



MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

PARECER Nº: 0454/2024

PROCESSO:2024.02.000560

INTERESSADO: Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - SEPLAGTD

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Pregão Eletrônico

ADMINISTRATIVO. EXAME PREVIO DE LEGALIDADE DE LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. CONTROLE PREVENTIVO DA LEGALIDADE, ARTIGO 53, §1º, INCISO I E II C/C 72, INCISO III, DA LEI Nº 14.133/2021. AQUISIÇÃO DE BENS. POSSIBILIDADE.

RELATÓRIO

Trata-se de análise de minuta de edital-padrão com a finalidade de aquisição de bens, para atender as demandas do Município de Recife, para uso pela SEPLAGTD, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, com o critério de julgamento menor preço por item/lote.

O processo anteriormente foi apreciado por esta Procuradoria, tendo sido emitido o Parecer nº 0164/2024 e Encaminhamento nº 0528/2024, com aprovação pelas instâncias superiores, tendo retornado com alterações, para adequação as novas normativas, sobretudo o Decreto nº 37.817/2024, consolidado nas informações às fls. 530.

A presente análise ocorre na integralidade do edital, de forma a unificar os pronunciamentos, dispensando-se a remissão aos pronunciamentos anteriores.

É o Relatório.





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

FUNDAMENTAÇÃO

O presente processo, foi encaminhado a esta Procuradoria, para análise jurídica acerca da legalidade da contratação, em consonância com art. 53 da Lei nº 14.133/2021 que assim, prevê:

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante **análise jurídica** da contratação.*

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

- I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*
- II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*

Posto isso, deve-se salientar que determinadas observações são feitas em caráter vinculativo e eventuais alterações do edital devem ser submetidas a nova análise por esta Procuradoria.

Inicialmente, os processos de contratações para fins de análise de edital devem estar instruídos com a documentação mínima exigida pela Lei nº 14.133/2021, dentre os quais destaca-se:

1. Documento de formalização da demanda;
2. Despacho da Secretaria Municipal – que pode decorrer de licitação corporativa e registro de preços, poderá assumir a forma de resposta a consulta de quantitativos;
3. Estudos técnicos preliminares, ou justificativa pela dispensa (IN nº 02/2023, de 23 de fevereiro de 2023),





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

4. Previsão no Plano Anual de Contratações;
5. Termo de referência;
6. Pesquisa de mercado com cesta de preços, em atenção à IN nº xxx;
7. Reserva Orçamentária;
8. Autorização do Conselho de Política Financeira;
9. Minuta do Edital, contrato e anexos.

II.1. Desenvolvimento nacional sustentável

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem **menor impacto ambiental**, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

Tais informações devem obrigatoriamente estar contidas no ETP, sobretudo abordar que a contratação eventualmente não vislumbra qualquer impacto ambiental, ou detalhamento de forma de enfrentamento da questão ambiental, sendo relevante a minuta referencial de TR (item 5.1) contém disposições mínimas e instrutivas para o correto enfrentamento da questão.

II.2. Da Fase Preparatória.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório seja caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18, 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





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

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.

Em análise aos autos, a equipe de apoio e agente de contratação devem verificar se o processo contém os elementos mínimos necessários à promoção do certame, havendo uma suficiente descrição do que se pretende contratar, sendo estes: termos de Referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contendo a necessidade de contratação e justificativa, orçamentos para verificação dos preços comuns praticados no mercado, declaração de disponibilidade financeira, critério de julgamento, requisitos de habilitação, requisitos de execução condições de pagamento, bem como despacho da autoridade competente.

Ou seja, de acordo com incisos XIII do artigo 6º, e §1º, e incisos do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, apenas com essa documentação mínima é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em harmonia ao mínimo exigido em lei.

II.3. Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

Inicialmente tem-se que o valor da contratação deve basear-se em cesta de preços públicos e privados, conforme previsto na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, de 23 de fevereiro de 2023. Salienta-se que no presente caso, a IN atende ao parâmetro previsto no inciso IV do art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, bem como justificativa para adoção de preços privados apenas.

II.4. Parcelamento do objeto da contratação

As aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, o qual deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:

Site: pgm.recife.pe.gov.br | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: pgm@recife.pe.gov.br
Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903
Sede PFM: Av. República do Líbano, 251, Edf. Rio-mar Trade Center, Torre C, Pina, Recife/PE
2024.02.000560





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

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

(...)

V - atendimento aos princípios:

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

Nestes termos, temos que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no §2º do dispositivo citado:

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

- I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Para o atendimento deste item, necessário constar do ETP ou na sua dispensabilidade, a justificativa para o não parcelamento em itens ou a junção em lotes, para preservar o menor preço e competitividade.

Desta feita, o parcelamento será adotado no processo visando a proposta mais vantajosa para Administração, aumentando as chances de competitividade dos itens.

II.5. Designação de agentes públicos

Deverá ser juntado aos autos as portarias de designação do agente de contratação e da equipe de apoio.





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

II.6. Edital

Quanto a análise legal, temos que a minuta do Edital contém normativas indicando as exigências constantes do art. 25 da Lei Federal 14.133/2021, como: definição do objeto (que deve ser preenchido de forma clara), endereço eletrônico, data e horário para abertura da sessão (observância dos prazos fixados na lei de licitações); condições para participação (justificativa expressa pela não adoção aceitação de consórcio), da proposta; critérios para julgamento (edital restrito à menor preço); condições de pagamento; registro de preço; prazo e condições para assinatura do contrato; reajuste de preços; sanções para o caso de inadimplemento; especificações e peculiaridades da licitação, bem como, toda a documentação que os licitantes deverão apresentar para serem considerados habilitados.

II.7. Sistema Registro de Preço.

A minuta ora em análise atribui a informação de preenchimento de se tratar de registro de preços (item 1.3 do edital). Em caso de opção pelo registro de preços, por conveniência e oportunidade, importa registrar o cálculo do quantitativo e Intenção de registro de preços – IRP.

Seguindo o edital em tela, constatou-se que a Administração, optando pelo sistema de registro de preços, já está incluso a respectiva ata.

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

A respeito, é importante ressaltar o disposto na Lei nº 14.133/2021:

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

(...)

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Além disso, deve ser observado as disposições no art. 82,§3º, que prevê regras gerais sobre a utilização do sistema registro de preços.

II.8. Previsões da Lei n. 14.133, de 2021 sobre tratamento diferenciado a ME e EPP

Ademais é de suma importância observar que a nova Lei nº 14.133/2021 inseriu o regime diferenciado para tratamento das empresas ME e EPP (item 2.2 do edital) de acordo com o artigo 4º que assim preleciona:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos [arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).

(...)

*§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, **devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.***

A previsão alternativa no edital de inaplicabilidade do benefício foi estabelecido conforme o item 2.2.1.2, o qual deve conter o correto enquadramento do art. 4º, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021, sendo relevante que a previsão é para um "item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte", não o valor global. Sendo, portanto, para aquisições, medidas restritiva e excepcional.

Nesta esteira, verifica-se que o edital consta os benefícios, sendo assim, devendo resta caracterizado que a Administração realizará a contratação com tratamento diferenciado as empresas ME/EPP, de acordo com o enquadramento e disposições legais.





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

II.9. Previsão de participação em consórcio

A Lei n 14.133/2021 prevê a participação de consórcio que deve ser afastada por justificativa (art. 15). O edital em apreço tem como objeto a aquisição de bens, o que deve ser apreciado com cautela a participação em consórcio, sobretudo ante deliberações do TCU, ainda no regime da Lei nº 8.666/93 que adotava o consórcio para obras e serviços de média e alta complexidade.

Nesse sentido, a fase preparatória deverá abordar as condições para afastamento de participação de consórcios, com base no mercado. Ademais, em aquisições, a admissão de consórcio pode ser limitador de competitividade, bem não estar adequado às normativas de venda de produtos, sobretudo quanto à emissão de notas fiscais de venda.

II.10. Quanto a minuta do contrato.

No que tange ao contrato administrativo, sua regulamentação está prevista no art. 92 e incisos da Lei nº 14.133/2021, portanto definem as cláusulas que necessariamente deverão estar consignadas no negócio jurídico. Diante disso, nota-se que minuta encartada aos autos, atende as regras do mencionado artigo.

II.11. Publicidade do edital e do termo do contrato

Por fim, considerando o disposto no artigo 54, *caput*, §1º, é obrigatório a divulgação e a manutenção do inteiro **teor do edital** de licitação, dos seus **anexos** no Portal Nacional de Contratações Públicas, inclusive a publicação de **extrato do edital no Diário Oficial do Município**, bem como em jornal de grande circulação, em face do valor estimado da contratação, conforme previsão na Lei nº 19.145/2023, que estabelece:

Art. 4º Os editais referentes aos processos licitatórios cuja fonte de recursos seja o tesouro municipal, em atenção ao princípio da economicidade, apenas terão divulgação obrigatória em jornal de grande circulação quando o valor estimado





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

da contratação ultrapassar em 20 vezes o valor do art. 75, I, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

III – CONCLUSÃO

Ante exposto, obedecidas as demais regras contidas na Lei nº 14.133/2021, opina-se que a Administração Pública Consulente poderá adotar o Edital em anexo como padrão para licitações de pregão eletrônico, de menor preço, em consonância com os dispositivos da Lei Federal, supra citada.

Outrossim, **recomenda-se para além do correto preenchimento das informações relativas à locais, datas, horários e links de acesso, no momento anterior à publicação do Edital, bem como,** recomendando-se a observância do prazo mínimo de divulgação do art. 55 da legislação de regência:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

I - para aquisição de bens:

a) **8 (oito) dias úteis**, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;

Registra-se, tempestivamente, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual acostados aos autos.

À superior consideração.

Recife, 10 de julho de 2024

Susan Procópio Leite Carvalho

Procurador do Município

Matrícula 63.905.1





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

ENCAMINHAMENTO Nº 1311/2024

PROCESSO:2024.02.000560

INTERESSADO: Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - SEPLAGTD

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Pregão Eletrônico

À PGA:

1. De acordo com o parecer, sobre minuta de edital padrão, fazendo as recomendações adicionais abaixo.

2. Ainda sob o regime jurídico anterior, a Procuradoria já se manifestou sobre a possibilidade de prévia aprovação de editais padronizados, para futura utilização em licitações de mesmo objeto, com base na jurisprudência do TCU. Atualmente, essa possibilidade se encontra reforçada pelo disposto no **art. 1º, IV, da Instrução Normativa PGM nº 1, de 8/7/2024 (DOM de 11/7/2024), editada com fundamento no art. 53, § 5º, da Lei nº 14.133/21.**

Tal regulamentação municipal dispensa expressamente o envio à Procuradoria de "minutas de editais e de instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizadas e aprovadas pela Procuradoria, nos termos da legislação vigente, desde que não sejam alteradas quaisquer de suas cláusulas permanentes, permitindo-se apenas o preenchimento de características variáveis do ajuste, como as quantidades de bens e serviços, órgãos interessados, locais de entrega dos bens ou de prestação dos serviços, etc;" (art. 1º, IV, da IN PGM nº 1/24).

3. Os procedimentos licitatórios que tenham objeto idêntico à minuta ora em análise devem ser instruídos com cópia do parecer ora aprovado e encaminhamentos das instâncias superiores da PGM, sem necessidade de nova aprovação do edital pela Procuradoria, salvo em caso de alguma alteração na redação permanente pré-aprovada, que não se trate de mera referência a novos textos legais.

A presente aprovação da minuta, por óbvio, não impede os interessados de exercerem





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

seu direito de apresentar impugnações aos editais nas licitações específicas com o objeto ora em exame, a serem devidamente apreciadas pelos órgãos competentes.

Quanto ao objeto, caso a licitação realizada seja referente a aquisições com escopo definido e não para fornecimentos contínuos, devem ser feitas as adequações pertinentes, conforme redações alternativas indicadas na minuta. Vale esclarecer que, nesse caso, além de se adotar a redação alternativa indicada na cláusula segunda da minuta contratual, devem ser excluídos os parágrafos pertinentes apenas a contratações relativas a fornecimentos contínuos.

Por fim, reitero a recomendação do parecer quanto à necessidade da Administração observar, na fase de planejamento, o cumprimento de todos os requisitos exigidos pela Lei nº 14.133/21, a exemplo do ETP, análise de riscos e orçamento estimado, com observância também da regulamentação municipal a respeito.

4. Ademais, no item 4.3.1.11.3, recomendo substituir a expressão "conforme o § 9º e 9ºA, do já citado art. 3º da LC 123/06" por "**conforme os §§ 9º e 9ºA do art. 3º da LC 123/06 e § 2º do art. 4º da Lei nº 14.133/21**".

Em acréscimo às recomendações do parecer sobre a fase preparatória do certame, destaco a necessidade de se instruir os processos licitatórios em geral também com a "análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual", nos termos do art. 18, X, da Lei nº 14.133/21 e Decreto Municipal nº 37.574/24.

À consideração superior.

Recife, 17 de julho de 2024

Daniilo Miranda Vieira

Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos

Matrícula 68.524-9





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Geral Adjunta

ENCAMINHAMENTO Nº 0638/2024

PROCESSO: 2024.02.000560

INTERESSADO: Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - SEPLAGTD

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Pregão Eletrônico

Exmo. Procurador-Geral do Município,
Pedro Pontes

Cumprimentando-o, cordialmente, remeto-lhe o Parecer n.º 0454/2024, elaborado pelo (a) Procurador (a) Susan Procópio, ratificado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos, com o qual concordo, devendo a Consulente atentar para as ressalvas e recomendações apontadas nos opinativos.

Pontuo que a análise desta PGM cinge-se ao aspecto estritamente jurídico-formal, restringindo-se à observância da higidez legal e processual, não adentrando nos aspectos técnicos, administrativos e financeiros concernentes à conveniência e à oportunidade da prática de atos administrativos e de gestão, que ficam reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente.

À consideração superior.

Maria Tereza Mazoco Times
Procuradora-Assessora da Procuradoria-Geral Adjunta.
Matrícula n. 96384-9 OAB/PE 24.61





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

GABINETE

ENCAMINHAMENTO Nº 0620/2024

PROCESSO:2024.02.000560

INTERESSADO: Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - SEPLAGTD

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Pregão Eletrônico

De acordo com o encaminhamento da PGA.

Pedro José de Albuquerque Pontes

Procurador-Geral do Município

