



PROCESSO DIGITAL Nº 11223/2024

OBJETO – AQUISIÇÃO DE FLORES DE ÉPOCA, PLANTAS ORNAMENTAIS, GRAMA EM LEIVA E INSUMOS PARA PLANTIO

PARECER JURÍDICO PRÉVIO

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Rural com a pretensão de aquisição de flores de época, plantas ornamentais, grama em leiva e insumos para plantio, necessários para manutenção e implementação do paisagismo urbano da cidade de Fraiburgo, mediante licitação pública na modalidade de PREGÃO, em sua forma eletrônica.

No processo estão inseridos os documentos relacionados abaixo, os quais são relevantes para a análise jurídica:

- I) Documento de Formalização da Demanda – DFD;*
- II) Estudo Técnico Preliminar;*
- III) Termo de Referência;*
- IV) Pesquisa de mercado com cotações de preços;*
- V) Minuta do Edital, da ata e demais anexos.*

Após, vieram para análise e parecer desta Procuradoria.

É o relatório.

II – DO PARECER

Primeiramente cumpre destacar que compete a essa Procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

A obrigatoriedade do presente parecer jurídico encontra respaldo na Lei Federal nº 14.133/2021 em seu artigo 53, incisos I e II:



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.

O Decreto Municipal nº 804/2023 em seu art. 14 também prevê a remessa do Processo Licitatório devidamente instruído para análise da Procuradoria no tocante ao controle prévio de legalidade com a emissão de parecer.

Em regra, os pareceres jurídicos não são vinculantes ao gestor público. Sua natureza é, portanto, de mera opinião técnico-jurídica sobre determinada matéria que lhes é submetida. Isto porque o administrador público não está adstrito ao parecer, podendo adotá-lo ou não para fins de emissão do ato administrativo. Por tal razão, o parecer não integra propriamente a esfera decisória da Administração, não sendo passível, por exemplo, de impetração de mandado de segurança, uma vez que não é dotado de autoexecutoriedade e imperatividade, atributos fundamentais aos atos administrativos, não produzindo desta forma, quaisquer efeitos jurídicos concretos. Trata-se de mero ato da Administração, conforme inclusive leciona Maria Sylvia Zanella DI PIETRO¹.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES²:

“O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.”

Como se pode observar dos dispositivos legais referidos, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

¹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 204.

²MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204.



Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente Processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

Importante destacar que além deste Parecer Jurídico seguir as disposições legais contidas na Lei Federal nº 14.133/2021, seguirá as normas previstas nos Decretos Municipais nº 29/2021, 804/2023, 805/2023, 1.100/2024 e na Lei Complementar Municipal nº 123/2006.

Feitas tais considerações, passamos a análise do Processo.

III – DA ANÁLISE DO PROCESSO

Primeiramente é importante destacar a inexistência do plano de contratações anual no Município, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que o inciso VII do artigo 12 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como o art. 12 do Decreto Municipal nº 804/2023, indica a facultatividade da sua elaboração:

*Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
[...]*



VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Art. 12. O Município poderá elaborar o Plano de Contratações Anual (PCA), com o objetivo de racionalizar as suas contratações, garantindo o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração da respectiva lei orçamentária.

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, 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.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença do Documento de Formalização de Demanda – DFD, formalizado pela área técnica da Secretaria de Infraestrutura Urbana e Rural, onde justifica a necessidade da aquisição dos bens e insumos para utilização na manutenção do paisagismo urbano.



Consta na justificativa do DFD:

A necessidade da aquisição de flores de época, plantas ornamentais, insumos para plantio e grama em leiva para canteiros e espaços públicos baseia-se em diversos fatores fundamentais para o bem-estar e o desenvolvimento urbano sustentável. Primeiramente, a manutenção adequada do paisagismo urbano não apenas embeleza a cidade, mas também promove um ambiente mais agradável e acolhedor para seus habitantes e visitantes. Canteiros bem cuidados ao longo das vias públicas não só melhoram a estética visual, mas também contribuem para a segurança viária ao delimitar áreas e proporcionar barreiras visuais, além de servirem como pontos de refúgio para a biodiversidade urbana.

Além disso, o plantio de grama em diversos espaços públicos, como parques e áreas recreativas, é crucial para promover a sustentabilidade ambiental. A presença de áreas verdes ajuda na redução das ilhas de calor, contribui para a filtragem do ar poluído, absorve CO₂ e promove a biodiversidade local. Esses espaços não só proporcionam locais de recreação ao ar livre e contato com a natureza para os cidadãos, mas também são essenciais para a saúde mental e física da comunidade, incentivando um estilo de vida ativo e saudável. Em resumo, a aquisição desses elementos paisagísticos não é apenas estética, mas também estratégica para o desenvolvimento urbano sustentável e o bem-estar geral da população.

Seguindo a análise, nos termos da fundamentação contida no TR, este contemplou os seguintes itens: definição do objeto, justificativa e fundamentação da contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, execução do objeto, gestão e fiscalização do contrato, critério de medição e pagamento, escolha do fornecedor, estimativa do valor e memórias de cálculo, adequação orçamentária e as informações complementares, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021 (que também se repete no art. 20 do Decreto Municipal), que assim determina:

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

[...]

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

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

Foram realizadas pesquisas diretamente com possíveis fornecedores locais a fim de identificar os preços praticados regionalmente.

Para definição dos valores também foram levados em consideração, as orientações do Decreto Municipal nº 175/2021 nos termos do art. 4º, onde a pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório, na aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

Art. 4º. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I – painel de Preços, disponíveis e previamente referenciados pelo município e devidamente anotados na nota técnica ou justificativa atinentes às cotações que se refiram a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II – aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data de divulgação do instrumento convocatório;

III – dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV – pesquisa direta com no mínimo 03 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

[...]

Em relação aos quantitativos totais, o setor de compras inseriu a demanda via sistema de gestão para Intenção de Registro de Preços, onde todas as secretarias tiveram acesso nas datas informadas pelo setor, para incluir seus quantitativos, em atendimento ao art. 25 do Decreto Municipal 806/2023.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Lei Federal nº 14133/2021 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

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).

3.1. Do Pregão Eletrônico

Importante registrar que o edital foi elaborado na modalidade do Pregão Eletrônico, o qual possui regulamentação específica municipal, nos termos do Decreto nº 029/2021.

O citado dispositivo estabelece a modalidade de licitação que se encontra em perfeita correção, uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021:

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

[...]

XIII – bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

[...]

XLI – pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

[...]

Os bens a serem adquiridos têm natureza comum, tendo em vista que seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço por lote”, do mesmo modo, mostra-se adequado para a modalidade determinada pelo legislador.

3.2. Do Procedimento Auxiliar – Sistema de Registro de Preços – Decreto Municipal nº 806/2023

Como forma a trazer mais agilidade para a contratação e evitar a formação de estoque, prática danosa para a administração pública, o SRP tem como objetivo tornar possíveis contratações simultâneas ou sucessivas, sem a necessidade da realização de procedimentos individuais para cada item. Isto é especialmente importante no caso de itens perecíveis e com prazos de validade curtos.

De acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021, foram implementadas importantes modificações no procedimento. Isto nos termos em que já eram utilizados na prática e pela adoção do entendimento jurisprudencial dos Tribunais de Contas.



Assim, a Lei visa clarificar o tema de maneira detalhada, aperfeiçoando as regras e disciplinando o procedimento sem perder sua finalidade.

Este procedimento auxiliar está regulamentado no Município por meio do Decreto Municipal nº 806/2023, nos artigos 15 e ss.

Denota-se o acerto na aplicação do sistema, uma vez que atende aos critérios estabelecidos no art. 15 do referido Decreto, para as hipóteses do mesmo ser adotado, quais sejam: *I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes, caso em que poderá ser adotado o sistema de registro de preços permanente como forma de aproveitamento da fase de planejamento da contratação; II – quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; III – quando for conveniente a aquisição e locação de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão, ou a programas de governo; IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração; V – quando as obras e os serviços de engenharia tiverem projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, para atender a necessidade permanente ou frequente da Administração.*

No que tange às vantagens relacionadas ao Sistema de Registro de Preços, tem-se que esse método – por não necessitar de recurso orçamentário prévio – permite maior flexibilidade e agilidade ao gestor público, pois a licitação é realizada com antecedência e, após a finalização do procedimento, aguarda-se apenas a dotação orçamentária para efetivação da contratação.

3.3. Da Minuta do Edital

Conforme já delineado, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo como anexos, dentre outros, o Termo de Referência e a minuta do contrato, os quais são passíveis de análise.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância ao determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

Os ajustes necessários já foram objeto de análise e restaram atendidos, conforme movimentação processual anterior.

A questão das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, decorrentes da Lei Complementar Federal nº 123/2006 alterada posteriormente pela Lei Complementar Federal nº 147/2014, também são observadas pela minuta do edital nos itens “8.6”, “8.7”, “9.20” e “12.6” criando assim os privilégios para as empresas de pequeno porte e microempresas, posto se tratar de compromisso do legislador constituinte deste país, de observância obrigatória pela Administração Pública, independentemente da esfera em que se promova o certame licitatório.

Quanto aos requisitos de habilitação foi exigido, conforme indicado no TR, os documentos previstos nos arts. 62 e seguintes da Lei Federal nº 14.133/2021.

O critério de seleção da proposta como sendo o **“MENOR PREÇO, JULGAMENTO POR LOTE”**, mostra-se adequado para a modalidade determinada pelo legislador, assim como o modo de disputa ser o **ABERTO**, previsto no item 9.14, por se tratar de **JULGAMENTO DE MENOR PREÇO**.

Pelos demais aspectos examinados da documentação juntada ao presente, entendemos que guardam regularidade com o disposto na Legislação aplicável já referenciada, visto que presentes as cláusulas essenciais, sem quaisquer condições que possam tipificar, a nosso ver, preferências ou discriminações.

3.3. Da Minuta da Ata

A minuta da Ata prevista no ANEXO VIII do Edital, que é documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas, foi elaborada em consonância com a legislação de regência, nos termos do arts. 1º, inc. II, 28 e 29 do Decreto Municipal nº 806/2023.

Portanto, a minuta da ata se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei Federal nº 14.133/2021.

3.4 – Da publicidade do edital

É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial dos Municípios, conforme determinam o art. 54, caput e § 1º, e art. 94 da Lei Federal nº 14.133.

Destacamos que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei Federal em tela.

IV – DA CONCLUSÃO

Ressalte-se que a análise foi feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, dados levantados, planilhas, levantamento de mercado, bem como a melhor solução encontrada quando da elaboração do ETP e do TR pela Secretaria demandante.

Após minuciosa análise das Minutas do Edital e da Ata, não se vislumbra nenhuma irregularidade e/ou ilegalidade para que se venha impossibilitar a realização do certame, tendo em vista que ambas foram elaboradas em obediência aos ditames legais, razão pela qual, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 se opina pela aprovação das suas redações e prosseguimento do feito para realização do certame na modalidade de PREGÃO ELETRÔNICO.

Pelo todo delimitado, ratificamos que este parecer jurídico não vincula a Autoridade Competente, posto que a mesma possui a titularidade da competência do mérito administrativo disposto nesta situação.

É o parecer.

Fraiburgo(SC), 28 de agosto de 2024.

Silvano Pelissaro
OAB/SC 13.031

Procurador do Município de Fraiburgo
Matrícula 2911

Portaria nº 0043/SAF/2003

Procurador-Chefe - Portaria nº 1008/2024

Procurador da Autarquia Municipal de Saneamento de Fraiburgo – SANEFRAI
Lei nº 046/2003 e Decreto nº 081/2014

