



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO N° 192/2024

EMENTA: Processo Licitatório. Pregão Eletrônico n.º 8.2024/004 SEMSA.

Objeto: Registro de preço para contratação de empresa especializada para fornecimento, de forma parcelada, de fraldas descartáveis, tamanho infantil e adultos, para atender a demanda dos pacientes cadastrados na Rede de Cuidados a Pessoas com Deficiência da Atenção Primária a Saúde, pertencente a Secretária Municipal de Saúde de Parauapebas, 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. RELATÓRIO

Trata-se de processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico n.º 8.2024-004 SEMSA, iniciado pela Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, tendo como objeto a Registro de preço para contratação de empresa especializada para fornecimento, de forma parcelada, de fraldas descartáveis, tamanho infantil e adultos, para atender a demanda dos pacientes cadastrados na Rede de Cuidados a Pessoas com Deficiência da Atenção Primária a Saúde, pertencente a Secretária Municipal de Saúde de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam nos autos os seguintes documentos:

1. Memorando n.º 688/2024 SEMSA de emissão do Secretário Municipal de Saúde, o Sr. Alan Palha de Almeida - Decreto n.º 1015/2023, o qual ratifica os documentos dos autos e autoriza o prosseguimento do processo (fls. 01-04);
2. Memorando n.º 1520/2024 - CONTRATOS/ADM/SEMSA, o qual solicita a abertura de procedimento licitatório em tela (fls. 04);
3. Documento de Formalização de Demanda, seguido da Tabela com Quantitativo e Descritivo do Insumo (fls. 07-18);
4. Estudo Técnico Preliminar n.º 014/2024 - SEMSA, tendo como anexo a comprovação da pesquisa de preço - rastreabilidade (fls. 69-76);
5. Planilha de Estimativa de Valores, Cotações, Portaria n.º 0437/2024 e publicação (fls. 77-101);
6. Mapa de Riscos, seguida da Portaria n.º 0438/2024 que designa a Equipe de análise e Gestão de Riscos da SEMSA e sua publicação (fls. 102-109);
7. Termo de Referência (fls. 110-122);
8. Declaração de Cotações, planilha de médio preço, Cotações realizadas com empresas locais, cópias de contratos de objeto compatível anteriormente realizados com a secretaria solicitante e pesquisa realizada junto ao Banco de Preços (fl. 123-216);
9. Indicação do Objeto e do Recurso, Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 217-218);

CENTRAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC
RECEBEMOS EM 12/09/24
H. 14:00
ASSINATURA
J. EDUARDO CHAGAS



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

10. Autorização para a abertura do procedimento licitatório devidamente assinado pela Autoridade Competente (fls. 219);

11. Após, o procedimento foi autuado com a juntada da Portaria nº 418/2024 e publicação, a qual designa agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei Federal nº 14.133/2021 (fls. 220-223) e, por fim, instruído com a minuta de edital e seus anexos e encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise e manifestação (fls. 224-345).

12. Portaria nº 0919/2024 e publicação, a qual altera a Portaria nº 438/2024 para substituição membro na Equipe de Análise e Gestão de Riscos da SEMSA (fls. 346-347)

É a síntese do necessário.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

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 nº 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 nº 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.

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



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

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.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

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.

A Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, justificou a necessidade da contratação no DFD - Documento de Formalização de Demanda (fls. 05-09), nos seguintes termos:

"A manutenção da higiene de pacientes, que não detém controle sobre suas necessidades mais básicas (intestinal e urinária), decorrente do acometido de alguma problema de saúde ou doença, de ordem física ou psíquica, motora ou fisiológica. O fornecimento se justifica pois além da existência de uma patologia, a incapacidade econômica acompanham de forma lastimável esses paciente. Cabendo ao entes políticos solidariamente, concretizar o direito à saúde, no cuidado de uma necessidade humana básica, sob pena de violar a dignidade do cidadão. Em cumprimento a Lei do SUS 8080/90, à Lei 13. 146/15, a qual institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais da pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. Em cumprimento à Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência RCPCD, Instituída por meio da Portaria de Consolidação nº 3/GM/MS de 28 de setembro de 2017 (Origem: Portaria nº 793 de 24 de abril de 2012), no âmbito do SUS, a qual parte da necessidade de ampliar, qualificar e diversificar as estratégias para a atenção às pessoas com deficiência física, auditiva, intelectual, visual, estonia e múltiplas deficiências, por meio de uma rede de serviços integrada, articulada e efetiva nos diferentes pontos de atenção para atender as pessoas com deficiência, assim como iniciar precocemente as ações de reabilitação e de prevenção precoce de incapacidades. Em



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

cumprimento ao Protocolo Municipal de Fornecimento de fraldas descartáveis, através da Portaria Nº987 de 25 de maio de 2021. O quantitativo de 558 (quinhentos e cinquenta e oito) pessoas com deficiência e idosos cadastrados na RCPCD para recebimento de fraldas descartáveis, aponta para a necessidade da contratação de empresa especializada em fornecimento de fraldas descartáveis, uma vez que a não contratação causará um impacto negativo na prestação do serviço, a considerar que a Secretaria Municipal de Saúde-SEMSA já vem fornecendo e beneficiando esses pacientes. II-JUSTIFICATIVA. O uso das fraldas é uma das soluções adotada no município para atender a manutenção de higiene dos paciente com incontinências urinária e intestinal, que se encontram acamados por diversos motivos. As fraldas são uma dessas tecnologias, por ter materiais absorventes, apresentam a função de absorver o fluxo urinário e/ou fecal. E são indicadas para crianças, adultos e idosos com incontinência ou restrições de mobilização severa, impossibilitados do uso de utensílios de auxílio para o controle de eliminações urinárias e intestinais. A utilização de fraldas como promotora de bem-estar, conservadora da autonomia, e promotora de tranquilidade aos pacientes, representa um importante passo na elevação da dignidade humana. Em atendimento ao Protocolo Municipal de fornecimento de fraldas descartáveis, aos usuários cadastrados na Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência - RCPCD, por meio do Sistema Único de Saúde, assegurando a concessão de fraldas descartáveis à pessoa com deficiência e idosos acompanhados nas UBS's, obedecendo os critérios de avaliação. A aquisição das fraldas descartáveis para pessoa com deficiência e idosos, diagnosticadas com variadas patologias é importante para manter a higiene reduzindo os diversos agravos. A indicação de uso é realizado pelo médico assistente ou do especialista Considerando a significativa demanda de pacientes cadastrados na RCPCD, os quais contabilizam 558 (quinhentos e cinquenta e oito) pessoas, das quais 360 (trezentos e sessenta) referem-se a idosos. Os referidos pacientes acompanhados na Atenção Primária em Saúde - APS. Desta forma, a solicitação para a concessão deste insumos, se deve a necessidade do uso regular pelos pacientes, e especialmente pelas condições de vulnerabilidade socio econômica da família, visto que o uso é contínuo, e a maioria dos pacientes, seja com deficiência ou idosos, requer o uso contínuo de outros insumos e medicações, o que gera uma despesa mensal. E custo com fraldas representa um dos principais custos para da incontinência urinária e intestinal dessas famílias. Encaminho na planilha as quantidades prevista para 12 meses, sabendo que o produto é de uso contínuo. Apresentando a indicação de referência (para o público infantil). no que se refere ao uso de fraldas da marca Mamypoko e Dauf Protec Short, levando em consideração a adaptabilidade, relacionadas à eventos adversos, como a ocorrências de alergias e irritações, justificada em laudos médico (anexos III). Diante disso, faz necessário que os produtos apresentem componentes antialérgicos e atóxicos, dentre outros, que possam garantir maior proteção e qualidade de vida às crianças com deficiência permanente que fazem uso contínuo dos insumos."

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

*§ 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;



**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.

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 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), a Lei n.º 14.133/2021 faz remissões à estimativa de custos como baliza procedimental necessária nas licitações públicas. O inciso VI do parágrafo 1º do artigo 18 da referida lei determina que o estudo técnico preliminar deverá conter "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". Assim, é necessário que o órgão licitante realize estimativa orçamentária prévia que permita



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

verificar se os preços propostos são realizáveis, exequíveis ou compatíveis com os preços dos insumos e salários praticados pelo mercado.

Ainda a mesma lei, em seu art. 23, dispõe que 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.

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 com fornecedores do ramo, contratos anteriores e **pesquisa realizada** no Banco de Preços, conforme afirmado na Declaração de Pesquisa de Mercado (fls. 123), **assinado pela servidora responsável Driene Oliveira do Nascimento - Mat. n.º 6429.**

A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para todas as contratações públicas. Serve de base para comparar e examinar as propostas recebidas no procedimento licitatório, além de indicar o preço estimado do bem ou serviço que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global.

Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor real do bem ou do produto para uma pretensa contratação, de forma que o preço a se pagar seja justo e esteja compatível com os valores praticados pela Administração Pública.

Registre-se que a realização do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira e posterior análise do preço mínimo auferido é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Saúde, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura do Estudo, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados, conforme acima realizado.

Em relação a Análise de Risco: Na identificação dos riscos, o objetivo será 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.

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,**



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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)

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 dos contratos, por exemplo.

Cabe destacar, ainda, que a gestão de riscos é um processo contínuo que envolve o monitoramento e a revisão dos riscos de acordo com a execução contratual, tendo em vista que o transcurso do tempo permite uma maior maturidade do conhecimento acerca do objeto contratual e das tendências acerca das contingências potenciais.

Dessa forma, é plenamente plausível e deve ser esperado que as partes passem a ter conhecimentos supervenientes que justifiquem uma atualização da matriz de riscos da contratação.

O gerenciamento de riscos é uma atividade dinâmica e adaptável aos conhecimentos adquiridos no seu próprio curso. É necessário que os contratos adotem essa lógica e se adaptem às incertezas, evoluindo com elas, sob pena de invariavelmente termos contratos obsoletos.

Termo de Referência: O Termo de Referência ganhou ainda mais relevância com a nova Lei de Licitações e Contratos 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 citar 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 (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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 n.º 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.

Recentemente, o Plenário do TCU reafirmou o entendimento (Acórdão n.º 298/2024-Plenário), de que nas contratações de obras e serviços, as exigências de qualificação técnica em licitações devem admitir a experiência anterior do licitante em obras ou serviços com características semelhantes ou de complexidade superior, e não necessariamente idênticas, às do objeto pretendido pela contratante.

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**

Quanto a indicação de marca mencionada no DFD (fls. 09), o artigo 41 da Lei n.º 14.133/2021 leciona que em caráter excepcional a administração poderá indicar ou excluir marca ou modelo, tanto de produto ou serviços. Vejamos:

"Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;

b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;

c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;

d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

III - vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual;

IV - solicitar, motivadamente, carta de solidariedade emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor.

Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do caput deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances."

A Administração deve ter cautela redobrada a proceder com **indicação de marca ou modelo**. Isso porque a indicação de marca e modelo, **exige um procedimento prévio de demonstração da necessidade**.

O próprio inciso I do artigo 41 da Lei 14133/2021, que é o fundamento jurídico para tal indicação, exige essa demonstração da existência de processo de padronização (alínea a); ou em decorrência da necessidade de compatibilidade entre soluções já adotadas pelo Poder Público Municipal (alínea b); ou quando **restar demonstrado que somente determinada marca ou modelo de produto, comercializada por mais de um fornecedor, poderá satisfazer a necessidade administrativa** (alínea c) que deverá estar respaldada no interesse público primário.

O Tribunal de Contas da União – TCU se manifestou acerca do Tema e assim decidiu *"A indicação de marca no edital deve estar amparada em razões de ordem técnica, de forma motivada e documentada, que demonstrem ser aquela marca específica a única capaz de satisfazer o interesse público. Acórdão 113/2016-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS.*

No caso dos autos, presume-se a existência de múltiplos fornecedores que comercializam determinada marca. Portanto, eventual indicação de marca não levará a situação de exclusividade. Sobre o Tema, o TCU: *"A demonstração de exclusividade de marca não comprova o requisito de inviabilidade de competição necessário para fundamentar inexigibilidade de licitação. Acórdão 568/2009-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER.*



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

A servidora Adelzilha Oliveira Rodrigues (Portaria n.º 1266/2023) que confeccionou o Documento de Formalização da Demanda - DFD, acerca desse ponto, argumentou: *"Encaminho na planilha as quantidades prevista para 12 meses, sabendo que o produto é de uso contínuo Apresentando a indicação de referência(para o público infantil), no que se refere ao uso de fraldas da marca Mamypoko e Dauf Protec Short, levando em consideração a adaptabilidade, relacionadas á eventos adversos, como a ocorrências de alergias e irritações, justificada em laudos médico (anexos III). Diante disso, faz necessário que os produtos apresentem componentes antialérgicos e atóxicos, dentre outros, que possam garantir maior proteção e qualidade de vida às crianças com deficiência permanente que fazem uso contínuo dos insumos."*

No item 2 do Termo de Referência a SEMSA sustentou que: *"Consta ainda cadastrado no banco de dados 07 (sete) pacientes que utilizam fraldas descartáveis específicas. Os mesmos necessitam de uso de fraldas diariamente, e estes pacientes apresentaram alergias cutâneas em uso de várias outras marcas de fraldas. O médico avalia o paciente, e conforme análise clínica identifica a relação da alergia com o material da fralda (causa), e conseqüentemente atesta via laudo (anexo III do Documento de Formalização Demanda-DFD) a necessidade de marcas específicas, conforme abaixo; Marca: Mamypoko, tamanho M (01 paciente) e XXG (05 pacientes) infantil. Marca: Dauf Pants Protec Short Adulto tamanho P/M (01 paciente)."*

Por conta disso, a Secretaria solicitante deverá proceder com prudência ao indicar marca específica, eis que se insuficientemente fundamentado, o ato poderá ser compreendido como conduta vedada do artigo 9º da Lei 14133/2021.

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.



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

3.1 DA ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL E ANEXOS

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.

4. 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;

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."



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

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 1ª e 2ª 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.

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 ao assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade, o que pressupõe a



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

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, caberá 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. 126-192, a fim de verificar o cumprimento das disposições da legislação de regência.

5. DAS RECOMENDAÇÕES

1. Conforme exposto no item 4 deste parecer de análise, recomenda-se que os autos sejam encaminhados ao Órgão de Controle Interno desse Município para a devida análise de sua competência.

2. Considerando a Análise de Riscos apresentada, recomenda-se que a matriz de riscos seja dinâmica, pois assim poderá absorver melhor as incertezas de forma mais adequada do que uma matriz de riscos rígida e estática, admitindo uma abertura para novos eventos de risco e novas análises advindas das peculiaridades identificadas durante a execução do objeto da contratação em tela.

3. Consta na parte específica do Edital (fls. 226) a vedação de consórcio. Entretanto, nota-se que no item 13 do Termo de Referência foi admitido a participação de empresas reunidas em consórcio (campo de menção inapropriado). É importante ressaltar que dentro do regime da Lei nº 14.133/21, a participação dos consórcios é possível e obrigatória, podendo existir a vedação desde que devidamente justificada (art. 15 da Lei 14.133/21).

Nesse toar, cabe a Administração na fase preparatória da licitação avaliar sobre a referida temática e, em face das peculiaridades do objeto da contratação e do mercado, decidir acerca da participação ou não de consórcio, decisão essa que não pode ser aleatória e sim pautada no Estudo Técnico Preliminar que, como regra, deve anteceder a elaboração do termo de referência e, posteriormente a elaboração do edital, consoante determina o art. 18, inciso IX da Lei 14.133/2021. A Procuradoria entende por ilegal a vedação exposta no edital, a não ser que a equipe técnica da secretaria traga justificativa plausível para tal vedação. Logo, considerando que não há desenvolvimento da temática no Estudo Técnico Preliminar, assim como, no Termo de Referência, pelo contrário, notou-se divergência de informações, recomenda-se que a área técnica reavalie a referida vedação e que seja sanado a divergência apontada;



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

4. Verificou-se que a Subcontratação não foi admitida no presente processo licitatório, conforme se observa na parte específica do Edital (fl. 226) e no item 14 do Termo de Referência (fl. 264). Entretanto, **recomenda-se** que seja justificado de forma objetiva pela Equipe Técnica da SEMSA a vedação para a subcontratação, evitando-se futuros questionamentos e impugnações ao Edital;

5. **Recomenda-se** a revisão do item 122 da Minuta do Edital (fl. 249) e Cláusula Décima Nona da Minuta da Ata de Registro de Preços (fl. 281), para que seja retificado pois a aplicação da "ADVERTÊNCIA" somente é aplicada à contratada e não à licitante, conforme o que dispõe o art. 156, § 2º da Lei n.º 14.133/21;

6. Verificou-se que no **item 13 do Termo de Referência - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS** - (fl. 264), especificamente no último parágrafo, consta a fundamentação nos artigos 72 e 94, ambos da Lei n.º 14.133/21. **Recomenda-se** que seja suprimido a fundamentação do art. 72, tendo em vista que não tem relação com a modalidade escolhida do processo em questão;

7. **Recomenda-se** que no item 1 do Termo de Referência (fl. 254) e a Cláusula Décima Quinta da Minuta de Contrato (fl. 292) seja acrescido a fundamentação contida na Lei n.º 14.133/21 (art. 124) que dispõe sobre a possibilidade de prorrogação da vigência da contratação;

8. Por fim, **recomenda-se** que o processo seja revisado na íntegra, evitando-se divergências entre a minuta de edital e seus anexos e minuta do contrato administrativo.

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

6. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de preço para contratação de empresa especializada para fornecimento, de forma parcelada, de fraldas descartáveis, tamanho infantil e adultos, para atender a demanda dos pacientes cadastrados na Rede de Cuidados a Pessoas com Deficiência da Atenção Primária a Saúde, pertencente a Secretária Municipal de Saúde de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que o procedimento licitatório Pregão Eletrônico n.º 8/2024-004 SEMSA, obedeceu aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, **desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral e observados todos os termos deste Parecer Jurídico.**

Nestes termos, é o parecer.

Parauapebas/PA, 09 de setembro de 2024.


QUÊSIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto n.º 269/2017


HUGO MOREIRA MOUTINHO
Procurador do Município
Matrícula n.º 2577 / Portaria n.º 394/2024


EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA
Procurador Geral do Município
Decreto n.º 501/2024