



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO n.º 231/2024

EMENTA: Processo Licitatório. Pregão Eletrônico n.º 8.2024/002SEMSA.

Objeto: Registro de Preço para contratação de empresa para o fornecimento de materiais de limpeza, de forma parcelada, destinados a higienização, desinfecção de ambientes públicos de saúde, para atender a demanda da Atenção Primária em Saúde (APS), Unidade de Pronto Atendimento (UPA), Serviço de Atenção Domiciliar (SAD), Serviço Móvel de Urgência (SAMU), Policlínica, (Laboratório Municipal, Unidade Móvel Saúde da Mulher), Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS), Centro de Reabilitação (CER), Vigilância Ambiental (UVZ), Vigilância Epidemiológica (Central de Imunização), Vigilância Sanitária, Centro de Testagem (CTA), Gestão SUS (Educação Permanente) e Conselho Municipal de Saúde na cidade de Parauapebas no Estado do Pará.

Assunto: Análise do Assessoramento Jurídico da legalidade da pretendida contratação, nos termos do art. 53, § 1º, incisos I e II, da Lei n.º 14.133/21.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico n.º 8.2024-002SEMSA, pelo critério de julgamento menor preço por item, iniciado pela Secretaria Municipal de Saúde-SEMSA, tendo como objeto o Registro de Preço para contratação de empresa para o fornecimento de materiais de limpeza, de forma parcelada, destinados a higienização, desinfecção de ambientes públicos de saúde, para atender a demanda da Atenção Primária em Saúde (APS), Unidade de Pronto Atendimento (UPA), Serviço de Atenção Domiciliar (SAD), Serviço Móvel de Urgência (SAMU), Policlínica, (Laboratório Municipal, Unidade Móvel Saúde da Mulher), Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS), Centro de Reabilitação (CER), Vigilância Ambiental (UVZ), Vigilância Epidemiológica (Central de Imunização), Vigilância Sanitária, Centro de Testagem (CTA), Gestão SUS (Educação Permanente) e Conselho Municipal de Saúde na cidade de Parauapebas no Estado do Pará.

Inicialmente, destacamos que constam dos autos:

1. Memorando n.º 6606/2023-ADM/SEMSA (fls. 01-07);
2. Memorandos n.º 145 e 146/2023 - CMSP (fls. 08-24);
3. Memorandos n.º 408 e 407/2023 (fls. 24-36);
4. Memorandos n.º 19 e 17/2024 - APS/SEMSA (fls. 37-49);
5. Memorandos n.º 64/2024 - MAC Ambulatorial (fls. 50-64);
6. Memorandos n.º 14 e 871/2023 (fls. 65-78);
7. Documento de Formalização de Demanda - DFD CONSOLIDADO (Memorandos n.º 105/2024 SEMSA às fls. 79-91);
8. Parecer Orçamentário n.º 003/2024 SEMSA (92-95);

CENTRAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC
RECEBEMOS EM 10/10/24
AS 14:00 H.
CARGO
ASSINATURA



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

9. Estudo Técnico Preliminar-ETP (fls. 96-151);
10. Portaria n.º 437/2024 (fls. 152-153);
11. Declaração de cotação e média de preços (fls. 156-160);
12. Pesquisa de preços/cotações (fls. 161-314);
13. Indicação do Objeto e do Recurso (fls. 315-316);
14. Memorando n.º 1107/2024 CEL/SEMSA (atualização de cotações vencidas às fls. 317-324);
15. Termo de Referência (fls. 325-339);
16. Mapa/Análise de risco consolidado (fl. 339);
17. Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fl. 340);
18. Autorização (fl. 341);
19. Portaria n.º 418/2024 (fls. 343-345);
20. Minuta de Edital e anexo (fls. 346-414).

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 DA COMPETÊNCIA PARA A ANÁLISE

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, § 1º, incisos I e II, da Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 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;

Acerca da competência desta Procuradoria Geral do Município, a Lei Complementar Municipal n.º 01/2011, assim dispõe:

Art. 2º Compete à Procuradoria Geral do Município: (...)

III - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo;

Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Assessoria Jurídica proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Ademais, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Procuradoria Geral do Município, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por este assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

Importante esclarecer, ainda, que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União - TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário.

Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração do presente procedimento licitatório, passemos a analisar os autos, a fim de verificar o atendimento dos requisitos estabelecidos na Lei n.º 14.133/21 e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

2.2 DA ANÁLISE DO PROCESSO

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a Autoridade Competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, justificou a necessidade da contratação nos DFD - Documento de Formalização de Demanda consolidado (fls. 79-91) e no ETP - Estudo Técnico Preliminar (fls. 96-151), nos seguintes termos:

Os estabelecimentos de assistência à saúde são compostos por áreas críticas, semicríticas e não-críticas. As áreas críticas são aquelas que oferecem maior risco de infecção devido a gravidades dos pacientes ou a realização de procedimentos invasivos (laboratórios, isolamentos, centros cirúrgicos, salas de emergências, etc). As áreas semicríticas são áreas de cuidados à pacientes e os riscos de transmissão de infecção é menor que as áreas críticas (ambulatórios, consultórios, etc). As áreas não críticas são aquelas não transitadas por paciente (almoxarifado, áreas administrativas, auditórios, etc). A aquisição de materiais de limpeza, garantirá os ambientes limpos e salubres, tanto externo como interno, mantendo um local de trabalho agradável, livre de odores e microrganismo, trazendo segurança aos nossos usuários e servidores, sendo capaz de proporcionar um espaço para atendimento com qualidade e excelência e contribuirá, também, para a conservação da estrutura física das unidades através de limpeza constante minimizando os impactos de depreciação e desgaste natural da estrutura física

A limpeza dos ambientes, sobretudo dos locais públicos onde tramitam muitas pessoas por dia é questão de saúde, pois um ambiente sujo pode transmitir diversas doenças oriundas de bactérias, vírus, ácaros, insetos etc. A aquisição dos materiais de limpeza e higienização justifica-se pela necessidade de manter a limpeza, higienização e desinfecção nas dependências dos setores ligados a Gestão do SUS. Diante do exposto, concluímos que a aquisição do objeto, ora em tela, é imprescindível para darmos continuidade nas atribuições inerentes à administração pública para que ocorra o bom funcionamento dos serviços essenciais ao desenvolvimento desta gestão, que continuará trazendo benefícios diretos e indiretos aos servidores e à população em geral que dependem dos serviços de saúde.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. **O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.**

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, estabelece que a **fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento** e deve compatibilizar-se com o PCA de que trata o inciso VII do art. 12, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. 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;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

II - a defini o do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
III - a defini o das condi es de execu o e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condi es de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composi es dos preços utilizados para sua forma o;

V - a elabora o do edital de licita o;

VI - a elabora o de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licita o;

VII - o regime de fornecimento de bens, de presta o de serviços ou de execu o de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licita o, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequa o e eficiência da forma de combina o desses parâmetros, para os fins de sele o da proposta apta a gerar o resultado de contrata o mais vantajoso para a Administra o Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motiva o circunstanciada das condi es do edital, tais como justificativa de exigências de qualifica o técnica, mediante indica o das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualifica o econ mico-financeira, justificativa dos critérios de pontua o e julgamento das propostas técnicas, nas licita es com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes   participa o de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licita o e a boa execu o contratual;

XI - a motiva o sobre o momento da divulga o do orçamento da licita o, observado o art. 24 desta Lei.

  1  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 soluço, de modo a permitir a avalia o da viabilidade técnica e econ mica da contrata o, e conter  os seguintes elementos:

I - descri o da necessidade da contrata o, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstra o da previsão da contrata o no plano de contrata es anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administra o;

III - requisitos da contrata o;

IV - estimativas das quantidades para a contrata o, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes d o suporte, que considerem interdependências com outras contrata es, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econ mica da escolha do tipo de soluço a contratar;

VI - estimativa do valor da contrata o, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe d o suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administra o optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licita o;

VII - descri o da soluço como um todo, inclusive das exigências relacionadas   manuten o e   assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contrata o;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Desse modo, o art. 18, por si, contém roteiro suficiente à composição dos atos próprios da fase preparatória do processo de contratação, de modo autoexplicativo, havendo necessidade de exame mais detido, neste Parecer, da minuta de Edital e Contrato Administrativo.

Em relação ao Documento de Formalização da Demanda (DFD): o DFD inaugura o processo, assentando a necessidade da Administração e o interesse público envolvido na contratação de serviço ou na aquisição de determinado bem. O DFD é responsabilidade dos setores demandantes ou requisitantes de cada órgão ou entidade.

O inciso I do referido artigo, dispõe sobre a descrição da necessidade da contratação fundamentada no **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, que, em sua essência, é um documento eminentemente técnico, cuja análise transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico. O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.

O ETP, segundo enuncia o art. 18, I e §§1º e 2º da Lei, deve conter os seguintes elementos obrigatórios mínimos: a) destaque do problema a ser resolvido e a sua melhor solução; b) estimativa das quantidades; c) estimativa do valor; d) justificativas para parcelamento ou não da contratação; e) alinhamento da contratação com o plano de contratações anual e f) manifestação conclusiva sobre a viabilidade da contratação e sua adequação ao atendimento da finalidade pretendida.

A Secretaria solicitante deve atentar-se que os demais requisitos complementares dispostos no art. 18, quando ausentes, deverão ser objeto de justificativa adequada conforme preceitua o § 2º artigo mencionado.

Para tanto, nos termos da NLLC, o Estudo Técnico Preliminar deve considerar e descrever todas as alternativas existentes no mercado, capazes de atender a demanda



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

administrativa que motiva a contratação e, com fundamento em análise valorativa-comparativa, apontar qual é a melhor opção sob o ponto de vista técnico e econômico para solucionar o problema.

No que tange à pesquisa de preços (inciso IV), deve ser ampla e idônea com base no valor de mercado, lastreada na legislação pertinente, sendo essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial da licitação, como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances dos licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

Vale destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples juntada de orçamentos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta/preço, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), mas também quanto ao seu teor.

Nota-se que a pesquisa de preço foi realizada no Banco de Preços e com fornecedores do ramo, conforme afirmado na Declaração de Cotação (fls. 156-157), assinado pelo servidor responsável Ozeias de Jesus Pereira (matrícula nº 7014), que informa o seguinte:

Foi aplicando ao que coube a INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ ME Nº 65, DE 07 DE JULHO DE 2021, que estabelece, no âmbito de cada parâmetro, para obtenção do resultado da pesquisa de preços sendo utilizado como critério ou metodologia à média, a mediana ou o menor dos preços obtidos. Disso informamos que a metodologia empregada foi a de média, onde é cometida a soma dos preços obtidos e dividido os mesmos pelo preço das propostas, obtendo assim o valor estimado para o processo. O preço médio estimado para contratação é R\$ 4.804.195,50 (quatro milhões, oitocentos e quatro mil, cento e noventa e cinco reais e cinquenta centavos), conforme memória de cálculo anexa. Foram desconsiderados na média os valores que ultrapassavam 40% (quarenta por cento), referente o valor unitário.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014- Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

Registre-se que a realização de cotações de preços e posterior análise dos preços é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Saúde, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura das pesquisas de preços ou composição de custos, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.

Em relação a Análise de Risco: Na identificação dos riscos, o objetivo seria determinar o rol das principais ameaças passíveis de impactar o processo e a futura execução do contrato. Na avaliação, esse rol identificado é segmentado e ponderado, atribuindo-se a cada risco um nível de classificação (alto, médio ou baixo), com o intuito de determinar o efeito



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

potencial da ameaça e sua mitigação. Em seguida, os riscos médios e altos devem receber tratamento, mediante a construção de matriz de riscos capaz de definir e distribuir as ações, obrigações e responsabilidades necessárias à sua eliminação, transferência ou mitigação.

Orienta o Tribunal de Contas da União-TCU que a análise de risco das contratações deve ser feita pela Administração em cinco etapas sequenciais, a saber: identificação, avaliação, tratamento, implementação e monitoramento. Interessa à fase preparatória do processo de contratação a análise capaz de promover a identificação, avaliação e tratamento dos riscos, de forma que os demais atos do processo sejam construídos com o firme propósito de garantir sua mitigação ou mesmo eliminação. (Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União-TCU, 5ª Edição - portaltcu.gov.br)

Na identificação dos riscos, o objetivo seria determinar o rol das principais ameaças passíveis de impactar o processo e a futura execução do contrato. Na avaliação, esse rol identificado é segmentado e ponderado, atribuindo-se a cada risco um nível de classificação (alto, médio ou baixo), com o intuito de determinar o efeito potencial da ameaça e sua mitigação.

Em seguida, os riscos médios e altos devem receber tratamento, mediante a construção de matriz de riscos capaz de definir e distribuir as ações, obrigações e responsabilidades necessárias à sua eliminação, transferência ou mitigação.

O exercício do planejamento por meio da análise de riscos, na fase preparatória da licitação, conferirá mais previsibilidade e, por consequência, economicidade e racionalidade aos contratos, gerando a expectativa real de que se diminuam, durante a execução, pedidos relativos a reequilíbrio, por exemplo.

Verifica-se que no caso em tela, a equipe técnica da Secretaria Municipal de Saúde estabeleceu condicionantes para a matriz de riscos, conforme preconiza o item 17 do Termo de Referência (fls. 336-337) e Cláusula Décima Oitava da minuta do contrato (fl. 411).

Termo de Referência: O TR ganhou ainda mais relevância com a NLLC, como instrumento-base da contratação de bens e serviços em geral, inclusive os serviços comuns de engenharia, outra novidade da Lei, com destaque aos requisitos acrescidos às hipóteses de compra, como, por exemplo, a utilização do catálogo eletrônico de padronização para especificação do objeto. O Termo de Referência deve ser elaborado segundo parâmetros traçados no ETP e conforme alíneas do inciso XXIII do art. 6º da NLLC.

Cabe, a propósito do TR, as considerações extraídas do e-Book Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2ª edição, coord. Prof. Joel de Menezes Niebhur):

(...) Sabe-se que, em regra, projetos básico e executivo são utilizados em obras e serviços de engenharia e termo de referência é empregado para os demais objetos que não de engenharia, por efeito do que eles são excludentes - ou se tem projetos básico e executivo ou se tem termo de referência. Essa é a regra que, contudo, é ressalvada pelo § 3º do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, cujo teor admite que a especificação de obras e serviços comuns de engenharia seja realizada por meio de "termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos. (...).

O Termo de Referência, portanto, à luz das diretrizes gerais da Lei Federal nº 14.133/2021, é parte da fase preparatória dos processos de contratação de bens e serviços



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

(comuns ou não), dele devendo constar os seguintes itens obrigatórios: a) resumo da justificativa para a contratação, que pode consistir ou não na referência aos Estudos Técnicos Preliminares; b) especificação do objeto contratual de forma precisa, incluindo sua natureza e quantitativos, vedadas descrições desnecessárias, irrelevantes ou excessivas, que limitem ou frustrem a competição; c) definição dos métodos (forma e estratégia de suprimento) para execução do objeto; d) dimensionamento do valor estimado do objeto da licitação, demonstrado em planilhas fundadas em pesquisa dos preços de mercado; e) cronograma físico-financeiro, se necessário; f) critério de aceitação do objeto; g) deveres do contratado e do contratante; h) relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária; i) procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços; j) prazo para execução do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; k) critérios de medição e pagamento; l) adequação orçamentária e m) sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

Quanto às exigências de qualificação técnica, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 67 da Lei n.º 14.133/21. Os atestados de capacidade técnica têm a finalidade de comprovar que o participante do certame já realizou atividades compatíveis com o objeto da licitação, permitindo à Administração compreender que o participante tem condições técnicas de executar satisfatoriamente o objeto, acaso se sagre vencedor. Já no caput do citado artigo é definida sua função: executar a prova da capacidade técnico-profissional ou técnico-operacional. Importante registrar que esta prova é feita pelo atestado, entre outros meios, dado que declaração, relação de pessoal e de equipamentos e certidões também são meios de prova admitidos pela regra.

No Acórdão nº 2.622/2018-Plenário, o Tribunal de Contas da União afirmou que a exigência de atestados de capacidade técnica deve ser condicionalmente fundamentada e proporcional ao objeto da licitação. Isso significa que a administração pública não pode exigir atestados que demonstrem a execução de quantitativos superiores ao objeto licitado ou que não guardem relação direta com as características e complexidades deste. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

Cumprir observar que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispõe que as exigências de qualificação técnica devem ser somente as indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Assim, deve a exigência supramencionada guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, de modo que não restrinja o caráter competitivo da licitação e zelando pelo princípio da isonomia.

Portanto, ressalta-se que não poderão ser estabelecidas exigências excessivas ou inadequadas. Também não é recomendável que, em se tratando de um objeto com certa complexidade na sua execução, deixe a Administração de exigir a comprovação da qualificação técnica dos licitantes. A exigência de qualificação técnica deve ser apenas a suficiente a demonstrar que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução do objeto a ser executado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Sendo assim, por tratar-se de matéria técnica, partiremos da premissa de que a área técnica da SEMSA observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.

Quanto à vedação da participação de pessoas jurídicas consorciadas presente na parte específica da minuta do edital, salienta-se que com a égide da Lei nº 14.133/21, o consórcio passa a ser sempre permitido, a menos que haja uma justificativa pertinente e explícita para sua proibição; senão vejamos o disposto no art. 15 da Lei nº 14.133/21:

Art. 15. *Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório*, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

- I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;
- II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;
- III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;
- IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;
- V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

(...).

Observa-se que a conveniência da contratação está consubstanciada, todavia, necessário se faz tecer algumas considerações quanto ao procedimento.

O artigo 25 da Lei nº 14.133/21, dispõe que 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.

Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, também mencionado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, uma vez publicado o edital, a Administração está adstrita a exigir as regras constantes nas cláusulas editalícias, ao passo que os interessados deverão compor sua proposta e documentos de acordo com as exigências ali estipuladas, sob pena de instauração de processo administrativo e eventual aplicação de penalidades. Daí a importância e a necessidade da análise criteriosa dos elementos que compõem o edital da licitação.

3. DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

A Nova Lei de Licitações estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo sujeitar-se a três linhas de defesa, dentre as quais, consta o controle interno do próprio órgão ou entidade:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

A Lei Municipal nº 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

Art. 13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

I - proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal; (...)

V - determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria; (...).

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, prevê três linhas de defesa, que seriam: I) o dever de autotutela e controles primários, a ser exercido pelos próprios agentes da licitação, ou as respostas que estes apresentem às eventuais impugnações ao Edital; II) a representação, direcionada às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, a nível de gestão, do próprio Órgão ou entidade e, por último; III) a terceira linha, responsável por avaliar as atuações da 1º e 2º linhas, formada pelos Órgãos Centrais de Controle Interno e os Tribunais de Contas.

O ponto mais positivo da lei refere-se, sobretudo, às mais variadas frentes de controle e ao protagonismo que é deferido ao controle interno, o qual atua nas duas primeiras frentes de controle e também na terceira frente, sendo que, nesta, em paralelo com o controle exercido pelos tribunais de contas.

Desse modo, em que pese a possibilidade e necessidade de se proceder ao controle durante todo o processo de contratação pública, a lei o divide em "frentes", priorizando o controle interno. Nada mais salutar, sobretudo quando se tem em mente que um dos pilares do regime democrático se concentra na existência de sistemas de controle, os quais limitam as atribuições dos exercentes de função, como também possibilitam a fiscalização e correção da atuação.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A importância outorgada pelo legislador ao controle interno se encontra alocada não apenas no artigo 169, conforme já mencionado, como também em várias outras passagens da lei, dentre as quais se destaca o papel exercido pelo órgão de assessoramento jurídico, cuja proeminência é inquestionável, exercendo o controle interno nas mais variadas oportunidades, inclusive auxiliando os demais agentes e servidores envolvidos no processo de contratação pública.

Debruçando-se sobre o conteúdo dos demais incisos do artigo 169, percebe-se que o inciso II também se refere, exclusivamente, ao controle interno, quando estabelece a "segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade". Nesse ponto, mais uma vez o legislador priorizou as atividades praticadas pelo assessoramento jurídico e pelo controle interno do órgão ou entidade.

Contudo, os incisos I e V, do art. 13, da Lei Municipal nº 4.293/2005, dispõe que o **Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo**, tem por finalidade, proceder ao **exame prévio dos processos**, bem como determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria. Assim, considerando que as secretarias municipais não possuem em suas estruturas órgãos de controle interno e não contam com servidores capacitados que possam exercer esse controle, esta Procuradoria entende que a Controladoria Geral do Município, por força do art. 13, deverá atuar na segunda e na terceira linha de defesa previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Além disso, o art. 169, quando trata da segunda linha de defesa, faz referência a **assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade**, o que pressupõe a existência de órgãos estruturados com assessoramento jurídico e controle interno. O mesmo dispositivo, em seu inciso III, apresenta a terceira linha de defesa integrada pelo **órgão central de controle interno da Administração** e pelo tribunal de contas, mais uma vez demonstrando que se conjecturou a existência de controle interno em cada órgão e um órgão central de controle interno, o que não se amolda à realidade do Município de Parauapebas.

Portanto, após a formalização do procedimento, a avaliação do preço apresentado e sua compatibilidade com os valores de mercado, a formação do preço médio, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da SEMSA, **cabará** à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que, após análise e avaliação, deverá se manifestar quanto a regularidade das pesquisas e valores levantados para o objeto em questão, devendo averiguar, ainda, se os preços apresentados são compatíveis com a realidade mercadológica, bem como o atendimento do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021.

Feitas essas considerações, passemos a análise da minuta de edital de fls. 346-414, a fim de verificar o cumprimento das disposições da legislação de regência.

4. DAS RECOMENDAÇÕES

1. Verifica-se na SEÇÃO XVIII - DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES da minuta do edital (fl. 359), que não há parâmetros para aplicação da sanção de multa ao licitante infrator, havendo apenas ao contratado, logo, **recomenda-se** que



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

conste na minuta do edital a defini o de percentuais para aplica o da san o de multa ao licitante infrator, nos termos da lei.

Nesse sentido, o   3  do art. 156 da Lei n  14.133/21, dispõe sobre os limites para aplica o da multa, seja ela calculada na forma do edital ou do contrato, sen  vejamos:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infra oes administrativas previstas nesta Lei as seguintes san oes:

(...)

II - multa;

(...)

  3  A san o prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, n  poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contrata o direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infra oes administrativas previstas no art. 155 desta Lei.

Recomenda-se que conste na minuta do edital a forma de notifica o do infrator, o prazo de defesa, assim como, o prazo para recurso, para que seja evitada alega o de cerceamento de defesa pelo licitante infrator ou contratado.

Recomenda-se também, que seja acrescentado de forma expressa na minuta do edital e na minuta do contrato, os parâmetros que devem ser observados na dosimetria da san o a ser aplicada, conforme consta no   1  do art. 156 a Lei n  14.133/2021:

Art. 156. (...)

  1  Na aplica o das san oes serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infra o cometida;

II - as peculiaridades do caso concreto;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

IV - os danos que dela provierem para a Administra o Pública;

V - a implanta o ou o aperfei amento de programa de integridade, conforme normas e orienta oes dos órgãos de controle.

Recomenda-se, ainda, que conste no Termo de Referência o t pico das san oes previstas ao objeto do presente processo licitatório.

- O art. 86 da Lei n  14.133/21, assim como o art. 8  do Decreto n  217, de 31 de janeiro de 2024, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administra o Pública de Parauapebas-PA, dispõem que o órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de **inten o de registro de preços (IRP)**, para possibilitar, pelo prazo de 8 (oito) dias úteis, a participa o de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contrata o.

Nesse toar, recomenda-se a realiza o do procedimento de inten o de registro de preços, nos termos da Lei n  14.133/21 e Decreto Municipal n  217/2024 ou que seja devidamente justificado nos autos a ausência de uso da IRP.

- Recomenda-se que o Estudo Técnico Preliminar - ETP seja inserido como anexo do edital, devendo, inclusive, ser publicado juntamente com o edital do presente





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

certame, tendo em vista que o Tribunal de Contas da União considerou "irregular a ausência de publicação, junto com o edital da licitação, dos Estudos Técnicos Preliminares, em violação aos princípios da publicidade e da transparência", consoante se extrai do ACÓRDÃO 1463/2024 - PLENÁRIO.

4. E, por fim, **recomenda-se** que o processo seja revisado na íntegra, evitando-se divergências entre a Minuta de Edital e seus anexos.

Ressalta-se que atendidas as recomendações não será necessário o retorno dos autos à Procuradoria Geral.

5. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preço para contratação de empresa para o fornecimento de materiais de limpeza, de forma parcelada, destinados a higienização, desinfecção de ambientes públicos de saúde, para atender a demanda da Atenção Primária em Saúde (APS), Unidade de Pronto Atendimento (UPA), Serviço de Atenção Domiciliar (SAD), Serviço Móvel de Urgência (SAMU), Policlínica, (Laboratório Municipal, Unidade Móvel Saúde da Mulher), Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS), Centro de Reabilitação (CER), Vigilância Ambiental (UVZ), Vigilância Epidemiológica (Central de Imunização), Vigilância Sanitária, Centro de Testagem (CTA), Gestão SUS (Educação Permanente) e Conselho Municipal de Saúde na cidade de Parauapebas no Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 8/2024-002SEMSA, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, obedecerão aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, **desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.**

Ressalte-se, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da SEMSA, bem como a verificação das dotações orçamentárias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, motivo pelo qual **o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.**

Nestes termos, é o parecer.

Parauapebas/PA, 09 de outubro de 2024.


NATHÁLIA LOURENÇO RODRIGUES PONTES
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 069/2017

HUGO MOREIRA MOUTINHO:836 97349287
HUGO MOREIRA MOUTINHO
Procurador do Município
Matrícula nº 2577

Atribuído digitalmente por HUGO MOREIRA MOUTINHO:83697349287
NF: C=BR, O=CP-Brasil, OU=AC SOLUTI
Moutinho v5, CN=155538600018, CN=Presente: CN=Certificado PF A3, CN=HUGO MOREIRA MOUTINHO:83697349287
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localizado
Font: PDF Reader Versão: 2023.2.0

EMANUEL AUGUSTO DE MELO
BATISTA:15798100200
EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA
Procurador Geral do Município
Decreto nº 501/2024

Atribuído digitalmente por EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA:15798100200
NF: C=BR, O=CP-Brasil, OU=AC SOLUTI, Moutinho v5,
OU=155538600018, CN=Presente: CN=Certificado
PF A3, CN=EMANUEL AUGUSTO DE MELO
BATISTA:15798100200
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localizado
Font: PDF Reader Versão: 2023.2.0