

PARECER JURÍDICO

PROCESSO	:	PREGÃO ELETRÔNICO N° 8/2024-026
MODALIDADE	:	REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO
PARECER	:	N° 100.2024
REQUERENTE	:	COMISSÃO DE LICITAÇÃO - PREGOEIRO

RELATÓRIO

O presente parecer jurídico tem como objetivo analisar a minuta do edital do Pregão Eletrônico SRP n° 8.2024-026, elaborado pelo Município de Tucuruí/PA, para a contratação de empresa especializada para aquisição de material de educação preventiva em saúde, composto por livro de conscientização de combate à dengue para crianças e adolescentes e livro paradidáticos em saúde socioemocional, para atender à Secretaria de Saúde do Município de Tucuruí – PA, à luz da legislação vigente, especialmente a Lei n° 14.133/2021, e do entendimento consolidado dos tribunais superiores para atender o Fundo Municipal de Saúde, 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 formalização da demanda;
- b) Cotação de preços por propostas;
- c) Estudo técnico Preliminar;

- d) Mapa de risco;
- e) Termo de Referência;
- f) Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- g) Autorização de abertura de procedimento;
- h) Portaria da CPL;
- i) Autuação;
- j) Requerimento do presente Parecer.
- k) Edital e seus anexos;

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.

ANÁLISE TÉCNICO-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 jurídico é um instrumento fundamental para garantir a legalidade e a regularidade dos procedimentos licitatórios e das contratações públicas. Segundo a Lei nº 14.133/2021, o parecer jurídico tem um papel consultivo e preventivo, oferecendo uma análise detalhada sobre a conformidade dos atos administrativos com a legislação vigente.

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

A Lei nº 14.133/2021, em vigor desde 1º de abril de 2021, substituiu as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), consolidando as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Os principais pontos analisados em relação à minuta do edital e a modalidade de Pregão Eletrônico que é adequada para a aquisição de bens e serviços comuns, conforme definido no Art. 6º, LVII da Lei nº 14.133/2021. A minuta especifica claramente a utilização desta modalidade, respeitando a legislação vigente.

: O critério de julgamento pelo menor preço por item, previsto no edital, está em conformidade com o Art. 34 da Lei nº 14.133/2021. A licitação é dividida em itens, permitindo maior competitividade e possibilitando que diferentes fornecedores participem de acordo com suas especialidades, em consonância com o Art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

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 oblatos 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

Prefeitura Municipal de Tucuruí

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01, Santa Izabel.
CEP: 68.456-180

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, trazido 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.

O TCU, no Acórdão 2622/2020, de relatoria do Min. Augusto Nardes em 16/09/2020 decidiu que “A fragmentação da licitação em itens, quando possível, contribui para a ampliação da competitividade e para a participação de micro e pequenas empresas, em consonância com os princípios da isonomia e da ampla concorrência.”

O TCE-PA tem reforçado a preferência pelo uso do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovendo a eficiência e transparência no processo licitatório.

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, mapa de risco 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 protraí 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, inclusive de gestão 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. In verbis, 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 de todos.

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. 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.

Outro instrumento trazido pela NLL, o Mapa de Riscos integra a fase preparatória do processo licitatório. Trata-se de uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Nesta esteira, os riscos pertinentes à contratação desejada devem ser identificados, analisados, tratados, monitorados e comunicados no processo administrativo respectivo, por meio do Mapa de Riscos.

Diante disso, o documento, a exemplo dos demais que compõem a fase de planejamento, também exige alguns cuidados inerentes à sua confecção, visto que materializa as análises realizadas, devendo constar o registro das principais etapas do processo de gestão dos riscos aplicado na contratação proposta. Tais apontamentos revelam a preocupação do órgão com os possíveis riscos no decorrer do processo de aquisição e na fase de execução do contrato. No entender desse parecerista, o Mapa de Riscos juntado autos está de acordo com os preceitos da NLL, pois busca minimizar possíveis ameaças com soluções imediatas.

O Termo de Referência, nos termos Art. 6º, inciso XXIII, da Nova Lei de 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;

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 verificação 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

Prefeitura Municipal de Tucuruí

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01, Santa Izabel.
CEP: 68.456-180

eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que 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 na regulamentação acima citada, estando em perfeita conformidade com as regras estabelecidas pela IN SEGES nº 65/2021, entretanto deve haver a juntada de justificativa da razão da escolha desses fornecedores, no qual não vislumbro nos autos.

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”.

A minuta do edital estabelece os requisitos de habilitação em conformidade com os artigos 62 e 63 da Lei nº 14.133/2021. Os documentos exigidos, tais como certidões negativas de débitos, prova de regularidade fiscal e trabalhista, e a documentação relativa à qualificação econômico-financeira e técnica, visam assegurar que os licitantes possuem capacidade jurídica, técnica e fiscal para cumprir com as obrigações contratuais.

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.

O edital segue o procedimento eletrônico de credenciamento e envio de propostas, conforme disposto no Art. 17 da Lei nº 14.133/2021, garantindo a transparência e a segurança do processo licitatório. As cláusulas de penalidades respeitam o devido processo legal, com previsão de contraditório e ampla defesa, conforme Capítulo I do Título IV da Lei nº 14.133/2021. A previsão de dotação orçamentária está correta, alinhando-se ao disposto no Art. 54 da Lei nº 14.133/2021, que permite a indicação da dotação apenas no momento da contratação.

Em relação aos aspectos processuais a realização da sessão pública e o julgamento das propostas por meio de sistema eletrônico estão de acordo com os princípios da publicidade e da eficiência, conforme Arts. 17 e 53 da Lei nº 14.133/2021. Ademais, O edital prevê a interposição de recursos administrativos, respeitando os prazos e formas de manifestação previstos no Art. 165 da Lei nº 14.133/2021.

No que diz respeito às Especificações Técnicas e Documentação, o edital detalha adequadamente o objeto da licitação, conforme exigido no Art. 6º, inciso I da Lei nº 14.133/2021, garantindo clareza e objetividade nas especificações técnicas. As exigências de declarações obrigatórias dos licitantes, como a inexistência de fatos impeditivos e a conformidade com o Art. 68 da Lei nº 14.133/2021, estão corretamente previstas no edital.

As condições de pagamento previstas no edital estão em conformidade com o art. 147 da Lei nº 14.133/2021. A previsão de pagamento em até 20 dias após a entrega do objeto e a apresentação da Nota Fiscal visa garantir segurança e clareza tanto para a administração quanto para os fornecedores, evitando inadimplências e garantindo a regularidade dos pagamentos.

Os tribunais superiores têm consolidado entendimento sobre a necessidade de transparência, competitividade e economicidade nas licitações públicas. A minuta do edital do Pregão Eletrônico SRP nº 8.2024-026 alinha-se a esses princípios ao adotar a modalidade de pregão eletrônico, fomentar a participação ampla de licitantes e garantir critérios claros e objetivos de julgamento.

Por fim, se pode concluir 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.

CONCLUSÃO

À vista das considerações precedentemente feitas, nos autos do processo nº 8/2024-026, consubstanciada na Lei 14.133/2021, esta procuradoria opina, salvo melhor juízo que estão presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise desse Jurídico.

Portanto, Após a análise detalhada da minuta do edital do Pregão Eletrônico SRP nº 8.2024-026 do Município de Tucuruí/PA, conclui-se que o documento está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e os entendimentos dos tribunais superiores. As disposições contidas no edital asseguram a transparência, a competitividade e a economicidade do processo licitatório, respeitando os princípios constitucionais da administração pública.

Tucuruí-PA, 01 de agosto de 2024.

FRANCISCO GABRIEL FERREIRA

Procurador Municipal

Portaria nº 455/2023-GP

OAB/PA 31.096