

Proc. Administrativo 32- 3.134/2024

De: Gustavo D. - PGM - DEPLIC

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

Data: 17/05/2024 às 12:07:05

Setores (CC):

PGM - GAB, STDA - SSLICOM, STDA - SSLICOM - AGC

Setores envolvidos:

PGM - GAB, SS, STDA - SSLICOM, STDA - SSLICOM - DCLI, STDA - SSLICOM - DEPCON - SM, STDA - SSLICOM - DCLI - SGSREP, SF - SSUF - DGPC - SAPCACOL, PGM - DEPLIC - PJ, STDA - SSLICOM - DCLI - SOPC, SS - SSAF - DES - SFCS, SS - SSAF - DEARH, SS - SSAF - DGINS - SCP, PGM - DEPLIC, SS - SSAF - DEARH - SCP, STDA - SSLICOM - AGC, STDA - SSLICOM - DEPCON, STDA - SSLICOM - DCLI - SEDIT

Pregão Eletrônico nº 032/2024. SRP Prestação de Serviços de Manutenção Preventiva e Corretiva nos equipamentos (Balanças). SS

Srs. Assessores - Prezados [Fernanda Meireles Baumgratz - PGM - GAB](#) e/ou [Arthur Paixão - PGM - GAB](#),

Cumprimentando-os, solicito, por gentileza, remessa sucessiva dos autos: i) ao Sr. PGM, a fim de, se de acordo, ratificação do parecer anexo (elaborado com a colaboração do Assessor [Victor Chohfi Gonçalves - PGM - DEPLIC - PJ](#)); ii) à il. Ag. de Contratação [Vivian Aparecida Azalin de Sousa - STDA - SSLICOM - AGC](#) (consulente - Desp. 29), para ciência do parecer e adoção das providências nele listadas, visando ao regular sequenciamento processual.

Ao il. Subsecretário/SSLICOM, [Artur de Hollanda Batitucci - STDA - SSLICOM](#), para ciência da parte final do aludido parecer, de sorte a solicitar à equipe da SSLICOM, em relação aos editais de próximos casos análogos, a (vide edital apenso ao Desp. 27): i) adequação do item 10.7.5; ii) supressão dos itens 10.8.5.1 e 10.9.1, por extrapolarem os limites previstos no art. 67 da Lei nº 14.133/21, como já concluído por este PGM/DEPLIC no bojo, por ex., do Proc. nº 800/2023 (Pregão Eletrônico nº 012/2024 – Sec. de Obras. Instalação de usina fotovoltaica no CIEPTEC UFJF Norte).

Att. Grato.

—
Gustavo Andrade Dantas

Procurador Municipal

Matrícula 39989204

OAB-MG nº 102.520

Anexos:

p_3_134_24_PE_032_24_SRP_serv_manut_prev_e_corret_balancas_an_edit_NLL.pdf



PARECER JURÍDICO

Referências: Proc. Administrativo 3.134/2024.

Objeto: Pregão Eletrônico nº 032/2024. Sistema de Registro de Preço - SRP. Prestação de serviços comuns de manutenção preventiva e corretiva nos equipamentos (balanças). Secretaria de Saúde - SS. Lei nº 14.133/21.

I. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da STDA/SSLICOM (Despacho 29) para análise e manifestação acerca da minuta de edital (apensa ao Desp. 27) e demais elementos instrutores do processo em foco, cujo objeto se infere da epígrafe.

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

1. ENTE REQUISITANTE:

1.1. Secretaria de Saúde

2. OBJETO:

2.1 Constitui objeto deste Termo de Referência a licitação por **Sistema de Registro de Preços – SRP**, para posterior contratação, **objetivando a prestação de serviços comuns de manutenção preventiva e corretiva nos equipamentos (balanças)**, instalados nas diversas Unidades desta SS, constituindo-se na manutenção, revisão ou reparação, segundo critérios técnicos de componentes eletrônicos, elétricos e ou mecânicos necessários a utilização ou retorno dos equipamentos em condições normais de uso, com substituição de peças. A empresa contratada deverá responsabilizar-se pela mão de obra, transportes e fretes, materiais e peças necessários para realização do serviço, os quais deverão estar incluídos no orçamento mensal, sem quaisquer cobranças adicionais à Contratante.

Código NETDEIN: 298910147	Prestação de Serviço de Manutenção Preventiva e/ou Corretiva em Equipamentos Médico-Hospitalares Diversos, com reposição de peças
Código CATMAT: 12661	Manutenção e reparo em balanças mecânicas / eletrônicas

2.1.1 **Trata-se de serviço comum de acordo com a descrição do termo no Artigo 6, XIII, da Lei 14.133/21:** “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”. 2.2 Serão efetuados os seguintes tipos de manutenção:

2.2.1 PREVENTIVA:

Será realizada com os equipamentos em condições normais de funcionamento compreendendo as operações de inspeção geral, limpeza interna e externa, montagem e desmontagem dos equipamentos, ajustes, lubrificações, aferição, calibragem, regulagem e testes de desempenho e segurança e reparos que com troca

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

de peças, caso for necessário.

Assim, o CONTRATADO deverá realizar e cumprir os serviços, tarefas e atividades necessárias para manter os equipamentos em perfeito estado de funcionamento. Poderá ser realizada no local onde se encontram instalados ou nas oficinas do CONTRATADO dependendo dos serviços a serem realizados.

2.2.2 CORRETIVA: Será efetuada quando os equipamentos estiverem com funcionamento anormal ou sem condições de uso, compreendendo a execução de todo e qualquer serviço necessário para que os equipamentos voltem as suas condições normais de funcionamento, inclusive com substituição de peças, usuais acessórios e componentes defeituosos. Poderá ser realizada nos locais onde se encontram instalados ou, se necessário, nas oficinas do CONTRATADO. Onde haverá a disponibilização de equipamento reserva para substituição, caso a ordem de serviço “conclusão” não seja atendida em até 72 (setenta e duas horas).

2.3 Além disso, a contratação dar-se-á através de pregão eletrônico, uma vez que é a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço global, justificado por gerar economia de escala e execução de um único instrumento contratual.

3. JUSTIFICATIVA(s):

3.1 Considerando que a Secretaria de Saúde da Prefeitura de Juiz de Fora abrange várias Unidades de saúde, as quais possuem equipamentos hospitalares, dentre eles os de balanças, que são utilizadas nos atendimentos aos usuários do SUS. Com isso, para melhor eficiência e confiabilidade nos resultados obtidos por estes equipamentos, necessita-se de contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos equipamentos (balanças), constituindo-se na manutenção, revisão ou reparação, segundo critérios técnicos de componentes eletrônicos, elétricos e ou mecânicos necessários a utilização ou retorno dos equipamentos em condições normais de uso com substituição de peças. Tal prestação de serviço é oportuna, uma vez que:

- Garante que esses equipamentos estejam em boas condições de manuseio, após os devidos ajustes e regulagens; 32
- Minimiza a ocorrência de avaria e diminui as despesas com os reparos, e aquisição de novos bens, mantendo a disponibilidade dos equipamentos a longo prazo e reduzindo transtornos nas Unidades.

(...)

4. AVALIAÇÃO DO CUSTO

4.1 – Locais, Quantitativo, Orçamentos, Especificações de valores estimados:

OBS: Os arquivos originais com os orçamentos se encontram anexados em PDF incorporando este documento.

EQUIPAMENTOS							
BALANÇAS - ADULTO E INFANTIL							
	SSUE	SSAS				SSVS	
SUBSECRETARIAS	DURL- POSSUI *03 BALANÇAS *	DCE	DESM	DSMGCA	UBS'S	DVISA	DDST
QUANTITATIVO MENSAL	01**	25	04	30	100	02	06
TOTAL GERAL	168 MANUTENÇÕES - MÊS de um TOTAL DE 170 BALANÇAS / SS						

**
A Unidade necessita apenas de uma visita mensal. Nesse caso, em cada mês a empresa realizará manutenção em apenas uma balança em forma de rodízio. Caso alguma balança apresente necessidade de manutenção antes do mês estimado para a realização do serviço, a Unidade pedirá a empresa contratada que priorize o equipamento que estiver com problemas e ajustando o rodízio conforme necessidade.

Empresa	Qtde.	Unidade	Descrição Detalhada	Vir. Unitário	Vir. Mensal	Vir. Anual
Orçamento1 JF Balanças	168	SERVIÇO	Prestação de Serviço de Manutenção Preventiva e/ou Corretiva em Equipamentos Médico-Hospitalares Diversos (Balanças), com reposição de peças.	R\$ 148,00	R\$ 24.864,00	R\$ 298.368,00
Orçamento 2 Imateb				R\$ 104,11	R\$ 17.490,48	R\$ 209.885,76
Cotação Zênite				NC	NC	NC
Munic. Medianeira-PR				R\$ 95,24	R\$ 16.000,32	R\$ 192.003,84
P.M. Juripiranga – PB				R\$ 122,29	R\$ 20.544,72	R\$ 246.536,64
P.M. São Seb. Rio Preto				R\$ 96,00	R\$ 16.128,00	R\$ 193.536,00
Prefeitura Encanto				R\$ 150,00	R\$ 25.200,00	R\$ 302.400,00
VALOR MÉDIO				R\$ 119,27	R\$ 20.037,36	R\$ 240.448,32

5 - Dotação orçamentária:

SUBSECRETARIAS		PROGRAMA TRABALHO	FUNTE	N.D
SSVS	DVISA	10.302.0003.2297.0000	1.6.00.009626	3.3.90.39
	DDST	10.302.0003.2297.0000	1.6.00.009626	3.3.90.39
SSUE DURL		10.302.0003.2284.0000	1.500.0009.918	3.3.90.39
SSAS	DCE	10.302.0003.2281.0000	1.500.0009.918	3.3.90.39
	DESM	102100. 2285.0000	1.6.00.009622	3.3.90.39
	UBS'S	10.301.0003.2276.0000	1.6.21.009606	3.3.90.39
	DSMGCA	102.100.10.302.0003.2281.0000	1.500.0009.918	3.3.90.39

(...)

8 – VIGÊNCIA:

8.1 O início da prestação do serviço deverá se dá após a assinatura da ata de registro de preços oriunda do presente procedimento licitatório. O prazo 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

vigência das atas será de 01 (um) ano, contados a partir da publicação de seus extratos no Atos do Governo do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora (MG), e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso, para posterior contratação.

(...)

10 – DO PAGAMENTO:

10.1 O pagamento será em até 30 (trinta) dias e efetuado pelo Departamento de Execução Orçamentária e Financeira – DOFIC / SSAF /SS, creditado em favor da licitante vencedora, através de ordem bancária contra a entidade bancária indicada na proposta (conforme modelo descrito abaixo), em que deverá ser efetivado o crédito, o qual ocorrerá posteriormente à data de apresentação da competente nota fiscal eletrônica/fatura, junto à SS:

BANCO: _____
AGÊNCIA: _____
CONTA CORRENTE: _____
LOCALIDADE: _____

(...) (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 administrador público não é simplesmente figura decorativa na

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

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. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do disposto no 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 a presente análise, portanto, estritamente jurídica, na esteira do que previsto no art. 53 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**.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

§ 2º (...)

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54. (Grifo nosso)

2.2- Do edital e da fase interna da licitação

- 1 TCU, Acórdão 2935/2011 - 1ª 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 Rodrigues, 10 maio 2011.
- 2 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 689.
- 3 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 [...].

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

O referido art. 53 exige que, ao final da fase preparatória (art. 17, I, da NLL), o processo licitatório siga para o órgão de assessoramento 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 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, outrossim, 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 corrigindo, se possível, eventuais falhas constatadas no curso do procedimento (sem precisar anular atos já praticados), o objetivo 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, com efeito, 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

4 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.

5 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.

- preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
- X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

O 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, buscase no mercado, a partir daí, soluções disponíveis para atender a necessidade da Administração (norteada, 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. Fala-se, aqui, pois, da sequência, do 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

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

os seguintes elementos:

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

§ 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.

Ressalta-se, ademais, 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 está anexo ao Despacho Inaugural dos autos do presente Proc. Administrativo, estando, no geral, formal e materialmente adequado.

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

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

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 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).

Registre-se que a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, para os fins – no que couber, em âmbito municipal – do previsto no art. 3º do Decreto Federal nº 8.540/15 (que *“Estabelece, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos.”*), a ser interpretado em consonância com a NLL, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto, nos termos do art. 11, I, 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 tecnicidade 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, a necessidade da contratação está descrita tanto no ETP quanto no TR, anexos, respectivamente, aos Despachos Inaugural e 23 dos autos. Confira-se:

ETP:

(...) Considerando que a Secretaria de Saúde da Prefeitura de Juiz de Fora abrange várias Unidades de saúde, as quais possuem equipamentos hospitalares, dentre eles os de balanças, que são utilizadas nos atendimentos aos usuários do SUS. Com isso, para melhor eficiência e confiabilidade nos resultados obtidos por estes equipamentos, necessita-se de contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos equipamentos (balanças),

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

constituindo-se na manutenção, revisão ou reparação, segundo critérios técnicos de componentes eletrônicos, elétricos e ou mecânicos necessários a utilização ou retorno dos equipamentos em condições normais de uso com substituição de peças. Tal prestação de serviço é oportuna, uma vez que:

- Garante que esses equipamentos estejam em boas condições de manuseio, após os devidos ajustes e regulagens;
- Minimiza a ocorrência de avaria e diminui as despesas com os reparos, e aquisição de novos bens, mantendo a disponibilidade dos equipamentos a longo prazo e reduzindo transtornos nas Unidades.

(...) (Grifo nosso)

TR:

(...)

3. JUSTIFICATIVA

3.1 Considerando que a Secretaria de Saúde da Prefeitura de Juiz de Fora abrange várias Unidades de saúde, as quais possuem equipamentos hospitalares, dentre eles os de balanças, que são utilizadas nos atendimentos aos usuários do SUS. Com isso, para melhor eficiência e confiabilidade nos resultados obtidos por estes equipamentos, necessita-se de contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos equipamentos (balanças), constituindo-se na manutenção, revisão ou reparação, segundo critérios técnicos de componentes eletrônicos, elétricos e ou mecânicos necessários a utilização ou retorno dos equipamentos em condições normais de uso com substituição de peças. Tal prestação de serviço é oportuna, uma vez que:

- Garante que esses equipamentos estejam em boas condições de manuseio, após os devidos ajustes e regulagens;
- Minimiza a ocorrência de avaria e diminui as despesas com os reparos, e aquisição de novos bens, mantendo a disponibilidade dos equipamentos a longo prazo e reduzindo transtornos nas Unidades.

(...) (Grifo nosso)

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/contratação 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

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

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 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 ETP:

art. 5º, V – Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar:

A pesquisa de preços, foram seguidas as diretrizes estabelecidas no Art. 5º da Instrução Normativa nº73, de 05 de agosto de 2022 da Secretaria de Gestão da Secretaria de Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Orçamento 01 Manutenção preventiva e corretiva nos equipamentos (balanças) Valor Unitário	Orçamento 02 Manutenção preventiva e corretiva nos equipamentos (balanças) Valor Unitário	Cotação Zênite 2.0	Média
JF Balanças	IMATEB	-	
R\$ 148,00	R\$ 100,60	R\$323,67	R\$190,76

A pesquisa de mercado foi realizada utilizando orçamentos enviados por empresas que prestam os serviços, assim como contratos.

Nome do arquivo PDF	Situação
Orçamento 01 – JF Balanças	Válido
Orçamento 02 - IMATEB	Válido
Cotação Zênite	Válido

A rigor, o que está descrito acima não é, propriamente, a nosso sentir, 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

levantamento de mercado, mas sim a metodologia utilizada para se chegar à estimativa das quantidades da contratação, requisito este previsto no art. 18, §1º, IV, da Lei nº 14.133/21, e não no inciso V deste dispositivo; confira-se:

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:

(...)

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**;

(...) (Grifo nosso)

O levantamento de mercado (que não se confunde, portanto, com a pesquisa de preço), no presente caso, seria dizer que, para a resolução do problema (descrito no ETP), as possíveis alternativas seriam, por exemplo, a substituição dos equipamentos (balanças) por novos (em vez da manutenção/reparo), dentre outras hipóteses, e que, cotejando essas alternativas, a escolhida, por ser a menos onerosa para a Administração, foi a manutenção preventiva e corretiva dos bens listados nos autos.

Por isso, então, que, nesse particular, isto é, quanto ao levantamento de mercado, entende-se pela necessidade de adequação do ETP, a fim de que efetivamente traduza o que disposto no precitado inciso V do §1º do art. 18 da NLL.

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

Exauridas todas estas 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

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

⁶ 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.

que constituiria enriquecimento ilícito do prestador, e, por certo, danos ao erário.⁷

No vertente caso, pelo que se vê da minuta de edital e dos demais elementos de informação que integram os autos, pode-se dizer que o objeto da licitação se encontra especificamente definido, a viabilizar, pois, o prosseguimento do processo.

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, 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).

Ainda nesse sentido, o Prof. Jorge Ulisses 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.

O TR que instrui o vertente processo contém, importa salientar, os elementos descritos no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/21:

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

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

7 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.

- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária; (...)

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 14.133/21 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, no processo de licitação, do objeto desta, 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 artigo.

Relevante pontuar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas.

Igualmente importante é 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.

E fato é que, no caso dos autos, os quantitativos estimados do objeto a ser licitado encontram-se devidamente descritos no precatado edital e no termo de referência anexo ao Edital.

2.9- Do, in casu, não parcelamento do objeto da contratação

Dando sequência ao 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, técnicas 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.

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

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.

Tendo em vista o arcabouço normativo em tela, identifica-se, 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.

Já, 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 vir a caracterizar a não observância do referido princípio, demandando justificativa por parte do órgão ou entidade requisitante.

Ademais, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, aplicam-se, aqui, as regras dos §§1º e 2º do art. 82 da NLL, que disciplina o 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.

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

No caso em exame, do já aludido ETP consta a informação de que o objeto **não será** parcelado; confira-se:

(...) III – DETALHAMENTO DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

(...)

art. 5º, VIII – Justificativas para o parcelamento ou não da contratação

O parcelamento não é recomendável devido a natureza do objeto, que consiste na realização de prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de balanças. Sendo assim, há maior vantajosidade no não parcelamento da contratação, pois o gerenciamento dos serviços permanecerá a cargo de um único contrato, acarretando um maior grau de controle dos serviços por parte da Administração. Além disso, convergirá a responsabilidade e a garantia dos resultados em uma única empresa. (Grifo nosso)

Vê-se justificado, pois, no presente caso (redução de custos de gestão de contratos – art. 40, §3º, I, da Lei nº 14.133/21), o não parcelamento do objeto da licitação.

2.10- Instrumentos de governança - PCA, PLS e outros

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 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.

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

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

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.

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, X, da NLL estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No Portal de Compras do Governo Federal há tópico 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, ao planejamento da 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, este PGM/DEPLIC poderá ser consultado).

No caso em exame, a “análise de risco” está anexa ao Termo de Referência de Despacho 23 dos autos.

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

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 tanto no Edital (item 2) quanto no TR (item 5).

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

Entende-se que, constando – do item III “Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina” – a informação de que os bens objeto da licitação são de natureza comum (informação de competência, ademais, do setor técnico⁹), a contratação em questão poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, Pregão Eletrônico, eis que haverá, destarte, subsunção do caso às hipóteses descritas no art. 6º, XIII e XLI da Lei nº 14.133/21, abaixo reproduzidos:

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,

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

2014) (Grifo nosso)

Daí se considerar adequada, então, a escolha do pregão como modalidade da licitação sob enfoque.

Ainda, houve, por parte da Unidade Requisitante, a definição do menor preço global como critério de julgamento.

Quanto ao critério de julgamento, é oportuno lembrar, ao ensejo, que o Tribunal de Contas da União tem entendimento sedimentado sobre o assunto:

Súmula nº 247 do TCU – **É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Grifo nosso)

Não obstante haver o entendimento sumulado do TCU no sentido de se aplicar, nas licitações com objeto divisível, a regra do critério de julgamento por item, objetivando-se ampliar a participação de interessados, o mesmo enunciado traz exceção à dita regra, ao consignar, em sua parte final, que a adoção da adjudicação por item se dará “**desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**”.

Isso significa que pode, sim, a Administração, mesmo nas licitações com objeto divisível, adotar o critério do menor preço *global* e não por item, quando ficar demonstrado que a adoção deste último critério em detrimento daquele importará, como dito, em prejuízo para o conjunto ou complexo (do objeto da licitação) ou perda de economia de escola.

Em outros termos, se a Administração demonstrar a ocorrência de uma ou outra destas condições, a adoção do critério do menor preço global (e não por item) poderá, com efeito, ser levada a efeito.

No vertente caso, da leitura da minuta de edital e dos demais elementos de informação que integram o processo, vê-se que há justificativa específica e fundamentada a esse respeito, isto é, da escolha/adoção do critério de julgamento do menor preço global.

É o que consta, veja-se, do já mencionado item “Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso” do ETP:

O § 1º do Art. 23 da Lei 14.133/2021 menciona que: “No processo licitatório 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

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”.

Desse modo, optamos pela técnica e economia viáveis, uma vez que, essa contratação se destina à execução de manutenção corretiva e preventiva de equipamento de balanças que abrange um conjunto de ações que vão desde o monitoramento ao reparo ou troca de peças. Com o objetivo de manter o pleno funcionamento das balanças.

Além disso, a modalidade de licitação que melhor se enquadra nesse processo é o pregão eletrônico, uma vez que segundo a Lei nº 14.133/2021, o Pregão deve ser adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. É a 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. Neste caso, menor preço global, justificado pela economia de escala e execução de um único instrumento contratual.

(Grifo nosso)

Destarte, considerando a parte final do entendimento jurisprudencial (Súmula 247 do TCU) suso mencionado, pode o processo seguir validamente.

Impende ressaltar que não cabe ao órgão de assessoramento jurídico adentrar no controle do mérito do ato administrativo, já que o Gestor Público é quem decide acerca da conduta mais conveniente e oportuna ao atendimento do interesse público. Mas, de todo modo, a instrução do processo com as justificativas da adoção, *in casu*, da adjudicação por preço global é medida necessária, sob pena de mácula do procedimento licitatório.

2.14- Da pesquisa de mercado

Prosseguindo, destaca-se que 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, possibilitando à autoridade competente avaliar as vantagens e a economicidade da contratação/aquisição almejada.

É o que preconiza, ademais, o Tribunal de Contas da União – TCU, consoante 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

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

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)

Devem ser também observadas, no que couber, as regras previstas na Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7/7/21, art. 3º:

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

Um segundo ponto a se destacar diz respeito ao 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 referida IN 65/21, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto. Colaciona-se aqui, para elucidação, o referido dispositivo legal:

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 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:

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

- 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, informa-se que a planilha de preços, elaborada pela SS, está anexa ao Despacho 12 dos autos.

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, há de se destacar, aqui, novamente, o que consta do item 4 do TR, já adrede transcrito, aqui novamente reproduzido:

4 – AVALIAÇÃO DO CUSTO:

4.1 – Locais, Quantitativo, Orçamentos, Especificações de valores estimados:

OBS: Os arquivos originais com os orçamentos se encontram anexados em PDF incorporando este documento.

EQUIPAMENTOS							
BALANÇAS - ADULTO E INFANTIL							
	SSUE	SSAS				SSVS	
SUBSECRETARIAS	DURL- POSSUI *03 BALANÇAS *	DCE	DESM	DSMGCA	UBS'S	DVISA	DDST
QUANTITATIVO MENSAL	01**	25	04	30	100	02	06
TOTAL GERAL	168 MANUTENÇÕES - MÊS de um TOTAL DE 170 BALANÇAS / SS						

****** A Unidade necessita apenas de uma visita mensal. Nesse caso, em cada mês a empresa realizará manutenção em apenas uma balança em forma de rodízio. Caso alguma balança apresente necessidade de manutenção antes do mês estimado para a realização do serviço, a Unidade pedirá a empresa contratada que priorize o equipamento que estiver com problemas e ajustando o rodízio conforme necessidade.

Empresa	Qtde.	Unidade	Descrição Detalhada	Vlr. Unitário	Vlr. Mensal	Vlr. Anual
Orçamento1 JF Balanças	168	SERVIÇO	Prestação de Serviço de Manutenção Preventiva e/ou Corretiva em Equipamentos Médico-Hospitalares Diversos (Balanças), com reposição de peças.	R\$ 148,00	R\$ 24.864,00	R\$ 298.368,00
Orçamento 2 Imateb				R\$ 104,11	R\$ 17.490,48	R\$ 209.885,76
Cotação Zênite				NC	NC	NC
Munic. Medianeira-PR				R\$ 95,24	R\$ 16.000,32	R\$ 192.003,84
P.M. Juripiranga – PB				R\$ 122,29	R\$ 20.544,72	R\$ 246.536,64
P.M. São Seb. Rio Preto				R\$ 96,00	R\$ 16.128,00	R\$ 193.536,00
Prefeitura Encanto				R\$ 150,00	R\$ 25.200,00	R\$ 302.400,00
VALOR MÉDIO				R\$ 119,27	R\$ 20.037,36	R\$ 240.448,32

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

Traz-se à colação, ainda, o Desp. 16 dos autos, da Supervisão de Mercado (STDA/SSLICOM/SM):

Despacho 16- 3.134/2024
Encaminhado 25/03/2024

Cleverson B.
STDA - SSLICOM -...
Assessor II

Prezada Roberta,

Sanadas as inconsistências apontadas em despacho 9, e, tendo sendo o valor estimado para a contratação aprovado pela Unidade Requisitante (despacho nº 18 e nº 19), segue o processo para as devidas providências, ressaltando que o valor estimado para a contratação, encontra-se na Planilha de Média de Preços em anexo, havendo a necessidade da alteração dos valores do Termo de Referência.

Cordialmente,

Cleverson Venancio Barreto
Assessor II

Supervisão de Mercado

Subsecretaria de Licitações e Compras

(Grifo nosso)

Também nesse tocante, então, o processo em exame se encontra devidamente instruído.

2.15- Do Sistema de Registro de Preços – SRP

Quanto ao mais, registra-se que a pretensa aquisição ocorrerá através do Sistema Registro de Preços, assim definido por Marçal Justen Filho¹⁰:

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.

(...)

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 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.

Em relação ao aludido procedimento, há que se observar as disposições estabelecidas no Decreto Municipal nº 15.857, de 17 de abril de 2023, 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. (Grifo nosso)

O Sistema de Registro de Preços é 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 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 o processo licitatório em exame é justamente a realização das aquisições à medida em que a demanda for surgindo, vê-se admissível a adoção, *in casu*, do Sistema de Registro de Preços, nos termos do precitado Decreto Municipal nº 15.857/23.

2.16- 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

¹¹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 6. ed. rev. atual. e ampla. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pág. 38

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, à luz do supracitado inciso II do art. 95, caput, da NLL, através de instrumento congênere ao contrato, no vertente caso através de Ordem de Serviços (embora no Edital conte o nome “Ordem de Fornecimento de Materiais”) ou mesmo Nota de Empenho, como comumente utilizado no âmbito da Administração.

2.17- Recomendações feitas em caso análogo. Aplicação ao presente caso, no que couber

Antes da conclusão, cabe ressaltar que, em processo análogo ao presente, qual seja, proc. nº 7.318/2023 (Proc. Adm. nº3.630/2023 – STDA/Planejamento – Lei nº14.133/2021), referente ao Pregão Eletrônico nº 093/2023 (SRP Aquisição de Materiais Descartáveis Diversos para Atender Demandas de Unidades de Alimentação e Nutrição), a Procuradora Ana Paula de Oliveira exarou, em 19/07/2023, substancioso parecer, apresentando, na oportunidade, as seguintes recomendações acerca da minuta de edital instrutora do processo, a saber:

1. seja acrescentada no ETP a análise de riscos;
2. seja acrescido o edital de cláusula que trate sobre a possibilidade de quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida (inc. II do art. 82 da NLLCA);
3. seja acrescido o edital de cláusula que trate sobre a possibilidade de prever preços diferentes (inc. III do art. 82 da NLLCA): a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes; b) em razão da forma e do local de acondicionamento; c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote; d) por outros motivos justificados no processo;
4. seja acrescido o edital de cláusula que trate sobre a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela (inc. IV do art. 82 da NLLCA);
5. seja acrescido o edital de cláusula que trate sobre a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital (inc. VIII do art. 82 da NLLCA);
6. alteração na cláusula 4.7 (consórcios – adequação aos ditames da Lei nº 14.133/21, art. 15);

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

7. acréscimo na cláusula 4.15 (vedação a que licitantes em débito para com a Fazenda Municipal participem do certame);
8. alteração na cláusula 4.16 (OSCIP – o edital não está proibindo nem autorizando a participação de OSCIP. A Lei Federal nº9.790/99 e a Nova Lei de Licitações não contêm norma proibitiva à participação de OSCIP em licitações públicas; deve a Administração, pois, definir quanto à participação ou não de OSCIP no certame);
9. exclusão da cláusula 4.17 (empresas controladas);
10. exclusão da cláusula 6.3.4 (vedação de divulgação de classificação provisória);
11. alteração da cláusula 7.9 (preços máximos);
12. exclusão da cláusula 7.9.1 (maior desconto);
13. alteração da cláusula 8.22 (negociação);
14. atenção às cláusulas 9.3, 9.3.1 e 9.3.2 (ocorrências impeditivas indiretas);
15. alteração das cláusulas 10.10.1, 10.10.3 e 10.10.5 (atestado de qualificação técnica);
16. alteração da cláusula 13.1 (adjudicação do objeto);
17. alteração da cláusula 17.2.1 (alteração superveniente de preços);
18. exclusão das cláusulas 17.3, 17.4 e 17.4.1 (cancelamento do Registro de Preços).

Nesta senda, sugere-se que tais recomendações sejam, outrossim, observadas no presente caso, no que couber.

2.18- Ajustes finais no edital

Por fim, recomenda-se apenas mais estas adequações no edital:

i) adequação do item 10.7.5 do edital ("*10.7.5. Certidões negativas de falência, recuperação judicial e extrajudicial, ou de insolvência civil expedidas pelo Distribuidor da sede da licitante.*"), incluindo-se, ao final deste, o seguinte texto: "*admitidos, nas hipóteses de recuperação extra ou judicial, ou de insolvência civil, outros documentos comprobatórios da habilitação econômico-financeira*";

iii) supressão dos itens 10.8.5.1 ("*10.8.5.1. Nos Municípios em que não há emissão 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

Certidão Municipal Conjunta, o licitante deverá, obrigatoriamente, apresentar tanto a certidão negativa de tributos mobiliários quanto a de tributos imobiliários.”) e 10.9.1 (“10.9.1. Certidão Negativa de Ilícitos Trabalhistas praticados em face de trabalhadores menores, emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ou Declaração firmada pela licitante, de que não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e de que não emprega menor de dezesseis anos, salvo maiores de quatorze anos na condição de aprendiz, sob as penas da lei.”) do edital, por extrapolarem os limites previstos no art. 67 da Lei nº 14.133/21, como já concluído por este PGM/DEPLIC no bojo, por ex., do Proc. nº 800/2023 (Pregão Eletrônico nº 012/2024 – Sec. de Obras. Instalação de usina fotovoltaica no CIEPTEC UFJF Norte).

III. DA CONCLUSÃO

1) Posto isso, **somente consignando**, como já feito alhures, que as especificações do objeto, necessidade, quantitativos e preços estimados unitários e globais, incluindo as previsões orçamentárias e financeiras, **são informações de responsabilidade da Unidade Requisitante, não possuindo este PGM/DEPLIC competência para examinar tais elementos informativos** (o mesmo valendo para estimativa de preço, aspectos técnicos e administrativos do Termo de Referência, necessidade, quantidade e qualidade do objeto do certame, ou ainda, dados constantes em planilhas ou índices econômicos ou contábeis contidos nos autos); **entende-se que, tirante as ressalvas apontadas no parecer e rememoradas no item 2 infra, as normas e condições definidas na minuta de edital e respectivos anexos encontram-se em conformidade com a legislação de regência da matéria**, mencionada ao longo do presente estudo.

2) Antes, de todo modo, do prosseguimento do feito, sugere-se:

- i. adequação do item “Levantamento de Mercado” do ETP – dizendo, por exemplo, que, para a resolução do problema (descrito no ETP), as possíveis alternativas seriam, por exemplo, a substituição dos equipamentos (balanças) por novos (em vez da manutenção/reparo), dentre outras hipóteses, e que, cotejando essas alternativas, a escolhida, por ser a menos onerosa para a Administração, foi a manutenção preventiva e corretiva dos bens listados nos autos. – a fim de que efetivamente traduza o que disposto no inciso V do §1º do art. 18 da NLL;
- ii. substituição, no Edital, do termo “Ordem de Fornecimento de Materiais” por “Ordem de Serviços”, tendo em vista trata-se prestação de serviços com eventuais fornecimento de materiais, e não o exclusivo fornecimento de peças;
- iii. verificação da necessidade ou não de instrução dos autos com autorização do Comitê Gestor de Contratos e Convênios;
- iv. observância e adoção, no que couber, das providências indicadas nos itens 2.17 e 2.18 deste parecer;

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

3) Exauridas as providências listadas no item 2 supra, sugere-se prosseguimento do feito, com assinatura do edital pelo titular da UG demandante, agendamento do certame e publicação do edital nos atos do governo da pjf.

É o parecer.

Em 17/05/2024

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



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 72D9-457F-FCCE-5331

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



GUSTAVO ANDRADE DANTAS (CPF 060.XXX.XXX-43) em 17/05/2024 15:09:13 (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/72D9-457F-FCCE-5331>