

PARECER JURÍDICO

PROCESSO PMPR N°1120/2024-SEMAD.

PROCESSO N°P.E.006/2025 FMS

OBJETO:REGISTRO DE PREÇO VISANDO FUTURA CONTATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E FOTÓCOPIAS, ENCADERNAÇÃO, PLASTIFICAÇÃO E CARIMBOS, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICIPIO DE RONDON DO PARÁ.

GERENCIADOR: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE RONDON PARÁ.

PARTICIPANTES: PREF. MUNIC. DE RONDON DO PARÁ E FUNDO MUNIC. DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

REQUERENTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.

I. RELATÓRIO

Trata-se de parecer técnico-jurídico solicitado pela Comissão Permanente de licitação para análise e manifestação acerca do Pregão Eletrônico SRP n°006-2025 PMRP , que tem como objeto CONTATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FOTOCÓPIAS, ENCADERNAÇÃO, PLASTIFICAÇÃO E CARIMBOS, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE RONDON DO PARÁ.CONFORME CONDIÇÕES,QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS. A análise se baseia na conformidade com a Lei n° 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações),Decreto Municipal n°. 180/2023, Lei Complementar n° 123/2006 (tratamento favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte) e outros normativos correlatos, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos.

O pedido foi instruído com a solicitação e justificativa da Secretária Municipal de Saúde. Foi informado que haverá vigência por um período de 12 (doze) meses. Os autos chegam não numerados, porém foram regularmente autuados pela Comissão Permanente de Licitação e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Documentos de solicitações de demandas;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Termo de Referência;
- d) Mapa de Cotação;
- e) Solicitação de Despesa;
- f) Autorização de abertura de procedimento e portaria da CPL;
- g) Autuação;
- h) Edital e seus anexos;
- i) Requerimento do presente Parecer

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos e minuta de contrato elaborado, nos termos do art. 53, da Lei nº 14.133/2021.

É, em síntese, o relatório.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA:

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, no expediente encaminhado pela Secretaria Municipal.

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração, ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato". Eis as palavras de Hely Lopes Meireles, verbis: "Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração.

Incumbe, a este órgão da Assessoria Municipal, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, do ponto de vista formal, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito das Secretarias envolvidas nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, econômica/financeira ou administrativa.

O Pregão Eletrônico homenageia no ordenamento jurídico pátrio os Princípios da eficiência e economicidade no momento em que inverte as fases de habilitação e classificação dos licitantes. Isto é, primeiro elege-se o oblato que ofereceu o menor preço, só após verifica-se a documentação do mesmo, ganhando-se em celeridade, a fim de habilitá-lo ou não. Além dessa vantagem comparativa em relação às outras modalidades licitatórias, ele é operacionalizado através da rede mundial de computadores, o que amplia o universo de participantes, proporcionando maior economia e transparência e garante eficácia e efetividade às contratações realizadas pelo poder público.

O Registro de Preços é uma modalidade de cotação em que existe a possibilidade de se gerar uma contratação posteriormente. Deste modo, ele é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e também de aquisição de bens, para contratações em editais abertos e em contratações futuras.

De acordo com o jurista Marçal Justen Filho, "o SRP consiste em um contrato normativo, resultante de um procedimento licitatório específico. Estabelece regras vinculantes para a Administração Pública e um particular relativamente a contratações futuras, em condições predeterminadas". Ainda mais: "não é gerada obrigação de contratar, mas o Poder Público está vinculado pelos termos do resultado da licitação e deve respeitar as condições ali previstas e assume uma pluralidade de obrigações" (artigo 83, Lei n. 14.133/2021).

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

Por isso mesmo, o SRP é de grande vantagem para micro e pequenas empresas. Isto porque o fornecimento não tem necessidade de ser imediato, podendo até mesmo ser parcelado, desde que respeitada a validade da ata do SRP.

Logo, esse modelo de gestão, que inclui o princípio da eficiência azido pela Emenda Constitucional n.º 19/1998 foi engendrado na Administração para gerar resultados finalísticos, denominado pela doutrina de "administração gerencial", em detrimento do vetusto modelo burocrático, outrora adotado.

De acordo com a Nova Lei 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.

As modalidades de licitação possíveis de se utilizar neste procedimento são a de Concorrência e a de Pregão. Com a Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, existe a possibilidade do Sistema de Registro de Preços, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade. Logo, o Sistema de Registro de Preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, incluindo obras e serviços de engenharia, segundo o artigo 82 § 5º da Nova Lei.

Compulsando o processo, constatamos que o procedimento chega para consulta ainda na fase interna da licitação, isto é nos atos preparatórios, o qual é preponderantemente marcado por alguns atos como: a) autuação do processo administrativo; b) requisição do objeto e necessidade da justificativa para aquisição do material; c) autorização do Ordenador de Despesa; d) elaboração do ETP, termo de referência e da minuta do edital; e) devida adequação da despesa ao orçamento f) minuta ata de registros de preços e g) encaminhamento à Consultoria Jurídica. Por sua vez, a fase externa se inicia com a convocação aos interessados, através da publicação de edital de licitação e se protrai até a conclusão do procedimento.

Importante registrar que a Lei nº 14.133/2021 trouxe à baila a necessidade de os órgãos e entidades implementarem ações de governança e gestão de riscos, nos moldes do Art. 11, Parágrafo Único:

"Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: (...) Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, estão de riscos e

controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”.

Nesta esteira, é cediço que a Nova Lei de Licitações tem o condão de empreender medidas, instrumentos, de programação e gestão de riscos para as contratações realizadas pela Administração. Ademais, a Nova Lei preocupou-se também com o planejamento específico de cada contratação a ser realizada, com o intuito de manter um alinhamento com o programa de contratações e orçamento do ponto de vista macro.

A Lei nº 14.133/2021, elenca elementos centrais da fase de planejamento, necessários à instrução do processo licitatório quais sejam: Documento de Formalização de Demanda, Estudos Técnicos Preliminares, Mapa de Gerenciamento de Riscos, Termo de Referência, Edital e Minuta de Contrato, no qual vislumbro nos autos a existência.

O documento de formalização de demanda (dfd). É o ponto primordial para a aquisição de produtos ou serviços. É a partir desse documento que o órgão poderá indicar quais suas necessidades para que, em seguida seja realizado o estudo daquela demanda conforme os critérios elencados na NLL. Deve ser preenchido pela unidade requisitante com os seguintes elementos: (i.) justificativa da necessidade da contratação; (ii.) Quantidade de serviço ou produtos a ser adquirido; (iii.) Previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou recebimento dos produtos; (iv.) Indicação do setor demandante e do departamento que irá elaborar os Estudos Preliminares; e (v.) indicação do servidor

responsável por eventuais pedidos de esclarecimento no caso tela não tem, nos próximos deve estar o nome do servidor.

A demanda foi formalizada de acordo com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que exige a demonstração clara da necessidade da contratação, com justificativas objetivas sobre o uso e o benefício dos itens a serem contratados. A administração observou corretamente o princípio do planejamento ao identificar a necessidade de gêneros alimentícios para suprir as demandas do Fundo Municipal de Saúde. Pelo que se observa dos autos do processo em epígrafe, os requisitos elencados acima foram atendidos.

O ETP é peça cujo objetivo é evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, com o corresponde valor estimado, acompanhado de montantes unitários, memórias de cálculo e documentos de suporte. Faz parte da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas e resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação. Isto posto, extrai-se dos autos da instrução que o ETP contempla as exigências mínimas contidas na Nova Lei de Licitações.

O Termo de Referência, nos termos Art. 6º, inciso XXIII, da Nova Lei Licitações, é o “documento necessário para a contratação de bens e serviços”. Nas palavras do Professor Jair Eduardo Santana (2020, p. 40):

“A expressão em análise, Termo de Referência, possui, assim, significado comum que nos mostra tratar-se de um documento que circunscreve limitadamente um objeto e serve de fonte para fornecimento das informações existentes sobre ele”.

E arremata:

“Em suma: O Termo de Referência é o documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar, permitindo, de tal modo, dimensionar a decisão e o poder do respectivo gestor público”.

Conforme se verifica, o Termo de Referência é um documento que serve de fonte para o fornecimento de informações necessárias ao conhecimento do objeto que se pretende adquirir. Outrossim, o novo regramento licitatório trouxe em seu bojo (Art. 6º, XXIII), informações importantes à sua elaboração. Vejamos:

“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;

O Termo de Referência está em conformidade com o art. 40 da Lei nº 14.133/2021, especificando adequadamente o objeto da contratação. No entanto, percebe-se que faltam detalhes importantes quanto às condições logísticas e de entrega dos gêneros alimentícios. Recomenda-se incluir: Informações mais detalhadas sobre a frequência de entregas, prazos e condições de armazenamento e definição de critérios de qualidade dos produtos. Esses detalhes são fundamentais para assegurar a correta execução do contrato e minimizar riscos de não conformidade.

Diante do exposto e compulsando os autos do processo ora em análise, verifica-se que o Termo de Referência ostenta condições mínimas de detalhamento do objeto pleiteado, apresentando um “norte” a ser seguido pelos potenciais fornecedores em relação à documentação necessária à participação no certame, assim como as obrigações do contratante e do contratado durante a fase de execução do contrato, possíveis penalidades, entre outros.

A pesquisa de preços é um procedimento indispensável para a icação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Além disso, é utilizada para confrontar e examinar as propostas dos licitantes e nortear o preço que a Administração está disposta a contratar.

É por meio da pesquisa de preços que se constata o preço justo, a existência de recursos suficientes para adquirir os bens ou serviços, a definição da modalidade licitatória, a identificação de sobrepreços e de propostas inexequíveis e a garantia da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Seguindo estes parâmetros, a pesquisa de preços deve atender alguns requisitos, os quais estão presentes na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. O artigo 5º da IN SEGES nº 65/2021 assim norteia a pesquisa de preços:

“Art. 5º 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 - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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 - 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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6

(seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia”.

Pelo que se extrai dos autos, a pesquisa de preços foi realizada com base nos incisos acima citados, estando em perfeita conformidade com as regras estabelecidas pela IN SEGES nº 65/2021. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 25, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital. Vejamos:

“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”.

O tratamento favorecido para microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) está adequadamente previsto no edital, com base na Lei Complementar nº 123/2006. O edital confere o direito de empate ficto (art. 44 da LC nº123/2006) às microempresas e EPPs, permitindo que essas

empresas apresentem uma última proposta se ficarem até 5% acima do menor lance ofertado por empresas de maior porte.

Essa previsão atende aos princípios de isonomia e competitividade, ampliando a participação de empresas de pequeno porte, o que está em plena conformidade com a legislação vigente.

O edital exige adequadamente a apresentação de documentação de habilitação jurídica, fiscal e econômica, conforme os arts. 63 a 69 da Lei nº 14.133/2021. Todavia, o edital impõe a necessidade de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) superiores a 1, o que pode ser considerado restritivo para empresas menores, especialmente microempresas.

Embora a exigência desses índices seja válida, recomenda-se que o edital permita, como alternativa, a comprovação de capital social mínimo, conforme o art. 69, §1º da Lei nº 14.133/2021. Isso garante maior flexibilidade e competitividade ao certame, evitando que empresas menores sejam desclassificadas injustamente.

O prazo estabelecido no edital para o envio da documentação após a fase de lances é de no mínimo de duas horas, o que pode ser considerado insuficiente, especialmente para microempresas. Recomenda-se a ampliação caso seja solitado pelo licitante, em conformidade com o princípio da razoabilidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), evitando que o curto tempo inviabilize a participação de concorrentes.

Nestes termos, a minuta do edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. Conforme se verifica, a minuta do contrato seguiu os requisitos constantes nos artigos 89 a 95 da Lei nº 14.133/2021, estando livre de qualquer nulidade.

Consta no anexo da minuta do edital, a minuta do contrato com cláusulas que geram segurança jurídica necessária para as partes envolvidas no processo. Todavia, recomenda-se, inclusão da possibilidade de comprovação de capital social mínimo e especificações sobre logística e condições de entrega.

Por fim, cumpre ressaltar que a minuta do edital e anexos de licitação para registro de preços observou o contido no Art. 82 da Lei 14.133/2021 referente as regras gerais. Ademais, caberá à autoridade competente avaliar e decidir, tendo em vista todos os documentos e informações constantes nos autos, pela oportunidade e conveniência, caso entenda estar devidamente justificada.

III- CONCLUSÃO:

À vista das considerações precedentemente feitas, nos autos do processo nº.1120/2024-PMRP, Pregão Eletrônico nº.006.2025-FMS consubstanciada na Leis 14.133/2021, esta Assessoria opina, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, essa assessoria manifesta-se FAVORAVEL AO PREGÃO, desde que observado as ressalvas acima citadas, podendo o processo de contratação produzir os efeitos jurídicos pretendidos, com fundamento na praxe e regras vigentes.

Este é o parecer, S.M.J.

Rondon do Para-PA, 10 de FEVEREIRO de 2025.

LUIS FERNANDO TAVARES OLIVEIRA

OAB/PA nº 13.880

