



PROCESSO DIGITAL Nº 13.764/2024

REQUISIÇÕES AO COMPRAS Nº 2146/EDUCAÇÃO, 2081/INFRAESTRUTURA,
1542/FMS, 282/SANEFRAI

ÓRGÃO GERENCIADOR – MUNICÍPIO DE FRAIBURGO

ÓRGÃOS PARTICIPANTES – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – FMS E AUTARQUIA
MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE FRAIBURGO – SANEFRAI

**OBJETO – REGISTRO DE PREÇOS VISANDO FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE
PAVER, PEDRA IRREGULARES, MEIO-FIO E CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA PARA AS
DEVIDAS INSTALAÇÕES, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E DESCRITIVOS DO TERMO DE
REFERÊNCIA – TR.**

PARECER JURÍDICO PRÉVIO

I – DO RELATÓRIO

Cuida-se de Processo Administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Rural onde, apresentando o DFD (Documento de Formalização de Demanda), busca solução para a manutenção de vias públicas, abrangendo reparos em estradas e passeios de pedestres, além da revitalização de trechos críticos que apresentam desgaste significativo.

Os documentos que são relevantes para a análise jurídica se encontram anexos, sendo os seguintes:

- I) Documento de Formalização de Demanda – DFD;*
- II) Estudo Técnico Preliminar – ETP;*
- III) Orçamentos;*
- IV) Tabela comparativa de preços;*
- V) Termo de Referência – TR;*
- VI) Requisição ao Compras;*
- VII) Minuta do Edital, da Ata de Registro de Preços e demais*

documentos.

A solicitação foi encaminhada a esta assessoria jurídica para fins de verificação da regularidade do procedimento e possibilidade de seu prosseguimento.

Importante destacar que além deste Parecer seguir as disposições legais contidas na Lei Federal nº 14.133/2021, também seguirá as normas previstas nos Decretos Municipais nº 29/2021, 804/2023, 805/2023, 806/2023 e 1.100/2024 e na Lei Complementar Municipal nº 123/2006.





É o relatório do necessário.

II – QUESTÕES E ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES

Primeiramente cumpre destacar que compete a Procuradoria Jurídica do Município, 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, excluindo-se aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto, suas características, requisitos e especificações. Sobre tais dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente e demais agentes de contratação se equiparam dos conhecimentos específicos imprescindíveis a sua adequação às necessidades da administração pública.

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*.

Ainda, 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.

Como se pode observar dos dispositivos normativos 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:





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.

Com efeito, embora tenha o parecerista jurídico a incumbência de realizar controle prévio da legalidade e análise jurídica da contratação, não lhe cabe substituir a decisão do setor técnico, em relação, por exemplo, à solução escolhida do mercado, à decisão gerencial do gestor público sobre conveniência e oportunidade da contratação ou quando a autoridade competente, diante das nuances envolvidas no caso concreto, opta por um determinado modelo de contratação admitido na legislação¹.

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.

Nesse contexto, o que se exige do parecerista no exercício dessa função atípica de controle prévio da legalidade da contratação, é a verificação do cumprimento das macroetapas que compõem o procedimento, de fatos isolados materialmente relevantes e de questões denunciadas como irregularidades que tenham chegado ao seu conhecimento, não sendo exigível que a análise jurídica a seu cargo alcance todos os dados e informações técnicas que não sejam de sua área de formação e de atuação².

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.

¹ TORRES, Rony Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 14. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 323.

² Texto baseado em artigo publicado pelos autores. Vide: PEDRA, Anderson Sant'Ana; TORRES, Ronny Charles Lopes de. O papel da Assessoria jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. In: BELÉM, Bruno; CARVALHO, Matheus; TORRES, Ronny Charles L. de (Coord.). Temas controversos na nova Lei de Licitações. Salvador: Jus Podivm, 2021, disponível em file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/Material-complementar-A-Assessoria-Juridica-na-Nova-Lei-de-Licitacoes-e-Contratos-V.-2.pdf, acesso em 21/05/2024, às 9h, pág. 24.





Além do mais, oportuno esclarecer que as considerações feitas por esta Procuradoria Jurídica não têm caráter vinculativo, tampouco decisório³, de modo que o seu acolhimento ou não decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa, cabendo-lhe avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de eventuais questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do órgão da Administração e/ou seu preposto.

2.1. Da necessidade do cumprimento da legislação aplicável e Conduta de Ética

É crescente a necessidade de assegurar um ambiente de segurança nas contratações públicas, de modo a garantir a transparência, eficiência, equidade e demais princípios inerentes ao processo administrativo.

Nessa senda, cumpre esclarecer que tal obrigação envolve garantir que a licitação em si, ocorra de forma justa e equânime seguindo as leis e regulamentos aplicáveis ao caso concreto, que estabelecem padrões de comportamento esperados por todos aqueles que se relacionam com o Executivo Municipal de Fraiburgo, fortalecendo a efetiva confiança nas ações e decisões.

Acerca da confiabilidade e segurança jurídica nas contratações públicas, Juliano Heinen (2022) leciona que:

A segurança jurídica tem por finalidade conferir maior certeza ao direito, em uma acepção de calculabilidade, a fim de que se possa confiar na perspectiva de que se pode crer que os atos praticados no passado serão garantidos ao futuro. Um Estado que não promove a segurança jurídica tende a gerar um déficit de confiabilidade, correndo o risco de não ser obedecido. A promoção da certeza pelo Estado reclama que se intensifiquem mecanismos de confiabilidade, porque uma simples interpretação do direito por uma autoridade constituída para tal envolve saber que esta interpretação é confiável. Logo, a segurança jurídica não reclama só cognoscibilidade, mas também confiabilidade.

³ Manifestação de natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar ou não a orientação exposta no parecer. O parecer tem natureza obrigatória (art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93), porém não é vinculante (HC 155020 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 04/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 31-10-2018 PUBLIC 05-11-2018).



Prima facie, tem-se que o cumprimento de toda legislação aplicável, especialmente os Decretos Regulamentares do Município de Fraiburgo visa entabular que os contratos firmados deverão ser realizados de maneira imparcial e objetiva, sempre na busca de pessoas jurídicas que se comprometam com o desenvolvimento, cultura de integridade e comunguem com os princípios elencados.

Feitas tais considerações, passamos a sua análise.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL – ANÁLISE JURÍDICA

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 documento, muito embora 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, indicam a facultatividade da sua elaboração, respectivamente:

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. (grifamos)

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. (grifamos).

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.

Analizando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença do Documento de Formalização de Demanda – DFD seguido do Estudo Técnico Preliminar – ETP, da pesquisa mercadológica formadora de planilha, do Termo de Referência – TR e das minutas do Edital e da Ata de Registro de Preços – ARP.

Vejamos:

O ETP trouxe à tona todos os elementos contidos no art. 18, § 1º da Lei Federal nº 14.133/2021 (que também se repete no art. 18 do Decreto Municipal nº 804/2023), quais sejam:

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;

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.

No referido instrumento, foram apontadas 3 (três) possíveis soluções para atender a Demanda, quais sejam: *1 – Execução direta pelo Município; 2 – Contratação de uma pessoa jurídica para fornecimento de paver, pedras irregulares e meio-fio com mão de obra para instalação; 3 – Adesão a Ata de Registro de Preços.*

Após apontadas as vantagens e desvantagens, concluiu-se que a solução 1, seria a mais viável. Extraí-se do subitem 4.6:

“4.6 – JUSTIFICATIVA DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

A escolha de contratar uma empresa especializada por meio de Registro de Preços para o fornecimento e instalação de pedras irregulares, paver, e meio-fio é justificada pela necessidade de garantir a qualidade e durabilidade das obras de manutenção e revitalização das vias públicas. Empresas especializadas possuem a expertise técnica necessária para selecionar e instalar esses materiais de acordo com os padrões exigidos, resultando em uma infraestrutura mais resistente e segura, tanto para veículos quanto para pedestres.

Incluir a mão de obra na contratação permite uma execução integrada do serviço, onde a empresa contratada é responsável por todo o processo, desde o fornecimento dos materiais até a instalação final. Isso assegura uma maior eficiência operacional, evitando atrasos e problemas de coordenação, além de garantir que as obras sejam realizadas de forma profissional e dentro dos prazos estabelecidos.





Além disso, a contratação de uma empresa qualificada contribui para a conformidade com as exigências legais e técnicas, minimizando riscos futuros e garantindo a segurança da população. A instalação correta e duradoura dos materiais reduz a necessidade de reparos frequentes, resultando em economia para o município a longo prazo, enquanto melhora a mobilidade urbana e o bem-estar da comunidade."

Quanto aos quantitativos, foram apresentados em tabela do item 5.1 do ETP, sendo informado ainda que ficaria a critério de cada secretaria especificar quais serviços seriam necessários, em razão de novas demandas, assim sendo, podendo ou não acrescentar ou retirar serviços na planilha informada após abertura da Intenção de Registro de Preços.

Quanto a pesquisa de preços apurada, extrai-se do subitem 6.1, do ETP:

"Para definição dos valores foram levados em consideração as orientações do Decreto Municipal 175/2021 nos termos do art. 4º, onde 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."

Ainda, quanto aos quantitativos, elaborou tabela constando a descrição completa dos itens constante dos LOTES e do valor estimado.

No que tange aos requisitos da contratação manteve os normais a todas as licitações (empresas que possuem ramo de atividade compatível com objeto da licitação bem como, comprovem a sua habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira, conforme dispõe a Lei federal nº 14.133/2021. Ainda, que não tenham servidor público em seu quadro de pessoal e cumpram o disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, de acordo com o que estabelece o Decreto Federal nº 4.358, de 05/09/2002).





Referidas exigências estão dentro das habitualmente solicitadas em contratações desta natureza, não se demonstrando exageradas, mas tão-somente servindo para resguardar o interesse público.

Por fim, os demais elementos contidos e exigidos pela Lei Federal e Decreto Municipal foram dissecados pelo agente, tendo justificado a não aplicação da regra do parcelamento por item, no tópico 9 do ETP:

*“...
O agrupamento dos itens em três lotes distintos justifica-se pela necessidade de Especialização técnica, otimização econômica e eficiência operacional. Esta estratégia assegura que cada tipo de serviço e material sejam executados por empresas com a devida qualificação e experiência, resultando em maior qualidade na execução e melhor utilização dos recursos públicos.”*

Assim, verificamos que o Estudo Técnico Preliminar seguiu a determinação do art. 6º, inc. XX, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Posteriormente ao Estudo, foi aberto procedimento de manifestação de intenção de Registro de Preços via sistema de Gestão (IPM) para que outros órgãos ou entidades da Administração Pública pudessem participar e estimar seus quantitativos e assim poder definir com exatidão o quantitativo total da contratação, havendo a manifestação de outras Secretarias e ainda da SANEFRAI e do FMS.

Passamos a análise do Termo de Referência.

O Termo de Referência é um documento fundamental em processos de licitação, disciplinado pela Lei Federal 14.133/2021, que estabelece normas gerais para licitações e contratos administrativos. Ele serve como um guia detalhado que descreve as especificações técnicas do objeto a ser contratado, os critérios de julgamento das propostas, as condições de execução do contrato e os parâmetros de desempenho e qualidade exigidos.

Conforme a Lei 14.133, deve incluir, entre outros, a justificativa da necessidade da contratação, a definição clara e precisa do objeto, a estimativa de preços baseada em pesquisa de mercado e os requisitos de habilitação dos fornecedores. A elaboração cuidadosa do termo de referência é essencial para assegurar a transparência, a competitividade e a obtenção da melhor proposta para a administração pública.

No caso presente, o Termo de Referência elencou os elementos descritivos previstos no art. 6º, inc. XXIII, alíneas “a” a “j” da Lei Federal nº 14.133/2021 (que também se repete no art. 20 do Decreto Municipal nº 804/2023).





Reza o artigo referido:

Art. 6º (...)
(...)

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;

Desta forma, é possível aferir claramente 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, passando a análise jurídica mais específica dos meandros do caso em análise.

3.1 – Da Modalidade Escolhida – Pregão Eletrônico

Importante registrar que o edital foi elaborado na modalidade do Pregão Eletrônico, pelo sistema de registro de preços, indicado no TR – ITEM 2.2 e 3:

“Desta forma a modalidade a ser utilizada para a presente demanda será o PREGÃO ELETRÔNICO, conforme preconiza ainda o inciso XLI do referido artigo e ainda os arts. 28, inc. I e 29 da Lei.

O Pregão Eletrônico possui regulamentação específica municipal, nos termos do Decreto nº 029/2021.

Tal modalidade de licitação se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens e serviços comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo ao 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;

Noutras palavras, os bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos objetivamente e por especificações usuais de mercado são qualificados como comuns e, por consequência, podem ser licitados pela modalidade pregão. Em sentido oposto, o que não pode ser definido por especificações usuais no mercado não é bem nem serviço comum, e, por consequência, deve ser licitado sob as modalidades previstas na Lei de Licitações⁴.

Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o **“MENOR PREÇO, JULGAMENTO POR LOTE”**, do mesmo modo, mostra-se adequado para a modalidade Pregão ante a justificativa para o não parcelamento.

3.2 – Do procedimento auxiliar utilizado – Sistema de Registro de Preços – SRP

Do mesmo modo que a escolha da modalidade, o TR indicou, além do já citado item acima, também que se utilizasse o Sistema de Registro de Preços.

De forma a trazer mais agilidade para a contratação, 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, ou de serviços que surgem com a necessidade de execução em curto prazo.

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 Nova Lei visou 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.

⁴Niebuhr, Joel de Menezes. Licitação pública e o contrato administrativo. 2. ed. Ver. E ampl. 1. Reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2012. ISBN: 978-85-7700-437-9





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 concerne 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 informado, 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 da Ata.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do 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.

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 a definição das condições para participação no pregão realizou-se no item 4, prevendo a possibilidade de participação os interessados cujo ramo de atividade seja compatível com o objeto desta licitação, e que estejam com Credenciamento regular no PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS, facultando a participação de empresas em forma de consórcios ou grupos de empresas, não trazendo nenhuma exigência excedente que possa comprometer a competitividade do certame.

Quanto aos requisitos de habilitação exigiu, conforme indicado no TR, os documentos previstos nos arts. 62 e seguintes da Lei Federal nº 14.133/2021, não havendo condições excessivas ou restritivas, a meu ver.

Quanto ao critério de seleção da proposta como sendo o **"MENOR PREÇO, JULGAMENTO POR LOTE"**, (14.1), seguiu a justificativa do ETP.

Da mesma forma, se mostrou correto o modo de disputa ser o **ABERTO**, previsto no item 9.14, por se tratar de **JULGAMENTO DE MENOR PREÇO**.

No tocante ao orçamento, apresentou tabela com os valores estimados em todos os itens dos LOTES, atendendo assim ao disposto nos arts. e 24 e 59, inc. III da Lei Federal em tela.

Pelos demais aspectos examinados, entendemos que guardam regularidade com o disposto nas legislações já referenciadas, visto que presentes as cláusulas essenciais, sem quaisquer condições que possam tipificar, a nosso ver, preferências ou discriminações.

3.4 – Da Minuta da Ata de Registro de Preços

Concluindo, 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.

Pelo exposto, analisada a minuta colacionada aos autos, verifica-se a obediência dos ditames legais quando da presença de todas as cláusulas exigidas.

3.5 – Da publicidade do edital

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, dos seus anexos e da Ata no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial dos Municípios (DOM/SC), conforme determinam os art. 54, *caput* e § 1º e art. 94 da Lei





Federal nº 14.133, bem como o § 3º do art. 28 do Decreto Municipal nº 806/2023 e ainda, após a homologação do processo licitatório, a disponibilização no 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, ou a capacidade técnica de quem o elaborou.

Após minuciosa análise do Termo de Referência – TR e das Minutas do Edital e da Ata, constata-se que ambas foram elaboradas em obediência aos ditames legais.

Portanto, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, opina-se pela aprovação das redações e pelo prosseguimento do feito para a realização do certame na modalidade de PREGÃO ELETRÔNICO no sistema REGISTRO DE PREÇOS.

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, 16 de outubro de 2024.

SIMARA C. F. DE DEUS

Procurador

Matrícula nº 2910

OAB/SC nº 13.502

