classificação Funcional: 08.244.0020.2210.0000

Fonte de Recurso: 150.000.000

Natureza da Despesa: 3.3.90.32

Saldo Orçamentário:

Dotação Orçamentária:

Data de Emissão: 24/6/2024 15:00:52

Informações Adicionais: Aquisição de gêneros alimentícios - Cesta Básica - SEAPA

Também poderá ser utilizado a Fonte de Recurso 2500000000

SigDein solicitado através do Despacho 2 do Proc Adm 8.950/2024.

A aquisição de gêneros alimentícios na forma de Cestas Básicas, tem o objetivo de realizar a distribuição gratuita de alimentos para atender famílias do Município de Juiz de Fora que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Assim, para o regular prosseguimento do feito, faz-se necessário que a Unidade Requisitante esclareça se haverá ou não o parcelamento do objeto (ao que nos parece, não haverá), na presente contratação, realizando, ainda, a adequação, conforme necessário, do ETP e TR.

2.10- Da conformidade da pretensa contratação com o Plano de Contratações Anual. Desconhecimento de sua elaboração, por enquanto, no âmbito do Município de JF. Análise prejudicada

Avançando na análise do caso, tem-se que, nos termos do multi referido art. 18 da NLL, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

contratações anual, previsto no art. 12, VII, da NLL, ora reproduzido:

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. (Grifo nosso)

O PCA, tal como concebido, constitui instrumento de governança, descrito, em âmbito federal, na Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito de toda a Administração Pública Federal, e cujo art. 6º, que elenca os instrumentos de governança em contratações públicas, ora se transcreve:

Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:

I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;

II - **Plano de Contratações Anual**;

III - Política de gestão de estoques;

IV - Política de compras compartilhadas;

V - Gestão por competências;

VI - Política de interação com o mercado;

VII - Gestão de riscos e controle preventivo;

VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e

IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas.

Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si. (Grifo nosso)

De acordo com as normas supra, é dever do administrador público demonstrar que a contratação pretendida está alinhada com os instrumentos e com as diretrizes definidas no normativo acima citado.

Sobre o Plano de Contratações Anual – PCA, o mesmo foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.947/22 (que também instituiu, no âmbito federal, o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações), que impõe aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, do PCA, que deverá conter todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente e, conforme art. 12, §1º, da NLL, ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, e ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos.

Voltando ao Decreto nº 10.197/22, seu art. 17 determina ao setor de contratações verificar se a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no âmbito do Estudo Técnico Preliminar (ETP), nos termos do já mencionado art. 18, §1º, inciso II da NLL.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Até a data de conclusão deste parecer jurídico, desconhece-se que o Plano de Contratações Anual Municipal tenha sido elaborado e, desse modo, não há como a unidade administrativa demandante certificar, nesta data, a conformidade da contratação pretendida com referido documento.

2.11- Análise de riscos

Prosseguindo, relevante rememorar que o art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Nova Lei de Licitações, sendo certo que tais recomendações devem ser incorporadas, no que couber, no planejamento desta contratação.

Nesta quadra, deve a Administração se atentar para a possibilidade de, caso firmado contrato (em vez de instrumento congênere), neste inserir tópico referente à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XXVII, da NLL) e à Matriz de Alocação de Riscos (art. 103 da NLL), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação (em caso de dúvidas, esta AJL poderá ser consultada).

No caso em exame, se identificou, nos autos, a matriz de riscos, conforme anexo IV do ETP, razão pela qual o processo encontra-se, nesse aspecto, devidamente instruído.

2.12- Da dotação orçamentária

Outra informação indispensável a todo e qualquer procedimento licitatório é a da dotação orçamentária sob a qual serão empenhadas, no momento oportuno, as despesas decorrentes da contratação, sendo que, no caso em tela, tal dotação está indicada no TR (item 6) e item 2.1 do Edital.

Não ocioso anotar, de todo modo, que, a efetiva realização da despesa inerente à contratação só poderá ocorrer após prévio e integral empenhamento da despesa, em atendimento ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

2.13- Da adequação da modalidade licitatória e do critério de julgamento

Constando do TR (item 2.3) a informação de que o objeto da licitação é de natureza comum (informação de competência, ademais, do setor técnico⁸),

8 Orientação Normativa nº 54/214, da AGU "COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

adequada a modalidade licitatória escolhida, Pregão Eletrônico, eis que há, destarte, subsunção do caso às hipóteses descritas no art. 6º, XIII e XLI da NLL:

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;

(...)

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;

(...) (Grifo nosso)

Sobre a matéria, traz-se a lume a doutrina de Marçal Justen Filho:

O pregão é a modalidade de licitação criada mais recentemente. Caracteriza-se porque sua aplicação não se vincula ao valor do contrato, mas à natureza da prestação a ser executada pelo particular. Somente cabe pregão para contratação de bem ou serviço “**comum**”. Ademais disso, a fase de propostas se desdobra em duas, sendo que a segunda se caracteriza como uma disputa por lances. Outra característica marcante é a inversão das fases de proposta e de habilitação. Somente se avalia a habilitação do licitante que formulou a melhor proposta. Se ele vier a ser inabilitado, serão examinados os requisitos de habilitação do segundo melhor classificado, e assim por diante. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014)

Tal qual a modalidade licitatória, o critério de julgamento (menor preço por item, **conforme cláusula 3.1 do edital**) também se revela, *in casu*, adequado.

Em verdade, tratando-se o presente procedimento de licitação por menor preço, e não menor preço por item, uma vez que o objeto do certame consiste, a princípio, **em apenas 1 item**, conforme apontado no item 2.9 deste parecer.

Deste modo, de acordo com o teor da manifestação da Unidade Requisitante, bem como com os limites traçados pela lei e pela jurisprudência, também sob esse aspecto encontra-se o feito apto ao prosseguimento.

2.14- Da pesquisa de mercado

Outro ponto importante da instrução processual é a pesquisa de mercado, relacionada ao objeto que se pretende contratar. A Administração, antes de qualquer contratação, deverá proceder com a mais ampla pesquisa de preços possível, envolvendo orçamentos praticados por diferentes fornecedores, exame de valores em outras contratações do Poder Público em objetos semelhante, preços constantes em Sistema de Registro de Preços, dentre outros meios,

OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL."

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

possibilitando à autoridade competente avaliar as vantagens e a economicidade da contratação/aquisição almejada.

O TCU, no Acórdão nº 2637/2015 – Plenário, assim se manifestou:

A cotação de preços é a etapa principal do processo e é precedida de ampla pesquisa de mercado público, nos termos do art. 15, inc. V da Lei nº 8.666/1993. É importante ressaltar que quanto maior for o número de propostas oriundas das pesquisas, mais fiel ao mercado será o preço médio a ser aplicado como referência nos certames. Para proporcionar a fidedignidade da pesquisa, o ideal é retirar os preços muito dissonantes da média, para não haver oscilações fora da média do mercado para mais ou para menos. Durante a pesquisa, recomenda-se desprezar aferições de preços que não reflitam o preço praticado a partir de certa época, pois a contratação mais vantajosa não é, sempre, a mais econômica para o Poder Público.

2.14.1- Orçamento estimado e pesquisa de preços

Assim dispõe o art. 23, §1º, da NLL:

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.

(...) (Grifo nosso)

Para além da disposição supra, devem ser também observadas, no que couber, as regras previstas na Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, cujo art. 3º assim dispõe:

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

- I - descrição do objeto a ser contratado;
- II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
- 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 de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

À semelhança da NLL, a referida IN, em seu art. 5º, caput, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, estabelecendo no §1º deste, contudo, que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II do dispositivo, quais sejam, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo, na hipótese de impossibilidade de adoção destes, ser apresentada nos autos a justificativa correlata.

Em relação ao orçamento estimado e à pesquisa de preços, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade de priorização dos parâmetros acima mencionados, a ser justificada nos autos, como dito, quando não observada.

Um segundo ponto de destaque é o limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do art. 5º da IN nº 65, de 2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto; confira-se:

Art. 5º A pesquisa de preços 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, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, 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 preços, 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 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, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, 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

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

Por oportuno, colaciona-se abaixo a planilha de preços anexa constante da Análise Mercadológica, realizada pela Unidade Requisitante, anexa ao Desp. 1:

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA								
Preço Médio de Fornecedores CESTAS BÁSICAS								
				ORÇAMENTOS				MENOR PREÇO MÉDIO
Item	Quantidade	Unid.	Descrição do(s) Objeto(s)	Amazônia (04/01/2024)	Prefeitura de Pouso Alegre/MG P.E. 17/2024	Prefeitura de Juiz de Fora/MG P.E. 72/2023	Painel de Preços (19/06/2024)	
1	2	Pacote 5 Kg	Arroz Longo Fino tipo 1	R\$ 64,00			R\$ 47,16	
2	1	Pacote 1 Kg	Feijão Preto tipo 1	R\$ 9,00			R\$ 5,70	
3	1	Pacote 1 Kg	Feijão Carioca tipo 1	R\$ 9,00			R\$ 7,38	
4	1	Pacote 1 Kg	Açúcar Cristal	R\$ 4,00			R\$ 3,75	
5	1	Pacote 1 Kg	Sal refinado	R\$ 1,50			R\$ 1,23	
6	1	garrafa 900ml	Óleo de Soja	R\$ 9,00			R\$ 6,38	
7	1	Pacote 1 Kg	Fubá de Milho	R\$ 3,50			R\$ 2,59	
8	2	Pacote 500g	Macarrão tipo parafuso	R\$ 7,00			R\$ 4,34	
9	4	lata de 125 g	Sardinha em conserva	R\$ 20,00			R\$ 18,08	
10	1	caixa de 520 g	Polpa de tomate	R\$ 5,00				
11	1	Pacote 400g	Biscoito Maisena	R\$ 6,00			R\$ 3,59	
12	2	Pacote 400g	Leite em pó integral	R\$ 36,00			R\$ 18,82	
13	1	Pacote 250 g	Cafê Tradicional	R\$ 8,00			R\$ 13,76	
14	1	Pacote 500 g	Farinha de Mandioca	R\$ 3,50			R\$ 4,30	
Valor unitário da Cesta Básica				R\$ 185,50	R\$ 212,51	R\$ 155,87	R\$ 137,08	R\$ 184,63
							Valor Global	R\$ 1.292.410,00

2.14.2- Metodologia para obtenção do preço estimado

Voltando à aludida Instrução Normativa Seges/ME nº 65/21, destaque para a previsão contida no seu art. 6º, § 4º, no sentido de que "Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados". A esse respeito, traz-se à colação a manifestação, constante do despacho 15, pela Supervisão de Mercado (STDA/SSLICOM/SM):

Despacho 15- 8.950/2024
Encaminhado 05/07/2024 10:56
Matheus L. STDA - SSLICOM -
Assessor II

STDA - SSLICOM -... A/C
Roberta L.
Processo Administrativo 8.950/2024

O presente expediente refere-se a um processo administrativo encaminhado pela SEAPA para aquisição de Cesta Básica de Alimentos.

De acordo com os parâmetros estabelecidos pelo art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e a Instrução Normativa STDA nº 02/2023, os seguintes requisitos são essenciais para a validação da pesquisa de preços, sem excluir outros descritos em lei:

a) Composição correta da cesta de preços;



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

- b) Adequação do objeto da pesquisa com o estabelecido no Termo de Referência (TR);
- c) Orçamentos dentro do prazo de validade estabelecido por lei;
- d) Demonstração da metodologia utilizada para obtenção do preço;
- e) Justificativa da escolha.

A SEAPA apresentou pesquisa feito junto ao fornecedor Amazônia Indústria E Comércio Ltda que enviou orçamento atualizado dentro do prazo estipulado. Foi utilizado o Pregão Eletrônico nº 17/2024 da Prefeitura de Pouso Alegre, Pregão 072/2023 da Prefeitura de Juiz de Fora, Pesquisas realizadas no Painel de Preços.

O despacho nº 1- 8.950/2024 inclui o Termo de Referência (TR), que especifica o descritivo e quantitativo dos objetos.

A metodologia para obtenção do preço de R\$ R\$ 1.292.410,00 um milhão, duzentos e noventa e dois mil, quatrocentos e dez reais), foi detalhada anexado no despacho nº .1-8.950/2024, demonstrando a utilização do menor preço de cada item dos valores apurados para estimar o valor da contratação.

O processo inclui no despacho nº 1-8.950/2024 a justificativa usada para a metodologia da escolha do preço estimado, em razão de ser o método que mais se aproxima do valor de mercado, evitando preços excessivamente elevados.

A pesquisa de preços apresentada está tecnicamente de acordo com os preceitos legais. Portanto, o processo deve ser encaminhado para as providências necessárias.

Atenciosamente;

Matheus Chiaini
supervisão de mercado
STDA/SSLICOM/DEPCON/SM
(Grifo nosso)

Deste modo, também nesse tocante, então, o processo em exame se encontra devidamente instruído.

2.15 - Do Sistema de Registro de Preços – SRP

Prosseguindo, compulsando os autos, vê-se ter havido opção da Administração pela adoção, no presente caso, do Sistema Registro de Preços, assim definido por Marçal Justen Filho⁹:

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública. As vantagens propiciadas pelo SRP até autorizam a interpretação de que sua instituição é obrigatória por todos os entes administrativos, não se tratando de uma mera escolha discricionária.

⁹ *Idem*. p. 98





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

(...)

O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.¹⁰

Em relação ao aludido procedimento, há que se observar as disposições estabelecidas no Decreto Municipal nº 15.857/23, em especial:

Art. 6º O Sistema de Registro de Preços será adotado preferencialmente nas seguintes situações:

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, por quantidade de horas de serviço ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente para o atendimento de demanda de mais de um órgão ou de uma entidade da administração municipal ou de programa de governo;
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente a ocasião e o quantitativo a ser demandado pela administração municipal;
- V - outra hipótese em que seja a melhor escolha para o atendimento do interesse público.

O Sistema de Registro de Preços é, portanto, um procedimento especial de licitação que tem como finalidade registrar o preço de determinado material ou serviço que seja do interesse do Poder Público, de modo que a administração não seja obrigada a contratar, adquirindo bens ou serviços. Na lição do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

(...) Administração pode firmar um compromisso com os licitantes vencedores: se precisar do produto, adquirirá daquele que ofereceu a proposta mais vantajosa, condicionando esse compromisso a determinado lapso de tempo. De um lado, a Administração tem a garantia de que não está obrigada a comprar; de outro, o licitante tem a certeza de que o compromisso não é eterno. O sistema admite a flexibilidade necessária para que, se ele não puder sustentar a sua proposta em virtude de fato superveniente, decorrente de força maior ou caso fortuito, fique desobrigado do compromisso, contanto que formalize seu interesse na forma prevista no próprio Sistema de Registro de Preços antes do pedido do objeto pela Administração.¹¹

Nesse cenário, considerando que o que a Administração pretende com a licitação em exame é justamente a realização das contratações à medida em que a demanda for surgindo, vê-se admissível a adoção, *in casu*, do Sistema de Registro de Preços, nos termos do Decreto Municipal nº 15.857/23.

10 JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pág. 38

11 Justen Filho, MARÇAL. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, pág. 255.



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Ressalva-se apenas, de todo modo, a necessidade da supressão/alteração do item 15.3 do Edital (e de eventuais itens correspondentes, não só do edital, mas também do TR, minuta de ata de registro de preços, etc.), onde se lê:

15.3. O ato de prorrogação da vigência da ata deverá indicar expressamente o prazo de prorrogação **e o quantitativo renovado**, observado o prazo máximo de vigência de 1 (um) ano, prorrogável por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso. (Grifo nosso)

A necessidade da supressão/alteração ora apontada advém do entendimento do TCEMG pela impossibilidade de, na prorrogação de vigência da ARP, restabelecimento dos quantitativos inicialmente fixados; confira-se:

CONSULTA. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS PELAS NORMAS ANTERIORES À LEI N.14.133/21. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA. POSSIBILIDADE. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONSIDERA-SE O SALDO REMANESCENTE DO QUANTITATIVO NA PRORROGAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS. RENOVAÇÃO DE TODAS AS CLÁUSULAS CONTRATUAIS, NAS MESMAS CONDIÇÕES ANTERIORMENTE PACTUADAS.

1. Os contratos vigentes, regidos pela Lei n. 8.666/93, pela Lei n. 10.520/02 e pela Lei n. 12.462/11, poderão ser prorrogados ou modificados, devendo ser observadas as normas nelas previstas.

2. No caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, nos termos do art. 84 da Lei n.14.133/21, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, devendo ser considerado apenas o saldo remanescente.

3. A prorrogação prevista no art. 107 da Lei Federal n. 14.133/2021 representa uma hipótese de renovação contratual, em que é atribuído ao contratado novo prazo. Ao se renovar o prazo, o objeto e os valores contratados também se renovam, razão pela qual não se confunde com a hipótese de prorrogação a que alude o art. 84 da referida lei. (Processo 1128010 – Consulta. Relator Cons. Cláudio Couto Terrão. Deliberado em 11/10/2023. Publicado no DOC em 20/10/2023) (Grifo nosso)

2.16- Da apresentação de amostras

Registre-se que é exigida no edital em foco a apresentação de amostras pela sociedade empresária melhor classificada no certame. Veja-se:

9.9. Das amostras:

9.9.1. O licitante classificado em primeiro lugar deverá apresentar a amostra do objeto, conforme disciplinado no Termo de Referência, sob pena de não aceitação da proposta.

9.9.2. Se a(s) amostra(s) apresentada(s) pelo primeiro classificado não for(em) aceita(s), o Pregoeiro analisará a aceitabilidade da proposta ou lance ofertado pelo segundo classificado. Seguir-se-á com a verificação da(s) amostra(s) e, assim, sucessivamente, até a verificação de uma que atenda às especificações constantes no Termo de Referência.

(Grifo nosso)

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Sobre a matéria, assim dispõe a Lei nº 14.133/21:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

(...)

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

(...)

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

(...)

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

(...)

Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do caput deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.

(Grifo nosso)

Colaciona-se aqui, ao ensejo, material a arestos extraídos da 5ª edição do compilado do TCU sobre licitações e contratos, de 2023 (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023):

5.4.1.2. Amostra e prova de conceito

Durante a realização do procedimento licitatório, **a Administração poderá, se previsto no edital, solicitar do licitante provisoriamente vencedor a apresentação de amostras, a realização de exames de conformidade ou de provas de conceito, entre outros testes, para avaliar a conformidade do objeto ofertado com as especificações técnicas e requisitos de qualidade, de**

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

desempenho e de funcionalidade definidos no termo de referência ou no projeto básico.

O objetivo de tais exigências é evitar a contratação de objetos inadequados ou até mesmo inservíveis, que representariam prejuízos aos cofres públicos.

Como têm o potencial de restringir o universo de participantes na licitação, tais medidas possuem caráter excepcional, devendo ser justificadas formalmente, a fim de demonstrar que são, de fato, imprescindíveis para avaliar a qualidade, o desempenho ou a funcionalidade do objeto ofertado. Ademais, ressalte-se, poderão ser exigidas somente do licitante provisoriamente vencedor.

(...)

O edital de licitação deve contemplar **as condições de entrega da amostra ou de realização da prova de conceito (data, horário e local), os procedimentos para o exame da amostra (roteiro detalhado da avaliação), bem como os critérios objetivos para a aceitação.**

Os demais licitantes têm o direito de acompanhar o procedimento e de tomar conhecimento dos resultados. Por fim, cabe mencionar que a Lei 14.133/2021 possibilita a exigência de amostra ou de prova de conceito durante a vigência do contrato, para servir como parâmetro de avaliação da execução contratual quando do recebimento do objeto pelo contratante. (Grifo nosso)

Acórdão 2640/2019-TCU Plenário

[Enunciado] **A exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas e somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.** (Grifo nosso)

Acórdão 529/2018-TCU Plenário

[Enunciado] Em caso de exigência de amostra, **o edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir. Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas**, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes. (Grifo nosso)

Acórdão 1823/2017-TCU Plenário

[Enunciado] Em licitações que requeiram prova de conceito ou apresentação de amostras, **deve ser viabilizado o acompanhamento dessas etapas a todos licitantes interessados, em consonância com o princípio da publicidade.** (Grifo nosso)

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Destarte, no caso em tela, sem adentrar no controle do mérito do ato administrativo – já que o gestor público é quem decide acerca da conduta que entender mais conveniente e oportuna ao atendimento do interesse público, de acordo com os limites traçados pela lei – entende-se possível a exigência de amostra prevista no edital, desde que sejam atendidos os requisitos legais para tal, devendo, portanto:

- i. ser trazida aos autos justificativa formal, pela Unidade Demandante, para a necessidade de apresentação de amostras;
- ii. estabelecer-se critérios objetivos para aceitação da amostra, que deverão constar do Termo de Referência e Edital do certame;
- iii. ser concedida aos demais licitantes a possibilidade de acompanhar o procedimento e tomar conhecimento dos resultados.

Uma vez atendidas essas condicionantes, estará o presente feito, neste quesito, apto para o prosseguimento.

2.17- Do instrumento da contratação

No que concerne à formalização da contratação, veja-se, a respeito, a disposição contida no art. 95 da Lei Federal nº 14.133/21:

Art. 95. O instrumento de contrato é **obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses**, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - **compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.** (Grifo nosso)

In casu, uma vez concluída a licitação, a formalização do ajuste contratual poderá se dar, em tese, à luz do supracitado inciso II do art. 95, caput, da NLL, através de instrumento congênere ao contrato, desde que inexistam obrigações futuras por parte do fornecedor, facultado à Administração, se assim preferir, a formalização de contrato propriamente dito.

2.18- Na hipótese de existir, no presente caso, recurso decorrente de emenda parlamentar municipal, necessária (ou, ao menos, recomendável, prudente) postergação da contratação para após o pleito eleitoral, em observância ao disposto no art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504/97 e na jurisprudência do TCU

Por fim, mas não menos importante (na verdade, pelo contrário), um ponto merece destaque e atenção.

Assim dispõe o art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504/97 (lei das eleições):

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública; (...) (Grifo nosso)

Vide, por seu turno, os arestos abaixo, do TCU:

TCU – Acórdão 287/2016 - Plenário (Levantamento, Relator Ministro José Múcio Monteiro) - Finanças Públicas. **Emenda parlamentar. Natureza jurídica. Transferências voluntárias. Orçamento impositivo. Lei Eleitoral. As transferências decorrentes de emendas parlamentares individuais estão submetidas à vedação constante do art. 73, inciso VI, alínea a, da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias.** (Grifo nosso)

Transferências para entidades privadas: a autorização de repasse de recursos a Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (EPSFL), aí compreendidas as Organizações Não Governamentais (ONGs) e outras entidades do terceiro setor, embora não sejam vedadas (ARCL nº 266, Relator Ministro Carlos Velloso, julgado em 09/12/2004; RESPE nº 16.040, Relator Ministro Costa Porto, julgado em 11/11/1999), **comporta a verificação prévia, caso a caso, se a transferência de recursos não afeta a igualdade entre os candidatos ao pleito eleitoral, sob pena de poder ser considerada ilícita, o que sujeitaria o ato administrativo e o agente público às sanções prescritas no art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990.** (Grifo nosso)

Não diverso é o posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul (PGE-MS):

DIREITO FINANCEIRO E ELEITORAL. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE PARA FUNDOS MUNICIPAIS DE SAÚDE. AUTORIZAÇÃO DE REPASSE EFETIVADA ATRAVÉS DA RESOLUÇÃO N.44/SES/MS/2018. **RECURSOS OBTIDOS ATRAVÉS DE EMENDA PARLAMENTAR INDIVIDUAL. ENQUADRAMENTO COMO TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA (ART. 25 DA LC 101/2000). IMPOSSIBILIDADE DE SE CONCLUIR O REPASSE DOS RECURSOS NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO ELEITORAL. INCIDÊNCIA DO DISPOSTO NO ART. 73, VI, A, DA LEI 9.504/97. RESTRIÇÃO QUE SE ENCERRA FINDO O PERÍODO ELEITORAL. CONSEQUENTE AUSÊNCIA DE ÔBICE A CONCLUSÃO DO DESEMBOLSO DA DESPESA.**

1. **As transferências decorrentes de emendas parlamentares individuais estão submetidas à vedação do art. 73, VI, a, da Lei 9.504/97, por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias (artigo 25 da LC nº 101/2000).**

2. A mera prática de atos **preliminares ou preparatórios, como a assinatura ou a própria publicação do convênio, não configura a conduta descrita no art.**

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

73, VI, a, desde que não haja o repasse de recursos no período vedado e desde que não haja abuso que caracterizem a utilização do ato em proveito eleitoral.

3. **A conduta do Consulente em deixar de proceder ao repasse** dos recursos aos Fundos Municipais de Saúde, na forma autorizada pela Resolução n.º 44 SES/MS, de 14 de maio de 2018, **antes dos três meses do início do pleito eleitoral está em total consonância com a previsão contida no artigo art. 73, VI, a, Lei 9.504/97, evitando com isso a declaração de nulidade do ato, imposição de multa eleitoral e responsabilização do gestor por abuso de poder ou improbidade administrativa.** (DECISÃO PGE/MS/GAB/Nº 254/2018 - PARECER PGE/MS/Nº 229/2018 PARECER PGE/MS/PAA/Nº 097/2018) (Grifo nosso)

No caso em exame, não se identificou que o recurso pelo qual o Município procederá à aquisição dos bens objeto da licitação provém de emendas parlamentares municipais, mas, de todo modo, importa registrar que, caso exista, *in casu*, recurso com tal procedência, não se pode descurar que, pelo *caput* do acima aludido art. 73 da Lei nº 9.504/97, o que veda a lei são condutas capazes de *"afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais"*.

Caso exista, pois, no caso, recurso proveniente de emenda parlamentar, aos olhos dos órgãos de controle e/ou da Justiça Eleitoral, poderia se entender que a compra dos bens licitados neste agora (isto é, dentro do período de três meses que antecede o pleito eleitoral) teria o condão de influenciar a disputa eleitoral, de sorte a beneficiar não só o(a)s proponente(s) da(s) emenda(s), bem como a própria Exma. Sra. Prefeita de Juiz de Fora, às quais se poderia cominar, portanto, as sanções previstas na legislação eleitoral, dentre elas a cassação do diploma ou do registro da candidatura.

Nesse contexto, e considerando que, ao órgão de assessoramento jurídico cabe, à luz da lei, orientar o gestor para que atue com segurança jurídica e com responsabilidade e probidade (ou seja, para que os atos administrativos praticados por este sejam legal e juridicamente válidos), opina-se, aqui, tendo em vista o disposto no art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504/97 (e que o descumprimento a este pode ensejar inelegibilidade eleitoral aos agentes públicos) e os arestos jurisprudencial e consultivo acima mencionados, que, na hipótese de existir, no caso, recurso proveniente de emenda parlamentar, a efetivação da compra dos bens a serem licitados não seja realizada nesse período de três meses que antecede o pleito eleitoral, devendo, portanto, ser postergada para após o pleito.

III. DA CONCLUSÃO

1) Ante ao exposto, entende-se que as normas e condições definidas na minuta de edital e respectivos anexos encontram-se, **no geral, em conformidade** com a legislação de regência da matéria, mencionada ao longo do presente parecer, **podendo-se concluir, portanto, pelo acerto formal e material da minuta referida e, por consequência, pelo prosseguimento da licitação, cabendo apenas ressaltar** que este órgão jurídico não possui competência para

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

opinar sobre a estimativa de preço, termo de referência, natureza ou qualificação técnica, necessidade, quantidade, qualidade do objeto do certame, ou ainda, dados contidos em planilhas ou índices econômicos ou contábeis contidos no processo em exame.

2) Por oportuno, **rememorando o que contido no item 2.18 deste parecer, sugere-se que, antes do prosseguimento do feito, o processo seja remetido à SEAPA, para confirmar a inexistência, *in casu*, de recurso proveniente de emenda parlamentar, sendo que, existindo, a efetiva compra dos bens objeto da licitação só se realize após as eleições municipais de 2024, haja vista disposto no art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504/97 (lei das eleições), e na jurisprudência do TCU (vide item 2.18 do parecer).**

3) Ademais, **antes, ainda, do prosseguimento do feito, sugere-se:**

- i. que a SEAPA esclareça se haverá ou não o parcelamento do objeto na presente contratação (ao que nos parece, não haverá, já que, como se infere dos autos, o objeto é composto de único item), realizando a adequação, conforme necessário, do ETP e TR, nos termos do item 2.14.1 deste parecer;
- ii. supressão/alteração, pela STDA/SSLICOM, do item 15.3 do Edital, bem como dos demais itens do edital e anexos que preveem, na hipótese de prorrogação da ata de registro de preços, a possibilidade de renovação dos quantitativos registrados, face entendimento do TCEMG pela impossibilidade de, na prorrogação de vigência da ARP, restabelecimento dos quantitativos inicialmente fixados;
- iii. observância, pela STDA/SSLICOM, do que destacado no item 2.16 supra, para melhor adequar a exigência de apresentação de amostra no certame a legislação vigente, devendo:
 - A. ser trazida aos autos justificativa formal, pela Unidade Demandante, para a necessidade de apresentação de amostras;
 - B. ser estabelecido critérios objetivos para aceitação da amostra, que deverão constar do Termo de Referência e Edital do certame;
 - C. ser concedida, aos demais licitantes, a possibilidade de acompanhar o procedimento e tomar conhecimento dos resultados.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

4) Considerando que o valor do objeto da licitação supera R\$300mil (valor previsto no Decreto Municipal nº 12.406/15, ora aplicável por analogia), sugere-se ainda, para além das providências acima, **remessa dos autos ao Procurador-Geral do Município, para, se de acordo, ratificação do presente parecer.**

5) **Exauridas as providências indicadas no item 2 e 3 supra, estará o edital, então, apto a ser publicado**, para, assim, dar-se início à fase externa do procedimento licitatório, quando, então, poder-se-á proceder à (i) **assinatura** do edital pelo titular da UG requisitante, se de acordo, e, em seguida, à (ii) **remessa dos autos ao STDA/SSLICOM/DCLI**, para agendamento do certame.

É o parecer.

Em 08/08/2024

Gustavo Andrade Dantas
Procurador Municipal
Matric. nº 39989204 - OAB/MG nº 102.520
PGM/DEPLIC - Gerente

Aline Ramos Carrão
Assessora
PGM/DEPLIC

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: BCE1-B316-42CF-4986

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



GUSTAVO ANDRADE DANTAS (CPF 060.XXX.XXX-43) em 08/08/2024 11:06:12 (GMT-03:00)

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://juizdefora.1doc.com.br/verificacao/BCE1-B316-42CF-4986>