



PARECER JURÍDICO Nº 001.0829/2024
DE LAVRA: ASSESSORIA JURÍDICA
PROCESSO ADMINISTRATIVO: 2024/017.21.08-SESAU
ORGÃO INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SESAU

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO FEDERAL Nº 10.818/2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65/2021, DECRETO 14.770/23 e DECRETO EXECUTIVO MUNICIPAL Nº 001-A/2024. ANÁLISE JURÍDICA DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS.

1. DO RELATÓRIO DO PROCESSO

Trata-se de pedido para análise e manifestação acerca da Minuta do Edital e seus anexos, relativa ao Pregão Eletrônico nº 9/2024-025-SESAU/PMM, cujo objeto versa sobre *“contratação de pessoa jurídica para a aquisição de aparelhos e equipamentos permanentes de uso veterinário, para atender as necessidades do castramóvel destinados à suprir a demanda da Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde do município de Marituba/PA, de acordo com as especificações descritas no Termo de Referência”*, elaborado pela Coordenadoria de Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de Marituba.

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- a) Documento de Formalização de Demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Análise de Risco;
- d) Termo de Referência da Secretaria Municipal de Saúde de Marituba/PA;
- e) Pesquisa de Preços;
- f) Despacho com considerações a respeito da cotação de preços;
- g) Mapa Comparativo de Preços;
- h) Justificativa da necessidade do certame;
- i) Justificativa do caráter sigiloso do orçamento estimado;
- j) Autorização da Autoridade Administrativa;
- k) Ato de designação do Agente de Contratação e equipe de apoio;



- l) Minuta de Edital e seus anexos;
 - m) encaminhamento à Assessoria Jurídica Municipal para manifestação.
- É o breve relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

De início, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se efetuar o procedimento pretendido, toma por base, exclusivamente, os elementos constantes nos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o Art. 53, I e II da Lei nº 14.133/21, analisa sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, senão vejamos:

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;

Evidencia-se que a análise aqui realizada se restringe a verificar, do ponto de vista jurídico formal, a regularidade para realização do certame, portanto, com base no dispositivo legal referido, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, **não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.**

De fato, presume-se que as especificações técnicas, contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao



exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.2. DA AVALIAÇÃO DA FASE PREPARATÓRIA

2.2.1. DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, Lei nº 14.133, de 2021, é possível licitar o presente objeto sob o tipo “menor preço”.

2.2.2. DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18.

O referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja devidamente avaliada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.



Neste sentido, ressalte-se ainda, que a identificação da necessidade administrativa, deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

In casu, verifica-se que as etapas de planejamento do procedimento foram realizadas com esmero andamento procedimental, estando previsto o impacto da contratação na Lei Orçamentária Anual do exercício vigente.

2.3. DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS À CONTRATAÇÃO

2.3.1. DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA - DFD

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é procedimento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei nº 14.133/2021.

No caso, constata-se presente o Documento de Formalização da Demanda.

2.3.2. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido (inciso I do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021). Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Tal documento é definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Na conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o Termo de Referência, segundo inteligência do art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 6º da IN SEGES nº 58, de 2022.



Em que pese o conteúdo do ETP seja eminentemente técnico, de competência da área técnica do setor demandante, verifica-se que constam as descrições da necessidade da contratação, com as devidas indicações do interesse público envolvido, as estimativas das quantidades e de valor, a descrição das soluções, com a indicação da solução que se entende mais adequada e a adequação da contratação para o atendimento da necessidade, com o devido posicionamento conclusivo da equipe técnica do Órgão demandante, o qual conclui positivamente para a adequação da contratação a finalidade a eu se destina, de forma a cumprir os requisitos mínimos exigidos pelo art. 18, §2º, da Lei nº 14.133/21.

2.3.3. DA ANÁLISE DE RISCO

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Riscos, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.

2.3.4. DO ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no inciso XXX do art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, materializada em documento que busca observar as exigências da Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, inclusive, no que tange à priorização dos parâmetros acima indicados.

Cabe destacar ainda que foi apresentada Justificativa do caráter sigiloso do orçamento estimado, o qual justifica sua adoção para que possa propiciar a apresentação de propostas em um valor mais próximo do preço transacional praticado pelo licitante, e não baseadas no valor máximo admitido pela administração, ponderando que as justificativas técnicas e as informações referentes ao orçamento serão publicizadas após o julgamento das propostas e encaminhados aos órgãos de controle, estando em consonância com o exigido pelo artigo 24 da Lei 14.133/2021

2.3.5. DO TERMO DE REFERÊNCIA



Para a elaboração do Termo de Referência, a Administração deve observar para as exigências dispostas no artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal, além de atender também ao disciplinado pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 81/2022, a qual dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência, sempre adaptando ao caso concreto da demanda a ser atendida.

Posto isso, o artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 determina:

- 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.*

Conforme aduzido ao norte. em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o Termo de Referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;*
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;*
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.*

Na presente demanda, o instrumento colacionado reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos normativos acima referidos. Além disso, cabe ressaltar que foi utilizado o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União, contendo os elementos indispensáveis na forma padronizada (inciso IV do art. 19 e §1º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021 c/c §2º do art. 9º da IN SEGES/ME nº 81, de 2022), tendo sido



destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico.

Diante de todo o exposto, entende-se que o Termo de Referência não necessita de ponderações, nem medidas corretivas a serem empregadas, de forma que preenche os requisitos legais para prosseguimento da contratação.

2.3.6. DA MINUTA DO EDITAL

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar, por oportuno, que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto*
- II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;*
- III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e*
- IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.*

No caso dos autos, a minuta de edital juntada ao processo, além de também ter sido elaborada utilizando o modelo da Advocacia-Geral da União, reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos dispositivos acima referidos, tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico.

De outra banda, o instrumento convocatório foi corretamente destinado à ampla participação de empresas, tendo em vista que o objeto dividido em itens, foi estimado em valores superiores à R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), conforme disciplina do art. 48, I da LC nº 123/2006 e art. 6º do Decreto nº 8.538/2015.

2.3.8. DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO

O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o artigo 25, seu



§1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

No caso dos autos, a minuta do contrato que foi juntada ao processo segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União, e reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico. Portanto, não há medidas corretivas a serem adotadas no feito.

2.3.9. DA DESIGNAÇÃO DE AGENTE PÚBLICOS

No presente caso, foi juntado aos autos o Decreto de designação dos Agentes de Contratação/Pregoeiro e da equipe de apoio, apresentando-se o processo regular nesse aspecto, conforme disciplinamento dos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021, cabendo apenas alertar ao órgão para que se assegure quanto às vedações estabelecidas no ordenamento jurídico, bem como para que atente às regras de atuação do Agente de Contratação e da equipe de apoio, constantes do Decreto nº 11.246/ 2022. Em tudo, cuidado para observar o princípio da segregação de funções, previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, do Decreto nº 11.246/2022, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual, com atenção especial para adoção e obediência ao princípio da segregação de funções, e demais previstos no artigo 5º da Lei 14.133/2021.

2.3.10. DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO

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

Enfatiza-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133/2021.



3. CONCLUSÃO

Compulsando os autos administrativos, verifica-se que o procedimento no que se refere ao Edital e seus anexos se encontram dentro das exigências previstas na legislação, bem como os atos até então praticados.

Desta forma, tendo em vista o teor exposto e pelo que dos autos consta, em atenção ao exigido pelo artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, tenho que do ponto de vista jurídico-formal, a Minuta do Edital do referido processo licitatório, bem como os elementos exigidos para a deflagração do mesmo encontram respaldo nos seguintes diplomas legais: Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos); Decreto Executivo Federal nº 14.770/23 (Altera a Lei 14.133/21); e Decreto Executivo Municipal nº 001-A/2024.

Pelo todo delimitado, ratificamos que este parecer jurídico foi realizado sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, além de não vincular a Autoridade Competente, posto que a mesma possui a titularidade da competência do mérito administrativo disposto nesta situação.

É o Parecer,
S.M.J.

Marituba/PA, 29 de agosto de 2024.

WAGNER VIEIRA
Assessor Jurídico Municipal