



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO Nº 0038/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 13.618/2023

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 000003/2024

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZAÇÃO DE PARQUE GRÁFICO, INCLUINDO REPRODUÇÃO DE PROCESSO, DOCUMENTOS E IMPRESSÕES, COM DISPONIBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE IMPRESSÃO E REPROGRAFIA.

BASE LEGAL: LEI Nº 14.133/21.

REQUERENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS, SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação exarada da Comissão Permanente de Licitação do Município de Santa Teresa/ES, acerca da possibilidade legal de realização de pregão na modalidade eletrônica, cujo objeto é a contratação de empresa para a execução de serviços de terceirização de parque gráfico, incluindo reprodução de processos, documentos e impressões, com disponibilização de equipamentos de impressão e reprografia, no máximo 02 (dois) anos de uso e que esteja em bom estado, visando atender as necessidades das Secretarias Municipais de Administração e Recursos Humanos, de Assistência Social, de Educação e de Saúde.

Os autos foram regularmente formalizados e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Ofício nº 045/2023, fl. 02;
- b) Estudo Técnico Preliminar e seus anexos, fls. 05/65;
- c) Termo de Referência e seus anexos, fls. 66/81;
- d) Solicitação/Cotação de Material/Serviço, fls. 84/87;
- e) Pesquisa de Preços nº 000255/2023, fls. 88/89;
- f) Pesquisa de Preços nº 000255/2023/orçamento, fls. 91/97;
- g) Mapa de Apuração de Valores por Item, fls. 99/100;
- h) Quadro comparativo de Preços, fls. 101/106;
- i) Valores médios para reserva orçamentária, fls. 107;
- j) Parecer do setor de Contabilidade, fl. 108;
- k) Orçamentos, fls. 109/116;
- l) Novo Mapa de Apuração de Valores, fls. 117/118;
- m) Quadro comparativo de preços, fls. 119/124;
- n) Valores médios para a reserva orçamentária, fls. 125;
- o) Análise da Unidade de Controle Interno, fls. 127/128;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

- p) Mapa de apuração de Valores por item, fls. 129/130-v;
- q) Quadro comparativo de preços, fls. 131/136-v;
- r) Novo Termo de Referência, fls. 137/148;
- s) Mapa de apuração de Valores por Item, fls. 150/150-v;
- t) Quadro comparativo de preços, fls. 151/156;
- u) Valores Médios para a reserva orçamentária, fl. 157;
- v) Despacho indicando as dotações orçamentárias para o exercício de 2024, fls. 158/161;
- w) Nota de Pré-empenho, fls. 163/166;
- x) Minuta do Pregão Eletrônico nº 000003/2024 e seus anexos, fls. 167/223;
- y) Portaria/CGAB/Nº 125/2023, fl. 224;

Por fim, a Comissão de Licitação juntou minuta do Minuta do Pregão Eletrônico nº 000003/2024 e seus anexos, bem como minuta do contrato, termo de referência e da portaria que designa os pregoeiros e a equipe de apoio.

Na sequência, a Comissão Permanente de Licitação emitiu expediente encaminhando para esta Procuradoria Jurídica solicitação de parecer jurídico quanto à minuta de edital e do contrato apresentado, consoante exigência do artigo 53, da Lei 14.133/21.

É o relatório.

DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica.

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu os objetivos e os princípios gerais que disciplinam as licitações e os contratos administrativos.

O intuito maior deste normativo foi, de certa maneira, moralizar a Administração, os negócios públicos e os contratos administrativos em todos os níveis. Para tanto, o legislador estabeleceu os dois principais objetivos da licitação: A seleção da melhor proposta e o oferecimento de igualdade de oportunidades aos participantes.

Assim, quando se verifica a necessidade de a Administração contratar realiza-se a licitação, visto que esta não pode contratar livremente, por estar adstrita aos princípios da isonomia e da moralidade, visando garantir igualdade de oportunidade para todos os interessados em contratarem com a Administração e assegurar efetivamente a aplicação ao princípio da impessoalidade.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

PROCURADORIA MUNICIPAL

Estado do Espírito Santo

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, da Lei 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:

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

(...). [grifo nosso]

O artigo 18 e incisos da Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC estabelece todos os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação, senão vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a 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.

(...).



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

PROCURADORIA MUNICIPAL

Estado do Espírito Santo

É possível aferir que os autos do processo encontram-se devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Além disso, seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei 14.133/2021, que assim determina:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-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;
 - 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;
- (...).

Por sua vez, os estudos técnicos preliminares apresentados nos autos também possuem os elementos em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC, senão vejamos:

Art.18 (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

PROCURADORIA MUNICIPAL

Estado do Espírito Santo

- 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.
- (...).

Dessa forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

Além disso, importante analisar a escolha do pregão na forma eletrônica como a modalidade de licitação eleita, nesse sentido estabelece o artigo 6º, inciso XLI, da Lei 14.133/2021:

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

A Lei nº 14.133/2021 consagra ainda, a preferência pelo procedimento sob forma eletrônica, consoantes disposição do §2º do artigo 17:

- (...)
- § 2º As licitações serão realizadas **preferencialmente sob a forma eletrônica**, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

| (...). [grifo nosso]

No que se refere ao atendimento ao que preceitua a Lei Complementar nº 123/2006, verifica-se que o Edital de Pregão prevê a destinação exclusiva às Micro e Pequenas Empresas a Administração Pública dando atendimento ao disposto na Lei em seus art. 47 e 48:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, **deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte** objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

I - **deverá** realizar processo licitatório destinado **exclusivamente** à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

(...).

Como se vê, a Legislação em especial é taxativa quando determina que **seja obrigatória a destinação do procedimento licitatório exclusivamente às Micro e Pequenas Empresas** nos lotes de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Diante destas circunstâncias, considerando os aspectos formais do Edital, entendemos que tanto a Minuta do Edital quanto seus anexos atendem aos Princípios embaixadores do processo de licitação, pois conforme prevê o artigo 37 da Constituição Federal, foram observados os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Já no que tange a inafastabilidade do procedimento licitatório, o inciso XXI do artigo retro mencionado assevera que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Considerando a necessidade de otimização, racionalização e agilização no gerenciamento dos contratos administrativos, toda licitação deve ser pautada em Princípios e regras previstos no texto constitucional.

Nesse contexto, segundo se infere do artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA

PROCURADORIA MUNICIPAL

Estado do Espírito Santo

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Feitas as observações pertinentes, concluímos que, do ponto de vista jurídico, até o presente momento, conforme consta dos autos não há óbice à viabilização do Processo Licitatório pretendido, estando preenchidos os requisitos do artigo 25 da Lei 14.133/2021 e demais Legislações pertinentes.

Conforme o dispositivo do artigo 25 da Lei 14.133/2021, dispõe que:

“Art. 25. O edital deverá conter 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.”

Nesse sentido, a Comissão Permanente de Licitação respeitou os dispositivos claramente expostos no artigo 25 e seguintes parágrafos, motivo pelo qual é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinja ou frustre o caráter competitivo.

Da análise realizada nos autos, conclui-se, quanto à instrução processual, que todos os requisitos impostos pela legislação regente foram devidamente observados no presente feito.

Em exame prévio com intuito de preservar a necessária e indispensável legalidade dos atos da Administração, impedindo o surgimento de situação em descompasso com o regime Jurídico vigente, **identificamos que até o momento foram observados todos os requisitos necessários para continuidade dos autos.**

A norma citada acima é fundamental para assegurar a correta aplicação do Princípio da Legalidade, para que os atos administrativos não contenham estipulações que contravenham à lei, posto que, o preceito da legalidade é, singularmente, relevante nos atos administrativos.

O Edital não representa qualquer ofensa ao Princípio da Legalidade e também não há o que se falar em violação ao Princípio da Economicidade e Igualdade, uma vez que foi obedecido em todos os seus termos.

CONCLUSÃO



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

Na Minuta do Edital há o indicativo expresso da regência do certame, nos termos da Lei de Licitações, com o designativo do local, dia e hora da sessão.

Assim, entendo que o processo licitatório se encontra respaldado na Lei nº 14.133/2021, não tendo nenhum óbice que possa ensejar a sua nulidade, devendo a Comissão Permanente de Licitação observar, ainda, a disponibilidade do Edital aos interessados com a antecedência mínima determinada por lei.

Na oportunidade, RECOMENDA-SE:

- Autorização do Ordenador de despesa responsável pelo Fundo Municipal da Saúde mencionando o valor da contratação.

Da Minuta do Pregão Eletrônico:

- 1) Transcrever o 1.1. conforme item 1.1. do Termo de referência.

Da Minuta do Termo de Referência:

- 1) No item 16 transcrever as dotações orçamentárias para o exercício de 2024.

Da Minuta do Contrato:

- 1) Elaboração de dois contratos de Prestação de Serviço, sendo um para o Município de Santa Teresa e outro para o Fundo Municipal de Saúde, visto que consta apenas uma minuta de contrato para dois contratantes;
- 2) Transcrever o item 1.1 conforme item 1.1 do Termo de Referência;
- 3) Na cláusula Segunda transcrever conforme o item 6 do Termo de Referência;
- 4) No item 12.1 transcrever conforme o que preconiza o artigo 125, da Lei 14.133/21.

Atendidas ou justificadas as recomendações e apontamentos anotados nos bojos das minutas, **APROVO** a Minuta do **EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 000003/2024**, bem como a minuta do Contrato, nos limites da análise jurídica consignada neste parecer que se ateve às questões observadas na instrução processual e excluídos os aspectos técnicos e juízo de oportunidade e conveniência.

É o parecer.

Santa Teresa/ES, 15 de fevereiro de 2024.

CLEUDIMA LUCIA DA SILVA
Procuradora Jurídica Municipal



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
PROCURADORIA MUNICIPAL
Estado do Espírito Santo

OAB/ES nº 33.118