



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES**

PARECER JURÍDICO N.º 186/2024

Assunto: Análise jurídica para publicação do edital de licitação na modalidade Pregão Eletrônico n.º 35/2024, do Município de Luiz Alves.

Luiz Alves – SC, 13 de novembro de 2024.

RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica para publicação do edital de licitação na modalidade Pregão Eletrônico n.º 35/2024, do Município de Luiz Alves, para “*SELEÇÃO DE PROPOSTAS VISANDO O REGISTRO DE PREÇOS PARA A AQUISIÇÃO DE KIT NATALINO, CONFORME DESCRITIVO, PARA SERVIDORES MUNICIPAIS (ATIVOS E INATIVOS) [...]*”.

Após ajustes indicados, notadamente quanto à justificativa para a aglutinação dos itens em lote único e à pesquisa de preços, os autos retornaram para esta Procuradoria-Geral. Dito isso, o presente exame se dará com base na Lei Federal n.º 14.133/2021, Decreto Municipal 79/2024, Instrução Normativa PGM/CGM n.º 01/2022 e demais regulamentos correlatos.

É o relatório. Passo a opinar.

PRELIMINARMENTE

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei n.º 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;

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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, 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.





**ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES**

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 dos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, 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. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

PLANEJAMENTO PRÉVIO

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18.

O aludido dispositivo legal elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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;





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

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.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da demanda deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133/2021).

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atendê-la, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico e o planejamento é aparentemente idôneo.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico – como a própria nomenclatura indica –, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, que assim prevê:

§ 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 rejeitos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

Mencione-se que há justificativa para a contratação dos objetos aglutinados em lotes (*Justificativa_Lote Único.pdf e item IV do ETP*), pautada no que versa o artigo 40, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021. Não obstante, é de trivial sabença que o enunciado sumular n.º 247 do Tribunal de Contas da União aponta a falta de prejuízo ao ente público como requisito inarredável para que a adjudicação por item se faça obrigatória nas licitações, o que não se verifica no caso concreto, conforme supracitado. Assim, tal previsão não tem o condão de frustrar a competitividade do certame, mas sim de afastar qualquer possibilidade de prejuízo ao conjunto dos objetos que se pretende contratar.

Dito isso, o aludido documento é aparentemente hígido.

TERMO DE REFERÊNCIA

O termo de referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei n.º 14.133, de 2022:

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





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021:

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

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

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.

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Verifica-se que o termo de referência foi juntado aos autos e aparentemente reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie; contudo, algumas ponderações sobre a temática devem ser feitas, conforme segue.

Qualificação técnica

A qualificação técnica deve se limitar à documentação exigida no artigo 67 da Lei n.º 14.133/2021, *in verbis*:





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Importante salientar que, sob a ótica da discricionariedade administrativa, compete ao órgão requisitante dispensar ou exigir a aludida documentação, desde que respeitados os limites insculpidos na legislação de regência. No caso em análise, há imposição de apresentação dos documentos na forma dos dispositivos legais acima mencionados.

Qualificação econômico-financeira

Sobre os requisitos de habilitação econômico-financeira, o artigo 69, da Lei n.º 14.133/2021, assim versa:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais; [...]

Não obstante, há possibilidade legal de dispensa da documentação acima colacionada, consoante previsão do artigo 70, III, da Nova Lei de Licitações e Contratos:





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser: [...]

III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

O artigo 63 do Decreto Municipal n.º 79/2024 também expõe:

Art. 63. O balanço patrimonial será exigido nos seguintes casos:

I - aos beneficiários do tratamento diferenciado regulamentado pela Lei Complementar Federal n.º 123/2006, quando indispensável para a prova de habilitação econômico-financeira, consoante disposto no instrumento convocatório;

II – na contratação de obras e serviços de engenharia;

III – na contratações de serviços de caráter continuado, que sejam executados de forma ininterrupta por mais de um exercício financeiro;

§ 1º. Quando for o caso, os índices e valores requeridos para a avaliação da situação econômico-financeira suficiente do licitante, para o cumprimento das obrigações do futuro contrato, serão justificados pela secretaria requisitante.

§ 2º. O balanço patrimonial descrito no artigo 63, não será exigido nas contratações previstas nos incisos I e II do artigo 75 da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

Dessa maneira, não é obrigatória a inclusão dos documentos contábeis supracitados para qualificar o aspecto econômico-financeiro dos licitantes, visto que o objeto do certame é mero fornecimento de bens comuns para entrega imediata. O edital é correto no ponto.

MINUTAS DO EDITAL E DO CONTRATO OU ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

As minutas de edital e da ata de registro de preços foram juntadas aos autos e reúnem cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, na forma dos artigos 25 e 92 da Lei n.º 14.133/2021.

Tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte

O artigo 47 da Lei Complementar n.º 123/2006 demanda tratamento diferenciado para os tipos societários acima mencionados, com o fim de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional. De tal modo, para efetivação do exposto, o artigo 48, da referida lei, dispõe:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

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); [...]

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Os dois incisos acima colacionados são aparentemente aplicáveis à espécie. Contudo, há situações retratadas no artigo 49 da LC n.º 123/2006 que excepcionam a regra. Veja-se:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

No caso em tela, há nos autos justificativa baseada no dispositivo legal supracitado (*documento Justificativa Ampla Concorrência.pdf*), de modo que o lote não será fracionado e nem direcionado à competição exclusiva entre microempresas e empresas de pequeno porte.

Prazo mínimo para apresentação de propostas e lances

A Administração deve observar o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis a partir da divulgação do edital de licitação para o recebimento das propostas e lances, considerando o critério de julgamento adotado e a natureza da contratação pretendida, consoante prevê o artigo 55, I, 'a', da Lei n.º 14.133/21.

PUBLICIDADE

Destaque-se que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, bem como do instrumento contratual ou substituto correlato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina e em jornal de grande circulação, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei n.º 14.133/2021.

Também, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória 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 nº 14.133/2021.





**ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES**

CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opino pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

É o parecer, s.m.j.

GABRYEL DA SILVA ALVES
Procurador do Município
OAB/SC 54.661

