

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 02607002/24

PREGÃO ELETRÔNICO Nº SRP 0024/2024

ÓRGÃO INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL CULTURA, ESPORTE, LAZER E
TURISMO DE PORTEL/PA.

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES.
PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA
PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE
ESTRUTURAS MODULARES DIVERSAS. EXAME PRÉVIO.

DO RELATÓRIO

Trata-se de processo eletrônico encaminhado pelo agente de contratação, solicitando desta Assessoria Jurídica parecer jurídico quanto ao procedimento licitatório, na modalidade pregão, na forma eletrônica, visando à **“Contratação de empresa para prestação de serviço de locação de estruturas modulares diversas, materiais e equipamentos de sonorização e iluminação, palco, camarote, camarim, shows artísticos (banda de médio e grande porte regional), shows de aparelhagem e dj, para realização de eventos festivos, destinados a atender as demandas da Secretaria Municipal de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo - SECELT de Portel/PA.”**

Diante do exposto resta consignar que o processo está instruído com os seguintes documentos:

- Ofício 267/2024 – P.A – SECELT– Solicitando Despesas e encaminhando o DOD;
- Documento de Oficialização de Demanda (DOD) - O qual reconhece a demanda, juntamente com as respectivas justificativas, evidenciando a necessidade da contratação;
- Memorando 177/2024 – GAB/PMP – Encaminhado a Secretária Municipal de Administração e Financeira/SEGAF – Solicitando que

delegue aos departamentos competentes para procede os trâmites da pesquisa de preço e dotação orçamentária;

- Memorando nº 253/2024 – P.A – SEGAF – Solicitando ao departamento de compras que realize a pesquisa de preços;
- Memorando 121/2024-PMP – Em atendimento à solicitação de pesquisa de preço, anexando a pesquisa de preços e mapa comparativo, apresentando justificativas e fundamentos na metodologia adotada na realização da pesquisa;
- Memorando 256/2024 – P.A – SEGAF – Em atendimento o Memorando 177/2024 – P.A – GAB – PMP – Encaminhando a pesquisa de preços juntamente com o Mapa comparativo de Preços
- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- Mapa de Risco;
- Termo de Referência;
- Termo de Autorização;
- Portaria 2.893/2024 - Nomeando agentes de Contratação;
- Termo de Abertura de Processo Administrativo
- Memorando 267/2024 – CPL/PMP - Solicitando Parecer Jurídico;
- Minuta do Edital e seus anexos.

É o Relatório.

DA ANÁLISE JURÍDICA

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 nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos).

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

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

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.

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS.

Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a contratação.

Nesse sentido, **há expressa autorização de despesas.**

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO.

A Lei nº 14.133/2021 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 artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, 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;

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.

O 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 administrativa.

Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa 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), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, 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.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP.

Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no ART. 25 DO DECRETO Nº 3.683, DE 23 DE JANEIRO DE 2024. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

I – a natureza do problema a ser resolvido, observando a finalidade e os resultados pretendidos com a contratação;

II – as soluções existentes para o problema, observando o modelo já utilizado pela Administração Municipal e por outras administrações, se for o caso, e os seus impactos econômicos; e.

III – a definição da melhor solução para o problema e sua viabilidade.

No presente caso, a equipe de planejamento da contratação elaborou o Estudo Técnico Preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL – PCA.

O Decreto nº 3.683, de 23 de janeiro de 2024, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até o dia 01 de março de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Convém lembrar que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 3.683/2023, incumbe a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças, através do setor de compras, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, § 1º, inciso II.

No caso em tela, constata-se a ausência de apresentação por parte da Administração o plano de contratação anual (PCA). Nesse ínterim, esta assessoria preconiza a efetivação desse procedimento, alinhando-o aos preceitos estatuídos na nova legislação de licitações, de maneira a assegurar a devida conformidade aos padrões normativos.

ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. ***No caso em tela, foi anexado o Mapa de Risco.***

ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - Contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - Utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - Pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e

que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. (...)

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma:

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

I - Descrição do objeto a ser contratado;

II - Identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - Série de preços coletados;

V - Método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - Justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexecutáveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - Justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

Referida IN, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133/2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 5º que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

Um segundo ponto refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 5º

da Instrução Normativa nº 65, de 2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto.

Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65, de 2021, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que “os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

In casu, aparentemente a pesquisa de preços foi conduzida de maneira adequada, bem como a metodologia e empregada para estabelecer os parâmetros.

TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência deve completar as exigências do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021;

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

(...)

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

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;
- (...)

Especificamente em relação aos serviços, também devem ser observadas as exigências do art. 47, § 1º, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

- I - Da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
- II - Do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º (...)

Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

- I - Indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
- II - Fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
- III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
- IV - Definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
- V - Demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
- VI - Prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. (...)

No caso dos autos, observa-se a elaboração do Termo de Referência. Apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

DA NATUREZA COMUM DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133/2021, que apresenta tal conceito em seu Art. 6º: *“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; (...)*

No caso concreto, a fim de adequação à modalidade licitatória escolhida, necessário que a Administração informe no Termo de Referência se o objeto da contratação trata-se de serviço comum.

MINUTA DE EDITAL E DE CONTRATO

As minutas de edital e do contrato foram juntadas aos autos e reúnem cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, nos termos dos arts. 25 e 92 da Lei nº 14.133/2021.

No caso, deve ser observado o prazo legal, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, alínea “a”, Lei nº 14.133/2021).

Com fundamento na Lei nº 14.133/2021, especialmente nos princípios da isonomia, da competitividade e da transparência previstos em seu art. 5º, recomendamos ao pregoeiro a devida adequação do edital elaborado para o presente certame. É imperativo que sejam removidas quaisquer cláusulas que possam ser consideradas restritivas ou que impeçam a ampla e justa competição entre os licitantes.

Segundo Hely Lopes Meirelles, um dos pilares do Direito Administrativo é o princípio da igualdade, o qual visa assegurar que todos os interessados em participar de um processo licitatório tenham condições equânimes (Meirelles, H.L. Direito Administrativo Brasileiro, 48ª ed., São Paulo: Malheiros, 2021). A manutenção de cláusulas restritivas contraria este princípio, além de violar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, que assegura a igualdade de condições a todos os concorrentes.

Ademais, Marçal Justen Filho salienta que a competitividade é um dos alicerces da licitação, sendo essencial que o edital não contenha exigências que, sem justificativa plausível, limitem a participação de potenciais licitantes (Justen Filho, M. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022).

Dessa forma, a manutenção de cláusulas que restrinjam injustificadamente a participação de licitantes não apenas contraria os princípios e normas acima mencionados, mas também compromete a integridade e a legalidade do processo licitatório. Reitero a necessidade de que o edital atenda rigorosamente às disposições legais e doutrinárias, a fim de evitar possíveis questionamentos e assegurar a plena legitimidade do procedimento licitatório.

É imperioso lembrar que a não observância dos ditames legais e doutrinários pode acarretar a nulidade do certame, conforme preconizado pelo art. 71, §1º da Lei nº 14.133/2021, o que não é de interesse público, uma vez que compromete a eficiência administrativa e a obtenção da melhor proposta. Confio na sensibilidade e no compromisso desta Comissão de Licitação com os princípios legais e doutrinários aplicáveis, certos de que as devidas adequações serão prontamente realizadas, evitando-se assim futuros litígios e promovendo a transparência e a justiça no certame.

Destaca-se que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Informamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham

integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

DA CONCLUSÃO

Ressalte-se que a análise é 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.

Após análise da Minuta do Edital e Minuta do contrato, decorrente do **Pregão Eletrônico nº 0024/2024**, razão pela qual, OPINO pela aprovação da redação da minuta do edital, minuta do contrato e prosseguimento do feito para realização do certame, desde que observada as orientações ao norte.

Ressaltamos ainda que a versão definitiva do Edital do certame devidamente assinado pelo Pregoeiro deve permanecer nos autos, assim como deverá ser respeitado o prazo legal, entre a publicação do aviso e a apresentação das propostas, atentando-se ainda para que a publicação do aviso venha acompanhada do resumo do instrumento convocatório como forma de garantia de eficácia do Ato praticado pelo agente público, todos parametrizados pela disposição legal.

Destarte, sendo acolhido ou não este Parecer Jurídico pela Autoridade Competente, recomendamos a devida numeração de todas as páginas do Processo Administrativo, obrigação esta imposta pela Legislação, da mesma forma, caso seja entendido pela realização do processo licitatório.

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, à consideração superior.

Portel – PA, 29 de julho de 2024.

Felipe de Lima Rodrigues Gomes
ASSESSORIA JURÍDICA
OAB/PA 21.472