PARECER JURÍDICO AJU-OBI Nº 109/2024

Belo Horizonte, 3 de outubro de 2024.

Processo nº: 31.00676730/2023-35

Ref.: análise da minuta do Edital de Credenciamento DQ-91.059/2024.

Objeto: credenciamento de empresas para o fornecimento de materiais de construção, conforme demanda da Prefeitura de Belo Horizonte, em condições e exigências estabelecidas no [respectivo] instrumento.

Ementa:
Minuta do Edital DQ-91.059/2024 – credenciamento de pessoas jurídicas para fornecimento de materiais de construção – Lei nº 14.133/2021 – Decreto Municipal nº 18.240/2023 – análise jurídica – possibilidade – ressalvas e/ou recomendações.

I – RELATÓRIO

1. Vieram os autos acima referenciados para análise da minuta do Edital de Credenciamento DQ-91.059/2024 que tem por objeto o *credenciamento de empresas para o fornecimento de materiais de construção, conforme demanda da Prefeitura de Belo Horizonte, em condições e exigências estabelecidas [no respectivo] instrumento.*

2. A justificativa para a instauração do referido procedimento consta do *Estudo Técnico Preliminar (*pp. 2-152), conforme a seguir:

> [...].
>
> **II – DIAGNÓSTICO DA SITUAL ATUAL**
>
> **1. Descrição do problema a ser resolvido ou da necessidade apresentada:**
>
> A Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte teve sua estrutura organizacional e competências institucionais revisitadas no contexto da reforma administrativa implementada em 29/07/2022 por meio do Decreto Municipal 18.044, que alterou o Decreto Municipal 16.681 de 31 de agosto de 2017. A partir desta data as atividades características da manutenção e zeladoria da cidade passaram a ser tratadas como atribuições e dever de ofício da Subsecretaria de Zeladoria Urbana - SUZURB.
>
> Em uma primeira aproximação a estratégia para a execução das atividades da SUZURB se assentam em dois pilares estruturais, que refletem inclusive a estrutura organizacional formatada, tendo de um lado as atribuições de conservação, manutenção e zeladoria da cidade propriamente dita, por meio de iniciativas como poda e supressão de árvores, recapeamento de vias, conservação de praças, dentre outras e, de outro, atividades de manutenções prediais dos imóveis próprios da PBH

Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
Rua dos Guajajaras, 1107 – 18º andar –Lourdes - 30180-105 – Belo Horizonte, MG

destinado ao funcionamento dos mais diversos Órgãos e Entidades. Com efeito, o Inciso VII, do artigo 4º do Decreto Municipal 18.044, apresenta as duas estruturas administrativas, Diretoria de Obras e Manutenção e Diretoria de Manutenção de Próprios, cujas competências e atribuições estão elencadas nos artigos 24-C (e seguintes) e 24-K (e seguintes), respectivamente.

No particular da manutenção de próprios a atuação da SUZURB se estabelece em três vertentes distintas, a saber:

1 – Manutenções e reparos de grande intervenção: Tratam-se de intervenções para recuperação de grandes danos ou maiores reparos, em geral com despesas de montas mais consideráveis, cujo planejamento implica ao final em realizar uma licitação para celebração de um contrato específico para a intervenção, prevendo mão de obra e fornecimento de materiais;

2 – Manutenções e reparos de média intervenção: Em geral serviços caracterizados como recuperações de impacto mediano, a exemplo de recomposição de telhados por ocasião de chuvas e vendavais, recuperação de muros também em função de intempéries ou mesmo adequação de calçadas em atendimento ao código municipal de posturas. Para estas iniciativas a Diretoria conta com um contrato de serviços com fornecimento de material e, quando necessário, dimensiona a intervenção e expede ordem de serviço; e

3 – Manutenções e reparos de rotina: Nesta vertente acorre o maior número de solicitações para intervenções, em geral reparos para a manutenção da funcionalidade dos equipamentos públicos, como troca de torneiras, maçanetas, consertos de vazamentos, pinturas, trocas de instalações elétricas (incluindo lâmpadas), etc. Para estes reparos os trabalhos são realizados por uma equipe de profissionais, providos por meio de contrato de terceirização de mão de obra, e compra -de materiais em processos distintos para que as intervenções possam ser realizadas.

Postas as características de cada tipologia de demanda e a abordagem de tratamento de cada uma delas, passa-se a dedicar o presente estudo a vertente número 03 – Manutenções e reparos de rotina. Infere-se que a metodologia de intervenção apresenta ao caso concreto a melhor compleição para o trabalho, dado a imprevisibilidade dos reparos necessários a garantir a segurança e o adequado uso dos imóveis próprios da administração municipal.

Com efeito, as tratativas se materializam a partir do dano identificado em um imóvel próprio, com profissionais que qualificam o problema, quantificam os materiais necessários, os obtém, via de regra, a partir de almoxarifado próprio e, por fim, realizam os reparos necessários observando a urgência e gravidade para a solução.

Com esta dinâmica, não há como conceber uma lógica de contratação de uma empresa que faça a prospecção dos serviços e forneça o material sem que a administração arque com custos mais elevados para os reparos de rotina, uma vez que a contratada deveria se mobilizar, abrindo mão da execução de outros serviços, para se deslocar a um local determinado, se deparar com uma demanda , por vezes bem corriqueira, realizar o reparo e cobrar posteriormente a prestação de serviços. Neste cenário o custo da intervenção, efetivamente, ficaria mais caro, sendo modulado em dias trabalhados, para serviços que demandam pouco tempo, com intermediação de fornecimento de materiais que por certo representa um custo maior do que a sua aquisição diretamente pela Administração.

Não raros são os casos, entretanto, em que serviços deixam de ser realizados por falta de algum insumo específico e o reparo fica pendente até que se obtenha o material necessário para a correta intervenção. Lado outro, é também possível se observar a existência de materiais em almoxarifado que foram adquiridos mas, em função da necessidade de grande diversidade de itens (a fim de tentar cobrir a maior quantidade possível de modelos), podem nunca ser demandados para emprego em um reparo específico.

Com efeito, não há como se saber ao certo o que demandará manutenção, tampouco as especificações dos materiais, bem como a urgência da necessidade do reparo, ou seja, um ladrilho ou encanamento do prédio “A” tende a ser diferente do prédio “B”, torneiras idem, maçanetas, etc. Considere-se ainda, agravando o cenário posto, as particularidades dos imóveis que são tombados, por exemplo.

> [...].
>
> A falta ou sobra de material decorre desta enorme imprevisibilidade, o que não possibilita a assertividade do planejamento considerando os modelos tradicionais de aquisição dos materiais mediante procedimento licitatório regular por meio de pregão eletrônico.
>
> Esse contexto é evidenciado pelo esforço da administração em atender, de maneira tempestiva, as demandas apresentadas pela SUZURB considerando o seu volume, a natureza dos itens e a concorrência a com outros processos de manutenção. [...]. (pp. 2-23)
>
> **III – PROSPECÇÃO DE SOLUÇÕES**
>
> [...].
>
> **D) Marketplace para a aquisição de materiais de Construção.**
>
> Na perspectiva da compra de materiais de construção o que se pretende é realizar um credenciamento de todas as empresas interessadas em comercializar com a prefeitura de Belo Horizonte, uma vez credenciadas deverão informar em plataforma própria os itens e valores e, quando da necessidade de compra, para cada intervenção que será realizada pela Diretoria de Manutenção de Próprios Municipais, a Administração pública no sistema o quantitativo de itens, verifica as menores cotações de preços e, abre um prazo de 24 horas de disputa para que todos possam fazer sua melhor oferta, para os itens garantindo a aquisição sempre do fornecedor(es) que apresentar(em) o menor preço.
>
> [...]. (p.35)

3. Os autos encaminhados para análise estão formalizados em plataforma digital (processo eletrônico) e contêm 777 (setecentos e setenta e sete) páginas.

4. Para a presente análise, interessam os seguintes documentos:

   4.1. ***Estudo Técnico Preliminar – ETP,*** assinado eletronicamente pelo Subsecretário de Planejamento, Gestão e Finanças da SMOBI, Rodrigo Ferreira Matias, entre outros, e aprovado pelo Secretário da SMOBI, Leandro César Pereira, pp. 2-152;

   4.2. ***Parecer do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*** em resposta à consulta de jurisdicionado, pp. 153-166;

   4.3. ***TERMO DE REFERÊNCIA Nº 02/2024*** assinado eletronicamente pelo Subsecretário de Planejamento, Gestão e Finanças da SMOBI, Rodrigo Ferreira Matias, entre outros, e aprovado pelo Secretário da SMOBI, Leandro César Pereira, e ***ANEXO I - RELAÇÃO INICIAL DE ITENS PARA CREDENCIAMENTO,*** pp. 229-748;

   4.4. Formulário ***Pedido de Compra n° 00203099/2024***, subscrito pelo Diretor de Manutenção de Obras, Mauro Lúcio Ribeiro da Silva, aprovado pelo Diretor de Aquisições e Contratos, Anderson Maércio dos Reis, autorizado pelo

Subsecretário de Planejamento, Gestão e Finanças da SMOBI[1], p. 749;

4.5. ***E-mail – OF. CCG/SMOBI/Nº. 118/2024 – Valor global para obras e manutenção da cidade em 2024***, p. 750;

4.6. ***Declaração de Disponibilidade Orçamentário – Financeira***, assinada eletronicamente em 06/09/2024 pelo Secretário Municipal da Secretaria de Obras e Infraestrutura, Leandro César Pereira, contendo a classificação orçamentária para a despesa 2700.1100.04.122.233.1219.0002.449030.02.1. 500.000 – CO 0000 da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura – SMOBI, limitando o valor da despesa em até **R$2.500.000,00** (dois milhões e quinhentos mil reais), p. 751. Recomenda-se retificar a identificação e os números do procedimento consignados nessa declaração, considerando os dados informados na minuta do Edital (p. 757) ou vice-versa.

4.7. ***Declaração de adequação orçamentária anual e compatibilidade com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias*** e de consonância com a autorização expedida pela CCG conforme **OF.CCG/SMOBI/Nº 118/2024**, assinada eletronicamente em 06/09/2024 pelo Secretário Municipal da Secretaria de Obras e Infraestrutura, p. 752. Recomenda-se retificar a identificação e o número do procedimento consignados nessa declaração, considerando os dados informados na minuta do Edital (p. 757) ou vice-versa.

4.8. ***Portaria SMOBI Nº 180/2024,*** publicada em 17/07/2024, designando servidores para a função de Agente de Contratação e Equipe de Apoio, p. 753;

4.9. ***E-mails – solicitação de delegação de competência*** para realização do credenciamento para atender às demandas da SMOBI e sua ***concessão*** pelo Subsecretário de Administração e Logística, Breno Serôa da Motta, nos termos do art. 37 do Decreto nº. 10.710/2001, pp. 754-756.

4.10. ***Minuta do Edital de Credenciamento Nº DQ-91.059/24***, pp. 757-775, mencionado que 1) o *Anexo I – Termo de Referência, o* seu Apêndice (Tabela de itens iniciais para credenciamento) e o 2) *Anexo II – Estudo Técnico Preliminar irão integrar o edital;*

4.11. ***Autorização para Credenciamento,*** contendo a aprovação do Termo de Referência***,*** assinada digitalmente em 06/09/2024 pelo Secretário Municipal da

[1] Embora os campos de identificação do responsável pelo preenchimento e datação do formulário em questão estejam em branco, presume-se que o seu preenchimento tenha sido efetuado pelo Diretor de Aquisições e Contratos, já que consta a sua identificação como usuário: pr0031596 - ANDERSON MAÉRCIO DOS REIS – 06/09/2024.

Secretaria de Obras e Infraestrutura, Leandro César Pereira, p.776. Recomenda-retificar a órgão mencionado (Gabinete do Subsecretário da Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil- SUPDEC) considerando o informado no item 1.1 do TR.

4.12. Ofício SMOBI/SUPGF-OBI/DAQC/GELIT n° 078/2024, de *09*/09/2024, com a solicitação de análise jurídica da minuta do Edital de Credenciamento, p. 777.

É o relatório. Segue Parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. Preliminarmente, insta consignar que a manifestação aqui esposada circunscreve-se à análise da minuta do Edital de Credenciamento DQ-91.059/2024**,** sob o ponto de vista estritamente jurídico, não cabendo a este opinativo imiscuir-se no mérito das justificativas, especificações e informações técnicas constantes dos autos, as quais se presumem verdadeiras e válidas, bem como no mérito da conveniência e oportunidade da realização do procedimento auxiliar de contratação, vez que a prática desses atos é de competência e responsabilidade dos agentes públicos signatários dos documentos que instruem os autos, legítimos detentores de conhecimentos para tanto.

6. Em verdade, a presunção de validade e veracidade decorre da premissa de que o Agente Público, ao propor a solução trazida ao exame desta Assessoria, objetivou a melhor consecução do interesse público e, com base em parâmetros técnicos objetivos, certificou-se de que as especificações relativas ao procedimento, suas características e requisitos estão tecnicamente regulares.

7. Demais disso, importa destacar que as observações e sugestões são consignadas neste Parecer, sob a ótica jurídico-formal, em prol da segurança da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é legalmente conferida, avaliar e acolher, ou não, tais considerações. De qualquer sorte, tem-se que, embora a natureza desta manifestação seja opinativa, destituída de caráter vinculativo, eventuais questões relacionadas à legalidade[2] são apontadas para fins de sua correção,

[2] Segundo a Lei nº 14.133/2021:

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:

sendo certo que o seguimento do processo por Agente Público, sem a observância desses apontamentos, será de sua responsabilidade exclusiva.

8. Por último, resta consignar que esta manifestação não tangencia assuntos estranhos à solicitação formulada, sendo que o seu eventual silêncio opinativo não comporta referendo a qualquer ato e documento não aludido neste Parecer.

9. Dito isso, passa-se à análise da instrução processual.

II.1 – Credenciamento

10. Na dicção da Lei nº 14.133/2021, o credenciamento consiste no procedimento administrativo que visa convocar interessados em prestar serviços ou fornecer bens à Administração Pública desde que atendidos os requisitos estabelecidos no edital. O conceito de credenciamento está definido no art. 6º, XLIII da referida Lei:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> [...].
> XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.

11. Ainda, a referida Lei prevê o credenciamento como um dos procedimentos auxiliares de contratação, sendo utilizado como hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, senão vejamos o disposto nos seus arts. 74, IV e 78:

> Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
>
> [...]
> IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;
> [...].
>
> Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

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;
[...]
[Destacou-se]

> I - credenciamento;
> [...].

12. Dessa forma, o credenciamento torna-se uma opção viável quando a competição é impraticável ou desnecessária, sendo possível a contratação direta dos credenciados para a prestação de serviços ou fornecimento de bens, sem a prévia realização de uma licitação tradicional.

13. A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 79, as hipóteses em que o credenciamento pode ser utilizado, *in verbis*:

> Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:
>
> I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
>
> II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;
>
> III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

14. No caso vertente, pretende a área solicitante realizar o procedimento auxiliar para o credenciamento de pessoas jurídicas a serem eventualmente contratadas para o fornecimento de materiais de construção, na exata medida da necessidade da Administração Municipal (Tópico III, item 1, d" do ETP, p. 35):

> Na perspectiva da compra de materiais de construção o que se pretende é realizar um credenciamento de todas as empresas interessadas em comercializar com a prefeitura de Belo Horizonte, uma vez credenciadas deverão informar em plataforma própria os itens e valores e, quando da necessidade de compra, para cada intervenção que será realizada pela Diretoria de Manutenção de Próprios Municipais, a Administração publica no sistema o quantitativo de itens, verifica as menores cotações de preços e, abre um prazo de 24 horas de disputa para que todos possam fazer sua melhor oferta, para os itens garantindo a aquisição sempre do fornecedor(es) que apresentar(em) o menor preço.

15. Ainda, referida área declara que o caso se enquadra na hipótese de contratação em mercados fluidos por entender que há flutuação constante do valor no mercado de materiais de construção.

16. Parafraseando Ronny Charles Lopes Torres[3], tal hipótese aplica-se ao caso em que

[3] **TORRES**, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações públicas comentadas.* 12ª ed, rev., ampl, e atual.- São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. página 456.

existe inviabilidade de competição pelo fato de haver flutuação e variação de preços, os quais são flexíveis e variáveis com base na demanda, oferta, preço da concorrência, preços de produtos substitutos ou complementares, podendo mudar, inclusive, de cliente para cliente.

17. No ETP, consta a fundamentação técnica para o enquadramento do credenciamento à hipótese de contratação em mercados fluídos, valendo transcrever os seguintes excertos (pp. 41-43 e 45-47):

> [...].
> Em resumo, os preços dos produtos em mercados fluidos tendem a ser mais voláteis e sujeitos a mudanças rápidas. Essas mudanças são impulsionadas por uma série de fatores, como expectativas dos investidores, eventos imprevisíveis, demanda por talentos criativos e competição entre as empresas. É importante estar ciente dessas dinâmicas e adotar estratégias que possam se adaptar e aproveitar as flutuações do mercado.
> A hipótese de que o material de construção possa ter preços variáveis em consequência de um mercado fluido é plausível e pode ser sustentada com base em diferentes fatores e dinâmicas presentes nesse setor.
> Primeiramente, é importante considerar que o mercado de materiais de construção está intrinsecamente ligado ao setor da construção civil, que é altamente influenciado por fatores econômicos, políticos e sociais. Esses fatores podem gerar mudanças significativas nas condições do mercado, afetando a oferta e a demanda de materiais de construção e, consequentemente, os preços.
> Em um mercado fluido, as flutuações na demanda por materiais de construção podem ocorrer devido a diversos fatores. Por exemplo, mudanças nas políticas governamentais relacionadas à construção de infraestrutura, programas de habitação (caso do recente "relançamento" do Programa Minha Casa Minha Vida pelo Governo Federal), ou incentivos fiscais podem impulsionar a demanda por materiais específicos, como cimento, aço ou madeira. Essas mudanças na demanda podem levar a aumentos nos preços desses materiais, à medida que a oferta tenta acompanhar a demanda crescente.
> Outro fator a ser considerado é a concorrência no mercado de materiais de construção. Em um mercado fluido, novos fornecedores podem entrar no mercado ou empresas existentes podem expandir sua capacidade de produção. Isso pode levar a uma maior competição entre os fornecedores, o que pode resultar em variações nos preços dos materiais de construção.
> Além disso, a disponibilidade de matérias-primas também pode influenciar os preços dos materiais de construção. Flutuações nos preços de commodities, como o petróleo, o minério de ferro ou a madeira, podem afetar diretamente os custos de produção dos materiais de construção. Essas variações nos custos podem ser repassadas aos preços finais dos materiais.
> Em suma, o mercado de materiais de construção é suscetível a variações de preços devido à sua conexão com o setor da construção civil, que é influenciado por fatores econômicos, políticos e sociais. A demanda flutuante, eventos imprevisíveis, concorrência e custos de matérias-primas são alguns dos fatores que podem contribuir para a volatilidade dos preços nesse mercado. Portanto, é razoável afirmar que o material de construção pode ter preços variáveis em consequência de um mercado fluido.
> Abaixo, alguns exemplos que demonstram a fluidez do mercado de materiais de construção e como isso pode levar a variações nos preços:
> A. Flutuações nos preços do aço: O aço é um dos principais materiais utilizados na construção civil. Os preços do aço podem variar significativamente devido a fatores como oferta e demanda globais, mudanças nas políticas comerciais, variações nos custos de produção e oscilações nos preços das matérias-primas utilizadas na fabricação do aço. Por exemplo, em 2018, os preços do aço aumentaram consideravelmente devido a tarifas comerciais impostas pelos Estados Unidos, o que

afetou o mercado global de aço e resultou em aumentos nos preços dos materiais de construção que o utilizam.

B. Variações nos preços do petróleo: O petróleo é uma matéria-prima amplamente utilizada na produção de materiais de construção, como plásticos, asfalto e isolantes. Portanto, flutuações nos preços do petróleo podem ter um impacto direto nos custos de produção desses materiais. Por exemplo, quando os preços do petróleo aumentam, os custos de transporte e produção podem aumentar, o que pode levar a um aumento nos preços dos materiais de construção.

C. Mudanças nas políticas governamentais: Mudanças nas políticas governamentais relacionadas à construção civil podem afetar o mercado de materiais de construção. Por exemplo, programas de incentivo à construção de moradias populares podem aumentar a demanda por materiais específicos, como tijolos, cimento e telhas, levando a um aumento nos preços desses materiais. Da mesma forma, mudanças nas políticas de importação e exportação podem afetar a disponibilidade e os preços de materiais de construção importados

Esses exemplos ilustram como fatores como flutuações nos preços das matérias primas, eventos imprevisíveis, mudanças nas políticas governamentais e demanda variável podem influenciar os preços dos materiais de construção. Essas variações nos preços são reflexo da fluidez do mercado de materiais de construção, que está sujeito a mudanças constantes e dinâmicas.

[...].

Resta, então, demonstrar a variação dos preços de materiais de construção na perspectiva de se comprovar se há uma flutuação constante no valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação, nos termos do Inciso III do artigo 79 da Lei 14.133. Para tal comprovação buscou-se fonte de dados oficiais, de modo especial a tabela SINAPI de preços de insumos desonerados (disponível em: https://www.caixa.gov.br/poderpublico/modernizacao-gestao/sinapi/Paginas/default.aspx), montando-se uma série histórica de 30 (trinta) meses, compreendidos no período de julho de 2021 a dezembro de 2023.

A Prefeitura Municipal também possui uma tabela referencial, denominada planilha SUDECAP, mas para fins deste estudo optou-se por demonstrar os preços SINAPI considerando que esta é atualizada mensalmente, enquanto aquela tem atualizações trimestrais. Ainda que distem em metodologia, ambas as planilhas apresentam o mesmo comportamento no que tange a variação dos preços.

A planilha denominada SINAPI_insumos desonerados_série histórica (ANEXO) contém informações sobre 4.532 (quatro mil, quinhentos e trinta e dois) itens de material de construção e se divide em duas abas: A primeira, de nome “Mensal”, apresenta os valores mês a mês de cada um dos itens e a segunda, “Bimestral”, apresenta a variação de preços, para mais ou menos, mês a mês percentualmente.

Trabalhando informações da planilha “bimestral” chama a atenção que absolutamente todos os itens possuem variações de preços na série histórica e, apesar do conjunto sofrer como um todo um aumento médio de 51,2% no período, observou-se variações mês a mês de forma muito abrupta. Com efeito, no período da série histórica, alguns itens tiveram aumento de 923%, outros, quedas de 181% e em quase todos os casos aumentos seguidos de quedas, novos aumentos e novas quedas, mês a mês, o que demonstra que os preços são definidos por uma série de variações do mercado em comprovação ao que sustentam os autores mencionados neste ETP.

De se observar também que a maioria dos itens possuem variações mensais de preços, o que dificulta sobremaneira o planejamento das aquisições regulares, ou seja, um processo típico de licitações, conforme o acordo de nível de serviços da SMOBI (Portaria SMOBI 296/2023), em tese dura 71 dias úteis (algo próximo a três meses), o que invariavelmente importa em uma defasagem natural dos preços desde 7o estabelecimento da pesquisa de mercado para a propositura do valor de referência até a abertura das propostas comerciais no contexto de um pregão, por exemplo.

Com efeito, uma análise dos dados aponta para a conclusão de que em 4.116 itens, ou seja 94,57% do total da amostra, tiveram variações expressivas em períodos trimestrais no mínimo. Em outro recorte, 3265 itens, ou seja, 75,02% da amostra tiveram variação de preços para mais ou menos em períodos bimestrais.

Em um último recorte, importante registrar que na série histórica, 30,83% da amostra registrou no mínimo 20 variações em um período de 30 meses, ou seja, uma variação a cada período de um mês e meio.

É cediço que a SMOBI não adquire 100% destes 4.532 itens pesquisados,

> razão pela qual buscou-se elaborar o mesmo raciocínio para os itens que efetivamente são adquiridos pela Secretaria. Optou-se, portanto, em pesquisar nas planilhas SINAPI materiais que foram listados neste ETP no quadros "A" e "B" do capítulo Diagnóstico da Situação Atual, estudando-os a parte.
>
> Foram encontradas correspondências para 399 itens que foram organizados nas tabelas "ETP" e "ETP Bimestral". Para este universo 389 itens, que representa 97,49% dos itens tiveram variações de preços trimestrais no mínimo. Já no recorte da variação bimestral de preços 302 itens, ou seja, 75,68% registraram variações bimestrais.
>
> De igual maneira verificou-se a quantidade de itens que registraram também no mínimo 20 variações em um período de 30 meses, donde se verificou que 106 itens, ou seja, 26,56% da amostra, variaram a cada período de um mês e meio aproximadamente.
>
> Estas variações implicam em sucessivos fracassos nos procedimentos licitatórios realizados pela SMOBI e por demais Órgãos da administração municipal de Belo Horizonte que necessitam de tais itens, a exemplo da SUDECAP e Urbel. Não raro são os casos de licitações da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura que resultam em lotes ou sua totalidade desertos e/ou fracassados, a exemplo do pregão 031/2022 que em 19/12/2022 teve sua sessão pública fracassada (sem negociação de preços) para o lote 01 (areia e brita). Este lote foi planejado em nova licitação (005/2023) que já conta com cinco sessões públicas sem sucesso na homologação [...].
>
> Em várias ocasiões a planilha de preços destes itens foi atualizada, mas ainda assim, até de 10/08/2023, a licitação não foi finalizada com êxito e nem se conseguiu concluir a compra de itens que deveriam ser adquiridos de modo corriqueiro, em uma primeira aproximação. A variação dos preços dos itens, areia e pedra britada também podem ser consultadas na planilha SINAPI informada anteriormente.
>
> Situações análogas de fracassos e deserções em licitações de materiais ocorreram em várias licitações do município em distintas épocas. Citam-se como exemplos pregões realizados pela SUDECAP nos anos de 2020 a 2022, como: 016/2022 (disputa em 04.05.2022 - fracasso lote 3 telhas), 037/2021 (disputa deserta em 01/02/2021 tendo como objeto aquisição de brita bica corrida), 021/2021 (aquisição de madeiras, deserto em 18/06/2021), 019/2020 (aquisição de madeiras, deserto em 19/11/2020), dentre outros.
>
> [...].

18. A Tabelas mencionadas na fundamentação acima esposada, consta às pp. 56-152.

19. Ainda, para corroborar o entendimento de que a demanda entelada se subsome à hipótese de contratação em mercados fluídos, é de notar que o ETP colaciona relevante posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG no sentido de ser possível a utilização do credenciamento na hipótese em questão para o fornecimento de materiais de construção. Eis o enunciado correspondente (p. 43):

> Ressalvadas as especificidades aplicáveis a cada espécie, ainda que pendente de regulamentação, **é possível a utilização do credenciamento fundado no inciso III do art. 79 da Lei n. 14.133/21 para a contratação de bens comuns tais como** medicamentos, material hospitalar, gêneros alimentícios, **material de construção**, peças e acessórios para veículos automotores e combustíveis, **desde que as circunstâncias de aquisição se amoldem às exigências legais e sejam devidamente justificadas, demonstrando-se a vantajosidade do credenciamento para a Administração.** Ressalva-se, porém, que a aquisição de medicamentos é regida por normas próprias, e que a manutenção de veículos automotores, incluído o fornecimento de peças, pode ser realizada por contratação direta por meio de dispensa em razão do valor, nos termos do art. 75, I c/c § 7º, da citada Lei. (destaques acrescidos)

20. Releva consignar que tal entendimento foi externado na resposta do TCEMG à consulta[4] de Prefeito Municipal jurisdicionado no bojo do processo 1120202[5]. A propósito, convém considerar que orientações extraídas das consultas respondidas pelo TCEMG possuem caráter normativo para o Município de Belo Horizonte, na qualidade jurisdicionado, sendo consideradas prejulgamento de tese, nos moldes do art. 116 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, vejamos*: O parecer emitido em consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese*. (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, Resolução Nº 24/2023).

21. Posto isso, sob a ótica jurídico-formal, como base na justificativa técnica e no entendimento do Órgão de Controle, é possível concluir pela viabilidade da realização do credenciamento pretendido, na hipótese de contratação em mercados fluídos, visando ao cadastramento de pessoas jurídicas interessadas em fornecer materiais de construção, sob demanda da Administração Municipal.

II.2 – Procedimento de Credenciamento

22. Nos termos do parágrafo único do art. 79 da Lei nº 14.133/2021, o procedimento auxiliar deverá obedecer a critérios claros e objetivos definidos em regulamento com base nos seguintes requisitos:

> [...]. *Omissis*
>
> Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:
>
> I - a **Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;**
>
> II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;
>
> III - **o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação** e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

[4] Segundo o TCEMG, consultas são questionamentos feitos ao Tribunal de Contas sobre matérias de sua competência que tenham repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial. O Tribunal responde às Consultas, na forma de parecer, que tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, não de fato ou de caso concreto, mas a orientação dada prevalecerá quando do exame do caso concreto correspondente (disponível em https://www.tce.mg.gov.br/econsulta - acesso em 24/09/2024).

[5] Consulta – data da sessão: 07/06/2023 – Relator Cons. Subst. Hamilton Coelho.

> IV - **na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação**;
>
> V - **não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;**
>
> VI - **será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital. (**destaques acrescidos)

23. Como se vê, a Lei de regência, além de prever que o procedimento de credenciamento será definido por regulamento, estabelece requisitos para a sua regularidade, interessando a esta análise mencionar os aplicáveis à hipótese de mercado fluido: i) divulgação e manutenção do credenciamento do edital em sitio eletrônico oficial; ii) previsão de condições padronizadas de contratação no edital; iii) registro de cotações de mercado vigentes no momento da contratação; iv) proibição de cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração; e v) previsão de denúncia por qualquer das partes no prazo fixado no edital.

24. No âmbito do Município de Belo Horizonte, o credenciamento é regulamentado pelo Decreto nº 18.240, de 19 de janeiro de 2023. Tal qual as normas gerais, o Regulamento define (i) credenciamento como *processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados*; e (ii) contratação em mercados fluidos como *hipótese em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.*

25. Referido Regulamento incorpora os requisitos estatuídos pela Lei nº 14.133/2021, acima elencados. Prevê que o procedimento de credenciamento será iniciado com a abertura de processo administrativo, sendo o edital divulgado e mantido à disposição do público no Diário Oficial do Município – DOM e no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e seu resultado publicado no DOM. Ainda, prevê a possiblidade de interposição de recursos:

> Art. 3º – O cadastramento de interessados será iniciado com a abertura de processo administrativo, em que a entidade ou o órgão público observará o disposto no art. 79 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.
>
> Art. 4º – O edital de credenciamento será divulgado e mantido à disposição do público, no Diário Oficial do Município – DOM – e no Portal Nacional de Contratações Públicas, e seu resultado será publicado no DOM.

> § 1º – Em caso de indeferimento da solicitação de credenciamento, caberá recurso, no prazo de três dias úteis, a contar da publicação da decisão de indeferimento no DOM.
>
> § 2º – O recurso deverá ser interposto perante a autoridade que prolatou a decisão, sendo-lhe facultado retratar-se no prazo de três dias úteis, caso em que poderá pedir a complementação da documentação ou esclarecimentos sob pena de novo indeferimento.
>
> § 3º – Se a decisão recorrida for mantida, o recurso será encaminhado para julgamento da autoridade superior responsável pelo certame ou ao qual a gestão do contrato esteja vinculada ou ocupante de cargo equivalente.
>
> § 4º – A forma de interposição dos recursos será indicada no edital de credenciamento.

26. Na sequência, dispõe sobre habilitação, credenciamento, aceitação das condições, não obrigação de contratar e cadastro permanente:

> Art. 5º – O interessado que atender a todos os requisitos previstos no edital de credenciamento, se habilitado, será credenciado no órgão ou entidade contratante, encontrando-se apto a ser contratado para executar o objeto quando convocado.
>
> Art. 6º – A inscrição de interessados no credenciamento implica a aceitação integral e irrestrita de todas as condições estabelecidas neste decreto e no edital de credenciamento.
>
> [...]
>
> Art. 9º – O credenciamento não obriga a administração pública a contratar.
>
> Art. 10 – A administração deve permitir o cadastramento permanente de novos interessados.
>
> § 1º – Haverá republicação do edital, com periodicidade não superior a vinte e quatro meses, para garantir a publicidade efetiva do procedimento.
>
> [...].

27. Dispõe sobre critérios para a denúncia ao credenciamento:

> Art. 11 – O edital fixará as condições e prazos para a denúncia ao credenciamento, obedecendo aos seguintes critérios:
>
> I – o pedido de descredenciamento pelo interessado, sem a aplicação de penalidades administrativas, poderá se dar antes da assinatura do contrato, ou relativamente a novos contratos com o mesmo objeto, após a contratação, as hipóteses de rescisão serão regidas pelos próprios instrumentos contratuais;
> II – o descredenciamento por ato da administração pública poderá se dar, dentre outras hipóteses condizentes com o objeto do credenciamento:
> a) por desinteresse da administração no objeto, devidamente fundamentado no processo administrativo respectivo;
> b) por descumprimento das condições mínimas para a contratação por parte dos credenciados;
> c) pela rescisão do contrato decorrente do credenciamento por culpa do credenciado;
> d) pela aplicação das penalidades de impedimento de licitar e contratar com a administração pública ou Declaração de Inidoneidade.

Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
Rua dos Guajajaras, 1107 – 18º andar –Lourdes - 30180-105 – Belo Horizonte, MG

> Parágrafo único – A ausência de manutenção das condições iniciais, o descumprimento das exigências deste decreto, do edital, do contrato ou da legislação pertinente poderá ensejar o descredenciamento do interessado, observado o contraditório e a ampla defesa.

28. O procedimento deve estar objetivamente previsto no edital de credenciamento que, por sua vez, deverá estabelecer condições padronizadas de contratação.

29. Pois bem. No caso em tela, o procedimento está autuado, sob a forma de processo eletrônico nº 31.00676730/2023-35 na plataforma BH Digital.

30. Sobre a minuta de edital encaminhada para análise desta Assessoria (pp. 757-775), preliminarmente, insta mencionar que a utilização de modelos padronizados relativos às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

31. No âmbito do Município de Belo Horizonte, as minutas de editais, de termos de referência e de contratos foram disponibilizadas pela Procuradoria-Geral do Município – PGM no endereço: https://prefeitura.pbh.gov.br/procuradoria/lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/instrumentos-padronizados.

32. Desse modo, referidos instrumentos devem ser adotados pelos órgãos municipais e, caso se entenda pela não utilização das minutas padronizadas, deve ser anexada ao processo administrativo justificativa por escrito, *ex vi* do §2º, do art. 19, do Estatuto Licitatório.

33. Na espécie, em consulta ao endereço da página da PGM acima mencionado, verifica-se que não foi disponibilizado modelo padronizado de edital de credenciamento. Assim, à evidência, entende-se que os presentes autos prescindem de juntada da justificativa subscrita pela área solicitante.

34. Volvendo à minuta do edital encaminhada, após compulsar os seus termos, conclui-se pela necessidade de sugerir a adoção da minuta elaborada por esta Assessoria, que ora se anexa a estes autos, recomendando-se, ainda, à área solicitante e à Gerência de Licitações da SMOBI que verifiquem – como condição de validade do instrumento que se propõe – se os seus termos atendem ao modelo de negócio proposto e estão

adequados à plataforma e-*marktplace* que será utilizada como ambiente virtual de interação entre agentes públicos e fornecedores nela credenciados para a operacionalização da aquisição e do fornecimento de materiais.

35. Ressalvada a questão acima, sob o ponto jurídico-formal, entende-se que referida minuta foi elaborada com base nos elementos previstos no Decreto nº 18.240/2023, no ETP e no TR, conforme se demonstrará a seguir.

36. Nos termos do art. 4º, os itens 18.1 e 18.2 preveem que o edital será divulgado e o resultado do credenciamento publicado no DOM e no PNCP.

37. O item 9 prevê o cabimento de recurso, prazo e forma de interposição, conforme §§ do art. 4º.

38. De acordo com o art. 5º, o item 7 da minuta do edital prevê que o interessado que atender aos requisitos do edital, se habilitado, será credenciado, encontrando-se apto para ser contratado.

39. O item 8 da minuta contém previsão de adesão ao credenciamento, quando da inscrição, tal como prevê o art. 6º.

40. O art. 8º do Decreto Municipal não se aplica, uma vez que para contratação se exige o relatório da situação do fornecedor – SUCAF, como forma de comprovar a manutenção das condições de habilitação verificadas no credenciamento.

41. Nos termos do art. 9º, o item 2.3 da minuta do edital prevê que o credenciamento não obriga a Administração a contratar.

42. Os itens 18.1 e 18.3 da minuta preveem que a Administração irá (i) permitir o credenciamento de novos interessados; e (ii) proceder à republicação do edital, tal como previsto nos art. 10 e § 1º do Regulamento Municipal.

43. Nos moldes do art. 11 do Regulamento, o item 17.4 da minuta prevê as condições para o descredenciamento do interessado.

44. Especificamente em relação à hipótese de contratação em mercados fluídos, o art. 16 do Regulamento prevê:

> Art. 16 – A contratação em mercados fluidos se dará nas hipóteses em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.
>
> § 1º – No caso de contratação por meio de mercado fluido, as exigências de habilitação podem se restringir às indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
>
> § 2º – O edital de credenciamento dos interessados para a contratação de serviços ou fornecimento de bens em mercados fluidos observará, no que couber, o disposto no Capítulo II e poderá prever menor preço ou descontos mínimos sobre cotações de preços de mercado vigentes no momento da contratação.
>
> [...]
>
> Art. 18 – Para a busca do objeto a que se refere a Subseção III deverá ser fornecida, quando couber, solução tecnológica que permita a integração com sistemas gerenciadores e acesso via *web services* aos sistemas dos fornecedores.
>
> Art. 19 – Todos os credenciados que se manifestarem e que atenderem às exigências do edital poderão celebrar o contrato para a prestação do serviço ou fornecimento do bem, não havendo procedimento de classificação das manifestações.
>
> Art. 20 – No momento da contratação, a administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes.

45. Iniciando pelo disposto no *caput* do art. 16, registra-se que fundamentação técnica para o enquadramento do objeto do credenciamento sob exame à hipótese de contratação em mercados fluídos, como já esposado alhures, consta do ETP.

46. Na sequência, o § 1º do mesmo artigo prevê que as exigências de habilitação podem se restringir às indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. No caso vertente, o item 6 da minuta sugerida por esta Assessoria prevê a documentação necessária para demonstrar a capacidade do interessado em realizar o objeto do credenciamento, fulcrada nos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021.

47. O § 2º do art. 16 do Regulamento dispõe que o edital de credenciamento de interessados para a contratação de serviços ou fornecimento de bens em mercados fluidos observará, no que couber, o disposto no Capítulo II e poderá prever menor preço ou descontos mínimos sobre cotações de preços de mercado vigentes no momento da contratação. No caso em tela, o item 10 da minuta prevê que a credenciada que registrou o menor preço será a contratada, reproduzindo previsão constante do item 5 do Termo de Referência.

48. Prosseguindo, nos termos do art. 18 do Regulamento, para operacionalização da contratação de fornecedores credenciados de materiais de construção, a Administração Municipal irá disponibilizar uma plataforma de *e-comerce,* do tipo *Marketplace,* com operação via *web*. Tal plataforma irá propiciar o ambiente virtual de interação entre agentes públicos e fornecedores para compra e venda de materiais de construção. Nesse espaço virtual, segundo os subscritores do ETP e do TR, a pretensão é que haja uma multiplicidade de fornecedores, previamente credenciados, que ofertem seus produtos ao Município de Belo Horizonte, ampliando, assim, a possibilidade de obtenção de propostas mais vantajosa ao interesse público, quando do surgimento da demanda administrativa.

49. No que concerne ao disposto no art. 19, o item 7.2 da minuta do edital prevê que o interessado que atender a todos os requisitos previstos no instrumento será considerado habilitado e credenciado, encontrando-se apto a ser contratado para executar o objeto quando convocado. Ainda, a minuta do edital não dispõe de procedimento de classificação das manifestações. De forma objetiva, dispõe que qualquer credenciado que atenda aos requisitos editalícios, incluindo a oferta de menor valor do material, será contratado para fornecer os materiais demandados pelo Município de Belo Horizonte.

50. O art. 20 do já citado Regulamento dispõe que a Administração deverá registrar as cotações vigentes no momento da contratação. Por se tratar de objeto comercializado em mercados fluídos, conforme declarado pela área solicitante, não se mostra possível definir um valor de referência confiável, por meio de prévia pesquisa de preço, ante a alteração constante das condições de preço dos materiais de construção. Nessa ordem de ideias, os itens 10.1.2 e 10.1.3 da minuta preveem que a credenciada que registrar o menor preço, no sistema, será a fornecedora do material demandado pela Administração. Tal previsão vai ao encontro do disposto no § 2º do art. 16 do mesmo Regulamento no sentido de permitir que o edital preveja a contratação pelo menor preço – obtido, exatamente, no momento da efetiva contratação, vale dizer.

51. Ainda sobre a minuta, recomenda-se à área solicitante que inclua no TR a exigência de apresentação das declarações elencadas nos itens 6.1.5-6.1.9 da minuta do edital sugerida e à Gerência de Licitações da SMOBI, que inclua a relação de declarações na minuta como anexos e insira os modelos de redação utilizados nos editais de licitações

da SMOBI, incluindo modelo para o pedido de credenciamento (item 6.1.1) e a declaração prevista no item 6.1.2. Sobre esta última, vide ressalva apontada no item 81 deste Parecer.

52. Para concluir este tópico, faz-se mister repisar que, para a validade da minuta sugerida por esta Assessoria, devem a área solicitante e a Gerência de Licitações da SMOBI verificar se os seus termos estão adequados à plataforma *marketplace* e atendem ao modelo de negócio proposto.

II.3 – Inexigibilidade de Licitação

53. De acordo com o art. 7º do Decreto nº 18.240/2023, a contratação do credenciado será realizada por meio de *processo de inexigibilidade de licitação, previsto no inciso IV do art. 74 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, devendo o processo observar o disposto no art. 72 da referida lei.*

54. Rememora-se que o inciso IV do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, mencionado pelo Regulamento Municipal, prevê a contratação de objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição. Sendo procedimento, o credenciamento antecede a contratação.

55. Para ilustrar, oportuno citar entendimento do TCU, externado no Acórdão nº 436/2020 – Plenário, no sentido de que "*o credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar.*

56. Nos termos do Decreto n° 18.240/2023, após o procedimento de credenciamento, a contratação deverá ocorrer de acordo com o disposto no art. 72 do Estatuto Licitatório que assim dispõe:

> Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
>
> I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

> II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
>
> III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
>
> IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
>
> V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
>
> VI - razão da escolha do contratado;
>
> VII - justificativa de preço;
>
> VIII - autorização da autoridade competente.
>
> Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

57. Consoante se observa, o artigo acima transcrito elenca os documentos que devem instruir o processo de inexigibilidade para contratação direta decorrente do procedimento auxiliar de credenciamento.

58. O processo é inaugurado pelo documento de formalização da demanda que deverá conter a justificativa da necessidade da contratação, o material, o quantitativo e demais informações necessárias à identificação da demanda.

59. Além do documento de formalização da demanda, o processo de inexigibilidade deverá ser instruído com a cópia do Estudo Técnico Preliminar – ETP do credenciamento que contém a identificação da necessidade da contratação, em termos gerais, envolvendo questões técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, não se olvidando que esse documento serviu de base à elaboração do Termo de Referência.

60. A cópia do Termo de Referência relativo ao credenciamento deve também constar dos autos. Esse documento requer o registro de algumas observações, conforme a seguir.

61. A Lei nº 14.133/2021 apresenta, em seu art. 6º, a definição de *Termo de Referência* e seus parâmetros e elementos descritivos.

62. No âmbito do Município de Belo Horizonte, o Decreto nº 18.361, de 30 de junho de 2023, também dispõe sobre regras e diretrizes para a elaboração do *Termo de Referência*

para contratações e aquisições de bens ou serviços no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Belo Horizonte, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

63. De forma minudente, esse Regulamento, em seu art. 3º, elenca os parâmetros e elementos descritivos que o citado documento deve conter:

> Art. 3º – O TR é documento obrigatório para os processos licitatórios e contratações diretas destinados a aquisições de bens e contratação de serviços, devendo conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
>
> I – definição do objeto, incluídos os quantitativos, as unidades de medida, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação e os códigos do SICAM;
>
> II – fundamentação da necessidade da contratação, do quantitativo do objeto e, se for o caso, do tipo de solução escolhida, que poderá consistir na referência ao estudo técnico preliminar correspondente, quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;
>
> III – para as contratações que envolvam Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC –, com as necessidades tecnológicas e de negócio;
>
> IV – justificativa para o parcelamento ou não da contratação, que poderá consistir na referência ao estudo técnico preliminar, quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;
>
> V – previsão da vedação ou da participação de empresas sob a forma de consórcio no processo de contratação, exigindo-se justificativa nas hipóteses de vedação;
>
> VI – descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, bem como suas especificações técnicas, que poderá consistir na referência ao estudo técnico preliminar quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;
>
> VII – requisitos da contratação, limitados àqueles necessários e indispensáveis para o atendimento da necessidade pública, devendo especificar, quando for o caso:
>
> a) indicação de marca ou modelo, desde que devidamente justificado;
>
> b) exigência de prospectos manuais, ou amostras;
>
> c) possibilidade de subcontratação;
>
> d) vedação à participação em consórcio;
>
> e) garantia da contratação;
>
> VIII – modelo de execução do objeto, que deve especificar, quando for o caso:
>
> a) forma de fornecimento;
>
> b) condições de entrega;
>
> c) garantia técnica, manutenção e/ou assistência técnica;
>
> IX – modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
>
> X – critérios de recebimento, medição e de pagamento, que deverão especificar, quando for o caso:
>
> a) o recebimento do objeto de forma provisória e definitiva;
>
> b) o prazo para pagamento;
>
> c) a forma de pagamento;
>
> XI – formas e critérios de seleção do fornecedor, que deverão especificar, quando for o caso:
>
> a) forma de seleção e critério de julgamento de proposta;

> b) exigências de habilitação, contemplando habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista, limitadas aos critérios necessários e indispensáveis para o atendimento da necessidade pública;
>
> c) qualificação técnica e econômico-financeira, limitadas aos necessários e indispensáveis para o atendimento da necessidade pública;
>
> d) critérios de aceitabilidade da proposta;
>
> XII – 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, salvo se adotado orçamento de caráter sigiloso, o que deverá ser justificado;
>
> XIII – adequação orçamentária da despesa, exceto quando se tratar de processos para formação de registro de preços, os quais deverão indicar apenas o código do elemento de despesa correspondente;
>
> XIV – obrigações da contratante e do contratado;
>
> XV – sanções administrativas, na forma do Decreto nº 18.096, de 20 de setembro de 2022.

64. Na espécie, o Termo de Referência (pp. 229-239) apresenta os seguintes itens: i) objeto (itens 1.1), unidade de medida (Anexo I do TR), dispensa do instrumento de contrato (item 1.3); ii) fundamentação da necessidade da contratação que faz referência ao ETP (item 2), cabendo apenas alertar sobre a necessidade de divulgação prévia do Estudo ao procedimento de credenciamento e contratação direta; iii) previsão e justificativa da vedação à participação de consórcio (item 4.5); iv) descrição da solução (item 3) que, na mesma ordem de ideia consignada no item ii, alerta-se sobre a necessidade de sua divulgação prévia ao procedimento de credenciamento e contratação direta; v) modelo de execução de objeto, sendo forma de fornecimento (item 5.1.7) e garantia (item 5.1.8). No caso, recomenda-se que sejam especificadas as condições de entrega, conforme previsto no inciso VIII, alínea *'b'* do art.3º acima transcrito; vi) critérios de recebimento (item 6), devendo ser esclarecido o meio de indicação do responsável pelo acompanhamento e fiscalização (o que significa o termo *mesmo?*) e, ainda, adotada a redação do item 7.2 da minuta de TR padronizada pela PGM (disponível em https://prefeitura.pbh.gov.br/procuradoria/lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/instrumentos-padronizados), prazo de pagamento (item 6.2) e forma de pagamento (item 6.3); vii) formas e critérios de seleção do fornecedor, intitulada *Requisitos da Contratação* (item 4). Relevando essa impropriedade, recomenda-se que área solicitante verifique se a falta da exigência de (a) apresentação de atestado de desempenho correspondente à linha de fornecimento e (b) certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante, não compromete a

garantia do cumprimento das obrigações.[6] Caso se entenda pela prescindibilidade da exigência, recomenda-se suprimir o itens 6.1.3.3 e 6.1.3.4. da minuta de credenciamento sugerida; (viii) adequação orçamentária da despesa (item 9); (ix) obrigações das partes (item 8); sanções administrativas (item 10). Recomenda-se que a área solicitante proceda ao detalhamento das sanções administrativas, na forma do Decreto nº 18.096/2022 e, após, verifique a sua compatibilidade com o item 13 da minuta do edital sugerida.

65. Demais disso, para a adoção em comum do TR do credenciamento ao processo de inexigibilidade, recomenda-se que a área solicitante inclua modelo de gestão do contrato que descreva como a execução do fornecimento será acompanhada e fiscalizada pela Diretoria de Manutenção de Próprios Municipais da SUZURB/SMOBI, unidade indicada no item 11 do TR como a responsável.

66. Prosseguindo, o inciso II do multirreferido Estatuto Licitatório prevê que o processo de inexigibilidade deve ser instruído com o documento relativo à *estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23*[7] *desta Lei*.

67. O mencionado artigo dispõe que o valor 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.

68. A propósito, no âmbito do Município de Belo Horizonte, porquanto aplicável ao assunto, não se pode olvidar que o Decreto nº 18.461, de 29 de setembro de 2023, regulamenta de forma específica a contratação direta prevista no art. 72 da Lei nº 14.133/2021. Em relação ao valor estimado da contratação, segundo o seu art. 1º:

> Art. 1º – Na realização de contratação direta prevista no art. 72 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, o órgão ou a entidade deverá instruir o processo administrativo com a documentação relacionada nos incisos I a VIII de referido artigo

[6] Vale destacar que para o cadastro no SUCAF, o requerente, pessoa jurídica, deve apresentar pelo menos um atestado de desempenho correspondente a cada linha de fornecimento da empresa ou, conforme o caso, do responsável técnico, emitido por pessoa de direito público ou privado, indicando a natureza, a qualidade, o prazo de entrega, a assistência técnica, a garantia e outros dados pertinentes aos materiais ou serviços e a certidão negativa de feitos sobre falência, nos termos do art. 7º, inciso VII e XII, do Decreto nº 11.245, de 23 de janeiro de 2003, *que Dispõe sobre o cadastro de pessoas jurídicas interessadas em contratar com a Administração Direta e Indireta do Município de Belo Horizonte e dá outras providências.*

[7] 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.*

Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
Rua dos Guajajaras, 1107 – 18º andar –Lourdes - 30180-105 – Belo Horizonte, MG

> e ainda os seguintes documentos:
>
> [...].
>
> **§ 1º – A estimativa de despesa a que se refere o inciso II do art.72 da Lei federal nº 14.133, de 2021, deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 da Lei federal nº 14.133, de 2021, e em conformidade com o disposto no Decreto nº 17.813, de 21 de dezembro de 2021 e no Decreto nº 18.303, de 19 de abril de 2023, contemplando preço unitário e preço total, bem como a indicação da dotação orçamentária demonstrando a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.**
> [...]. destaques acrescidos

69. Como se vê, o §1º acima transcrito também prevê que o valor estimado deve ser calculado na forma estabelecida no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, e em conformidade com o disposto no Decreto nº 17.813, de 21 de dezembro de 2021[8] e no Decreto nº 18.303, de 19 de abril de 2023[9], contemplando preço unitário e preço total, bem como a indicação da dotação orçamentária para demonstrar a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido. Os mencionados decretos dispõem sobre realização de prévia pesquisa de preços para obtenção do custo estimado da contratação.

70. Contudo, na hipótese de contratação em mercados fluídos, situação em que há flutuação e variação de preços, os quais são flexíveis e variáveis com base na demanda, oferta, preço da concorrência, preços de produtos substitutos ou complementares etc., não se mostra confiável a realização de prévia pesquisa de preços para a obtenção de valor referencial para a contratação ante a flutuação do valor de mercado. Observa-se que no modelo de contratação proposto pela área solicitante, a credenciada detentora da oferta de menor preço será a fornecedora do material demandado pelo Município de Belo Horizonte e, para tal mister, receberá a Ordem de Fornecimento correspondente (itens 5.1.5 e 5.1.6 do TR). Na espécie, o valor é obtido no momento da contratação, situação que está em conformidade com o previsto no §2º do art. 16 do Decreto nº 18.240/2023, valendo considerar que esse artigo do Regulamento é o que disciplina de forma específica o credenciamento na hipótese de contratação em mercados fluidos.

[8] Referido Regulamento dispõe *sobre a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e para contratação de serviços em geral no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional*.

[9] Esse *dispõe sobre a realização de pesquisa de preços para contratação de obras e serviços de engenharia, bem como seus aditivos e dá outras providências.*

71. Assim, especificamente para o caso de mercados fluidos, em termos de instrução do processo de inexigibilidade, entende-se que o valor da despesa, ao invés de estimado, possa ser o efetivo, correspondente ao da proposta da credenciada e da Ordem de Fornecimento emitida pela Administração Municipal.

72. Quanto ao parecer jurídico previsto no inciso III, art. 72, da LGLC, entende-se que nova análise jurídica acerca da contratação decorrente do credenciamento, revela-se despicienda: a uma, porque não haverá inovação na documentação instrutória do processo de inexigibilidade; a duas, porque a minuta do edital do credenciamento foi elaborada pela Assessoria Jurídica da SMOBI; e a três, porque o exame pelo Agente de Contratação da documentação exigida para o credenciamento e para a contratação direta segue o fluxo previsto na minuta do edital sugerida. Anota-se que, somente no caso de eventual dúvida de natureza jurídica, deve o questionamento correspondente ser formulado pelo agente público de forma clara e específica.

73. Ultrapassada a questão acima, sobre a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, conforme previsto no inciso IV do artigo em comento, o já citado Decreto nº 18.461/2023 especifica que tal demonstração deverá ser realizada em conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conforme a seguir: *art. 1º [...] § 2º – A demonstração de compatibilidade orçamentária e financeira deverá ser realizada em conformidade com a Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.*

74. No caso, os presentes autos encontram-se instruídos com a Declaração da Disponibilidade Orçamentário – Financeira com a indicação da classificação orçamentária para a despesa, limitando o valor a até R$2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos reais), bem como, para efeitos da LC nº 101/2000, a Declaração de Adequação Orçamentária Anual e Compatibilidade com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a autorização expedida pela CCG conforme OF. CCG/ SMOBI/Nº. 118/2024(p. 750). Ambas as declarações (pp. 751-752)[10] foram subscritas em 06/09/2024 pelo Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura, Leandro Cesar Pereira, ordenador de despesas da SMOBI.

[10] Vide ressalvas consignadas nos itens 4.6 e 4.7 deste Parecer.

75. Convêm mencionar que o assunto acerca de recurso orçamentário é tratado também pela área solicitante no item 9 do TR, senão vejamos:

> **9. DOS VALORES, ITENS E DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**
>
> 9.1 Estima-se uma despesa média anual da ordem de R$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) com a compra de materiais de construção. Este valor considera a média da execução orçamentária e financeira com o elemento/item de despesa de material de construção nos últimos 03 (três) exercícios, não sendo viável a indicação de valor individual para cada item considerando a hipótese de mercado fluido
>
> 9.2 O presente credenciamento destina-se a todos os itens de materiais da família de "materiais de construção" (nele compreendidos, itens de alvenaria, construção, elétrico, hidráulico, ferragens, etc), constantes e ativos no GRP (sistema que incorpora o catálogo oficial de materiais e serviços da Prefeitura de Belo Horizonte), conforme ANEXO I), bem como atualizações e inclusões posteriores no Catálogo. As quantidades e justificativas de aquisições serão aportadas sempre nos pedidos de compras quando da apresentação das demandas
>
> 9.3 As despesas ocorrerão a cargo da Dotação Orçamentária SMOBI número: 2700.1100.4.122.233.1219.2.449030.1.500.0.0
>
> 9.4 Demais dotações poderão ser incluídas mediante termo de apostila

76. Consoante se observa, a estimativa toma por base a despesa média anual com a compra de materiais de construção, apurada nos últimos 03 exercícios. Por se tratar de credenciamento que visa contratações ao longo de 03 anos, entende-se que deverá ser observada a disponibilidade de créditos na Lei Orçamentária de cada exercício financeiro. Assim, ultrapassado o exercício financeiro de 2024, devem os processos de inexigibilidade serem instruídos com nova demonstração de compatibilidade orçamentária e financeira em conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e com a deliberação da CCG, esta última conforme Decreto 16.729/2017.

77. Para as contratações realizadas no exercício de 2024, decorrentes do credenciamento em tela, os autos correspondentes podem ser instruídos com cópia dos documentos mencionados no item 74 deste Parecer.

78. Ainda, observa-se que o item 9.2. menciona que poderá haver atualizações e inclusões de itens na relação de materiais a serem demandados (Anexo I do TR) pela Administração Municipal. Nesse caso, recomenda-se que as alterações sejam divulgadas e mantidas à disposição do público da mesma forma que ocorreu com o edital de credenciamento (no Diário Oficial do Município – DOM, no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, no endereço eletrônico https://prefeitura.pbh.gov.br/licitacoes e plataforma da Licitar Digital).

Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
Rua dos Guajajaras, 1107 – 18º andar –Lourdes - 30180-105 – Belo Horizonte, MG

79. Prosseguindo, os incisos V, VI e VII do art. 72 da Lei nº 14.133/20021 preveem que no processo de inexigibilidade deve constar a documentação relativa à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, à razão da escolha do contratado e à justificativa de preços, respectivamente. Quanto à comprovação dos requisitos de habilitação, entende-se que esta segue o fluxo previsto na minuta do edital sugerida por esta Assessoria, qual seja, para cada contratação deverá ser emitido relatório da situação do fornecedor no SUCAF. No que pertine aos dois últimos requisitos, entende-se que a motivação correspondente se encontra consignada no ETP e no TR, cujas cópias devem compor o processo de inexigibilidade.

80. Em relação à autorização da autoridade competente, prevista no inciso VIII, art. 72, da LGLC, o § 4º, art. 1º, do Decreto nº 18.461/2023 dispõe que *a autorização a que se refere o inciso VIII do art. 72 da Lei federal nº 14.133, de 2021, deverá ser emitida pelo ordenador de despesas do órgão demandante.* Assim, devem os processos de inexigibilidade ser instruídos com a referida autorização expedida pelo Secretário da SMOBI.

81. Demais disso, o referido Decreto requer a juntada da comprovação de publicação dessa autorização no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP. Vejamos a seguir:

> Art. 1º – *Omissis*:
>
> I – comprovação da autorização específica da Câmara de Coordenação Geral – CCG –, nos termos do Decreto nº 16.729, de 27 de setembro de 2017;
> II – proposta comercial do contratado, na qual conste a declaração do pleno conhecimento e a aceitação das regras e condições gerais da contratação;
> III – publicação, no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP –, do ato que autoriza a contratação direta e quando for o caso, do extrato decorrente do contrato firmado.

82. Ainda sobre a instrução processual da inexigibilidade, o Regulamento prevê também que os autos devem conter a comprovação da autorização da CCG e a proposta comercial da contratada na qual conste declaração do pleno conhecimento das regras e condições gerais da contratação. Quanto à autorização da CCG, observa-se que consta dos autos a deliberação corresponde, conforme OF. CCG/ SMOBI/Nº. 118/2024(p. 750), cuja cópia deverá se reproduzida no processo de contratação direta. No caso, recomenda-se observar a ressalva apontada no item 76 deste Parecer. Sobre a declaração, verifica-se que a minuta do edital de credenciamento contém a exigência

Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
Rua dos Guajajaras, 1107 – 18º andar –Lourdes - 30180-105 – Belo Horizonte, MG

de apresentação, conforme redação do item 6.1.2 a seguir reproduzida:

> 6.1.2. Declaração de que tem pleno conhecimento das condições necessárias para que uma vez credenciado, fornecer os materiais conforme a(s) Ordem(ns) de Fornecimento com a utilização do sistema de *MarketPlace* que será provido pela Administração Municipal, conforme descrições constantes do Estudo Técnico Preliminar, de modo especial o tópico IV – Detalhamento da solução escolhida.

Assim, deve ser autuada ao processo de inexigibilidade a proposta da contratada na qual conste a declaração acima.

83. Prosseguindo, o instrumento de contrato será substituído por Nota de Empenho. Não será necessário firmar instrumento de contrato, uma vez que as empresas credenciadas fornecerão materiais de construção, itens de entrega imediata e integral, sem geração de nenhuma obrigação futura, nos termos do Inciso II do art. 95 da Lei 14.133/2021. A dispensa do instrumento de contrato é prevista no item 10.3.2. Para o modelo de fornecimento proposto, a saber, entrega integral, conforme ordem de fornecimento, a previsão está em harmonia com o disposto no inciso II do art. 95:

> 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:
>
> [...].
>
> **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.** (destaque acrescido)

84. Por fim, examinou-se, **juridicamente,** os presentes autos e, **excetuadas as questões de natureza técnica**, que estão validadas pelas áreas competentes **e as ressalvas e/ou recomendações** constantes deste Opinativo, conclui-se que a minuta sugerida por esta Assessoria, após validação dos agentes públicos envolvidos, garante as condições necessárias à participação dos interessados em credenciar e contratar com o Município de Belo Horizonte, vez que presentes os requisitos formais exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e regulamentação correlata.

III – CONCLUSÃO

85. Após análise dos presentes autos e considerando as informações nele prestadas, nos limites da análise jurídica ora empreendida e excluídos os aspectos de natureza técnica alheios à seara jurídica e, ainda, o juízo de conveniência e oportunidade, **opina-se pela prosseguimento do procedimento de credenciamento, desde que observadas as**

Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
Rua dos Guajajaras, 1107 – 18º andar –Lourdes - 30180-105 – Belo Horizonte, MG

ressalvas e/ou recomendações dos itens 4.6, 4.7, 4.11, 34, 51, 52, 64, 65, 76, 78 e 82 deste Parecer.

86. **Anota-se, na oportunidade, que esta Assessoria entende por dispensar a envio do processo de exigibilidade para análise jurídica, pelas razões esposadas no corpo deste Parecer, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida jurídica formulada, de forma clara, específica e fundamentada, por agente público da SMOBI.**

87. Não é demais lembrar que **este parecer não adentra em questões técnicas de competência e responsabilidade dos servidores públicos que assinaram e produziram os documentos que compõem o presente processo administrativo**, em especial o ***Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência***, bem como em especificações técnicas e do material, justificativas, definição de quantidades, compatibilidade com o mercado, entre outras circunstâncias que extrapolam a competência desta Assessoria Jurídica.

Este é o parecer que se submete à apreciação superior.

PATRICIA DE FIGUEIREDO E PAULA:56248890625
Assinado de forma digital por PATRICIA DE FIGUEIREDO E PAULA:56248890625
Dados: 2024.10.03 19:11:10 -03'00'

Patrícia de Figueiredo e Paula
BM 47.948-2 – OAB/MG 87.783
Assessora Jurídica – AJU-OBI

Bruno Betti Costa
Assinado de forma digital por Bruno Betti Costa
Dados: 2024.10.04 13:32:01 -03'00'

Bruno Betti Costa
BM 312.414-0 – OAB/MG 144.040
Procurador-Chefe da Assessoria Jurídica da SMOBI
Por Delegação – Portaria PGM n° 026/2022

Aprovo o **PARECER JURÍDICO AJU-OBI Nº 109/2024**

Restituam-se os autos à Diretoria de Aquisições e Contratos da SMOBI – DAQC-OBI.

HERCULES GUERRA (29465036668)
AC VALID RFB v5
Em sexta-feira, 4 de outubro de 2024 às 15:36

Hércules Guerra
Procurador-Geral do Município