



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE BREU BRANCO
PROCURADORIA JURÍDICA



PARECER Nº 076/2024-PROJUR

REF.: PE- 002/2024-FMS

PROCESSO Nº: 2024.0311-001/SEMUS

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: PREGÃO ELETRÔNICO – REGISTRO DE PREÇOS – LABORATÓRIO DE PRÓTESE DENTÁRIA

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA A AQUISIÇÃO DE MATERIAIS, INSUMOS, APARELHOS E EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS PARA IMPLANTAÇÃO DE LABORATÓRIO DE PRÓTESE DENTÁRIA NO MUNICÍPIO DE BREU BRANCO. LEI Nº 14.133/21, DECRETO Nº 11.462/2023, DECRETO Nº 10.024/2019 E DECRETO MUNICIPAL Nº 013/2023-GP.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica para a análise da minuta do Edital que visará a futura aquisição de materiais, insumos, aparelhos e equipamentos necessários para implantação de Laboratório de Prótese Dentária no município de Breu Branco-PA, a fim de atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde, por meio de licitação na modalidade Pregão, na forma eletrônica, com fulcro na Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021.

Neste cenário, vieram os autos contendo: o documento de formalização da demanda, que apresenta as justificativas das necessidades de contratação e a descrição dos itens necessários, autorização para instauração do procedimento, o estudo técnico preliminar, a pesquisa de mercado, a previsão do orçamento, o termo de referência, a portaria de designação do agente de contratação/pregoeiro e da equipe de apoio, bem como a minuta do respectivo Edital licitatório.

Após a instrução processual, por meio de vários atos exarados (pesquisas mercadológicas, despachos de mero expediente, autorização, declaração orçamentária, dentre outros) devidamente ratificados pelos seus agentes públicos responsáveis, vieram os autos para consulta jurídica quanto à legalidade tão somente da minuta do Edital e do contrato, em seus aspectos estritamente jurídicos, pela Secretária Municipal de Saúde.

II- FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

A função desta Procuradoria é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos



ESTADO DO PARÁ

MUNICÍPIO DE BREU BRANCO

PROCURADORIA JURÍDICA



legalmente impostos.

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

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

Finalmente, é nosso dever 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 prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

III – FUNDAMENTAÇÃO

O presente parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade da administração, notadamente a Secretária de Saúde, no controle prévio de legalidade, conforme o art.53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

Na eventualidade do administrador não atender as orientações do Órgão consultivo, deverá este justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, inciso VII da Lei nº 9.784/99, que embora seja voltada à Administração Pública Federal, utiliza-se como parâmetro de analogia.

Acerca da modalidade escolhida, inicialmente para que seja comprovada sua adequação, deverá a administração declarar expressamente nos autos que o objeto pode ser considerado com um produto ou serviço comum, atendendo aos requisitos do art. 6º, inciso XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/21.

Compulsando os autos, verifica-se que a exigência fora devidamente atendida, conforme Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, na qual indicam a caracterização do objeto como comum, implicando necessariamente na escolha da modalidade Pregão em sua forma eletrônica.

No que tange à análise do documento de formalização da demanda, observa-se que foram previstos devidamente os objetos, entrega dos itens, obrigações, vigência, dotação orçamentária e relatório de itens. Acerca dos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 18, §1º ou §2º, da Lei nº 14.133/21, uma vez que tal dispositivo estabelece aquilo que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter, senão 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 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;



ESTADO DO PARÁ

MUNICÍPIO DE BREU BRANCO

PROCURADORIA JURÍDICA



- 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;
- 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. (grifo nosso)



ESTADO DO PARÁ

MUNICÍPIO DE BREU BRANCO

PROCURADORIA JURÍDICA



Em eventuais ausências de previsão de alguns destes requisitos previstos no art. 18, deverá ser devidamente justificada no próprio documento. Dito isso, observa-se que o referido documento contém, minimamente, em geral, os elementos exigidos pela Lei nº 14.133/21.

No que tange ao Gerenciamento de Riscos, cabe pontuar que a “análise de riscos”, constante dos autos, não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada na minuta de contrato, sendo considerado como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “mapa de riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, de discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

Quanto ao Termo de Referência, este é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, quantitativos, o prazo do contrato e, possibilidade de sua prorrogação; além da fundamentação da contratação, descrição da solução, requisitos para contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, estimativas do valor de contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, memórias de cálculos e dos documentos que lhe dão suporte, com os respectivos parâmetros utilizados para obtenção dos preços e cálculos que devem constar de documento separado e classificado, bem como a adequação orçamentária (art.6º, XXIII, da Lei nº 14.133/21).

Muito embora este parecer não deva ater-se ao conhecimento técnico sobre o assunto, verifica-se que, aparentemente, o termo de referência em questão está de acordo com o art. 6º, inciso XXIII, e art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/21.

Quanto a necessidade da contratação, esta foi devidamente justificada, tendo sido estimados os quantitativos dos objetos a partir do método amparado por documentos juntados nos presentes autos.

Como sabido, a justificativa de necessidade da contratação constitui uma questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronte a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Havendo a divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula nº 247 – TCU:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade

Contudo, no presente caso, a Administração, lançando-se do poder discricionário que tem, permitiu que para o certame exista um vencedor para cada lote, contendo os itens agrupados. Não entendemos que o agrupamento de diversos itens em um lote irá comprometer a competitividade do procedimento. Acreditamos, inclusive, que tal agrupamento irá resultar em considerável ampliação da competitividade, pois os valores se tornarão mais atraentes aos proponentes, devendo assim aumentar



ESTADO DO PARÁ

MUNICÍPIO DE BREU BRANCO

PROCURADORIA JURÍDICA



a probabilidade de que a Administração venha a celebrar contratos mais vantajosos, tendo em vista que ela receberá mais propostas, beneficiando a eficiência dos contratos administrativos.

É de se observar também, que os 2 (dois) lotes contêm um agrupamento de itens com características e natureza semelhantes, havendo uma divisão entre os que compõem a listagem de material permanente (lote 1) e os que configuram insumos e material de consumo mensal (lote 2), havendo clara distinção entre eles, havendo a certeza que, aglutinando os itens em lotes distintos, poderá gerar aos licitantes ganhadores uma maior economia de escala que, certamente, será traduzida em menores preços em sua proposta global.

A Administração, com essa decisão justificada, visa aumentar o desconto oferecido pelas empresas licitantes devido ao ganho de escala no fornecimento de todo o material licitado, bem como facilitar e otimizar a gestão do contrato, pois caso os itens sejam divididos entre vários licitantes, qualquer atraso por parte de qualquer um deles poderá comprometer todo o planejamento desta Administração.

Disto isso, estas exigências se fazem presentes nos presentes autos, bem como observa-se que o processo de adjudicação se dará do tipo menor preço por lote, para registro de preços, garantindo maior vantajosidade à Administração.

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na aquisição/ contratação de bens, elaborar a planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação. (art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 18, inciso IV, e § 1º, inciso VI da Lei 14.133/21), planilha esta devidamente elaborada e juntada nos presentes autos.

Dito isso, tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Ressaltando-se, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a Lei nº 14.133/21, sendo ainda recomendável que a pesquisa de preços reflita no valor praticado na praça em que será fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, no valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação, circunstâncias devidamente atendidas no presente caso.

Houve juntada do documento de solicitação de elaboração de edital, que comprova a designação do agente de contratação/ pregoeiro/ comissão de contratação/ equipe de apoio (art. 8º e §§ da Lei 14.133/21), estando o feito regularmente instruído quanto a este critério.

No presente edital constam as respectivas garantias previstas na Lei Complementar nº 123/06, acerca do tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

No que tange ao edital e contrato, ressaltamos que a padronização de modelos de editais e contratos, bem como outros artefatos da contratação é medida de eficiência e celeridade, que conta com o incentivo da Lei nº 14.133/21.

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. Os requisitos e elementos foram devidamente contemplados na minuta de edital, conforme previsão no art. 25, caput, da Lei nº 14.133/21. A minuta de contrato encontra-se formalmente em ordem, nos termos do art.92, também da Lei nº 14.133/21.

Acerca da disponibilidade orçamentária, observa-se que nos presentes autos, em



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE BREU BRANCO
PROCURADORIA JURÍDICA



atenção ao art. 6º, XXIII, alínea “j”, c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133/21, consta no termo de referência a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação.

No que tange a publicação do edital e da lei de acesso à informação, conforme preconiza o art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/21, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, bem como em jornal diário de grande circulação

Devendo ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotado o critério de julgamento menor preço ou maior desconto, nesse caso, menor preço por lote (art. 55 da Lei nº 14.133/21).

Destaca-se ainda, 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, também da Lei nº 14.133/21.

IV – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando os fundamentos legais das normas legais aplicáveis ao caso, concluímos que o Edital referente ao PE-CPL-002/2024-FMS, bem como a minuta do contrato, atendem todos os requisitos legais, pelo que esta Assessoria Jurídica se manifesta pelo regular prosseguimento do feito.

É o parecer, que submetemos à superior consideração da Ilustre Secretária Municipal de Saúde.

S.M.J.

Breu Branco/PA, 29 de março de 2024.

LEONARDO HENRIQUE GALVAN

Procurador Setorial do Município

Portaria nº 1.569/2021-GP

OAB/PA nº 32.179