Prefeitura Municipal de Marabá
Procuradoria-Geral Do Município
Procuradores Municipais

PARECER Nº: **335/2024/PROGEM-PM/PROGEM-PMM**

PROCESSO Nº: **050505111.000018/2024-18**

INTERESSADO: **SECRETARIA MUNICIPAL DE VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS (SEVOP)**

ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA DE PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO AQUISIÇÃO DE PNEUS, SERVIÇO DE ALINHAMENTO E BALANCEAMENTO PARA VEÍCULOS, PARA ATENDER AS NECESSIDADE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS - SEVOP

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO. AQUISIÇÃO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO Nº 383/2023, DECRETO Nº 405/2023. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE LEGAL. OPINIÃO FAVORÁVEL.

1. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta sobre a juridicidade do processo administrativo licitatório que tem por finalidade o **REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO AQUISIÇÃO DE PNEUS, SERVIÇO DE ALINHAMENTO E BALANCEAMENTO PARA VEÍCULOS, PARA ATENDER AS NECESSIDADE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS - SEVOP**, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica: Documento de Formalização de Demanda - DFD 0027700; Termo de Encaminhamento 0027702; Autorização para instrução do processo de contratação 0027703; Documento LEI 17.761 (0027705); Documento LEI 17.767 (0027706); Portaria Autoridade Competente (0029301); Instituição da Equipe de Planej. da Contratação 0027707; Certidão - Princípio da Segregação das Funções 0027708; Despacho Designação Gestor Contrato 0027709; Despacho Designação Fiscal Contrato 0027711; Termo de Compromisso e Responsabilidade dos Fiscais de Contrato 0027712; Declaração de Adequação Orçamentária 0027713; Termo de Encaminhamento 0027714; Análise de Riscos 0029304; Estudo Técnico Preliminar da Contratação 0029387; Despacho de Comunicação IRP 0030577; Cotação - fornecedores e banco de preços (0030789); Planilha de Orçamento (0030791); Pesquisa de Preços - Doc Externo - AUTORIZAÇÃO DO GESTOR (0037462); Relatório da Pesquisa de Preços - Obras 0043393; Termo de Referência - Compras - SRP 0040021; Solicitação de Despesa - ASPEC (0030804); Ofício - Solicitação de Parecer Orçamentário 494/2024 (0030805); Declaração de Adequação Orçamentária 0036497; Parecer Orçamentário 311 REGISTRO DE PREÇOS - PARECER ORÇAMENTÁRIO (0037684); Autorização Abertura de Procedimento Licitatório - SRP 0038087; Ofício - Solicitação de Abertura de Processo Licitatório 3 (0038099); Termo de Encaminhamento 0043467; Declaração de Indicação de Agente de Contratação 0044848; Aviso Quadro de IRP 00006/2024 - UASG 928615 (0046000); Aviso Resumo IRP 00006/2024 - UASG 928615 (0046001); Termo de Juntada de documentos 0051755; Relatório -

Manifestação de Interesse - SSAM (0051756); Relatório - Quadro de IRP - Detalhes do Item (Confirmação) (0051758); Relatório - Confirmação e Encerramento IRP (0053298); Termo de Encaminhamento 0053299; Termo de Encaminhamento 0053359; Termo de Referência - Compras - SRP 0056024; Ofício - Solicitação de Parecer Orçamentário 960/2024 (0058592); Parecer Orçamentário 457 (0059298); Minuta de edital - serviços comuns 0060859; Portaria (0060932); Ofício 169 (0060955); Diligência 75 (0072265); Termo de Encaminhamento 0074108; Ofício 6 (0079176).

3. É o relatório

4. Passo à análise jurídica.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

1. Da Finalidade e da abrangência do Parecer Jurídico

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade solicitante no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

> 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;

6. Como se pode observar do dispositivo legal supra, 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, financeira ou de conveniência e oportunidade.

7. 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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

8. 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.

9. 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. Da Obrigatoriedade da Licitação

10. A Constituição Federal, consoante princípios e normas estabelecidas pelo art. 37, caput, e inciso XXI, estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação, nos termos do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, vejamos:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as

> condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

11. Nesse sentido, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas, com deferência aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

12. O **Documento de Formalização de Demanda - DFD (SEI 0027700)** estima, no presente caso, o valor da despesa em **R$ 1.180.611,84 (Um milhão, cento e oitenta mil, seiscentos e onze reais, oitenta e quatro centavos)**.

13. A instrução processual foi **autorizada pelo Secretário da Pasta (SEI 0027703)** em decorrência de sua autonomia administrativa e financeira conferida pela Lei Municipal nº 17.761, de 2017, alterada pela Lei Municipal nº 17.767, de 2017.

3. Do Sistema de Registro de Preço

14. O Sistema de Registro de Preço (SRP) não consubstancia modalidade licitatória, trata-se procedimento auxiliar, conceituado pelo art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, nos seguintes termos:

> Art. 6º [...]
>
> XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

15. Nesse contexto, o SRP tem o propósito de registrar fornecedores e respectivos preços, mediante única licitação, para que as necessidades daquele objeto registrado sema contratas junto ao vencedor, sem demandar novos procedimentos de seleção.

16. A licitação utilizando o SRP, então, tem como fim precípuo constituir um documento vinculativo, denominado "ata de registro de preços (ARP), que tem o condão de atribuir obrigação de fornecimento ao particular detentor da ata (vencedor), de forma que ele poderá ser chamado a contratar com o órgão/entidade gerenciador, assim como com outros que a integraram (participantes) ou que aderiram à ARP posteriormente (não participantes/carona).

17. Sabe-se que um processo licitatório pode ser processado de forma ordinária, isso é, individualizada, sem utilização do SRP, visando a atender, em regra, uma necessidade administrativa própria do órgão/entidade licitante. Nesse caso, então, haverá uma única licitação, a partir da qual poderá se originar um único contrato.

18. Nesse contexto, a partir do Decreto Municipal nº 383, de 2023, foi autorizada a utilização do SRP em âmbito municipal, nos seguintes termos:

> Art. 74. Em âmbito Municipal, é permitida a adoção do sistema de registro de preços para contratação de bens e serviços comuns, inclusive de engenharia, sendo vedada a adoção do sistema de registro de preços para contratação de obras de engenharia, bem como nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, desde que observado o disposto nos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133, de 2021, e neste Capítulo.

19. Posteriormente, o Município, através do Decreto Municipal nº 405, de 5 de outubro de 2023, regulamentou os art. 82 a art. 86 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Município de Marabá/PA, especificando as hipótese de utilização do referido procedimento auxiliar, vejamos:

> Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração Municipal julgar pertinente, em especial:
>
> I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
>
> II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou

> contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
>
> III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
>
> IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32 deste Decreto;
>
> V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.
>
> Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:
>
> I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e
>
> II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

20. Nesse contexto, pode-se concluir que, constatada uma contratação que se amolda a uma das hipóteses de utilização do SRP, previstas no art. 3 do Decreto Municipal nº 405, de 2023, o planejamento da contratação necessitará avaliar a utilização ou não do registro e, seja qual for a opção, deverá expor os motivos subjacentes. Indicando, assim, qual seria a hipótese normativa e a justificativa da decisão de utilizar o SRP, ou não, naquela contratação.

21. **No presente procedimento licitatório, a Administração demonstrou o cabimento do Sistema de Registro de Preço na hipótese, apresentando no Estudo Técnico Preliminar, Item 8 (0029387) a Justificativa para a utilização do Sistema de Registro de Preço.**

22. Recorda-se, ainda que o para fins de registro de preço, deve ser realizada o procedimento público de intenção de registro de preços para possibilitar a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total, nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021, vejamos:

> Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

23. **No presente procedimento licitatório, a Administração juntou a Despacho de Comunicação de IRP (0030577), a qual confirma que divulgou a eventual contratação, bem como a confirmação da anuência para participação do SSAM (0053359).**

4. Do Planejamento da contratação

24. A Lei nº 14.133, de 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 abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

25. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

> 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;
>
> 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.

(grifou-se)

26. 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 investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição da Administração.

27. Neste sentido, ressalte-se 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), conforme detalhamentos abaixo. 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.

28. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

4.1. Da Natureza Comum do Objeto

29. Compete à administração declarar que o objeto a ser licitado é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para *aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

30. A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

31. Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

32. **No caso concreto, a Administração declarou no DFD (0027700) expressamente a natureza comum do objeto da licitação.**

4.2. Da Indicação de Marca ou Produto

33. O art. 41, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, contempla a possibilidade de a Administração vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar

comprovado que os produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual.

34. Não obstante, o inciso I do art. 41 da legislação licitatória possibilita a indicação de marcas e modelos, nos seguintes termos:

> 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;

35. **No caso concreto, a Administração não inseriu no Termo de Referência (0040021) a indicação de marca.**

4.3. Do Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade

36. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

37. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

38. **São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O Assessorado deve:**

a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto;

b) indicar as dimensões dessa incidência; e

c) definir condições para sua aplicação.

39. Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

40. **Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, <u>recomendamos</u> como subsídio, ante a inexistência de material semelhante no âmbito municipal, <u>a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia</u>. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.**

41. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos previstos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

42. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial

b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e,

c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

43. Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. **Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.**

44. O **Termo de Referência (0040021)** ao tratar sobre o critério de sustentabilidade, informa que:

> Os produtos deverão atender, no que couber, o disposto na Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
>
> I - Os fabricantes e importadores de pneus novos devem coletar e dar destinação adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional, nos termos da Resolução CONAMA n° 416/2009 e Instrução Normativa n 09/2021, A Portaria 379/2021 - INMETRO traz orientações sobre a Etiqueta nacional de Conservação de Energia para pneus novos (ENCE) e suas categorias. A exigência da melhor categoria em uma licitação é indicada com base nos princípios da eficiência, e desenvolvimento nacional sustentável e consideração do ciclo de vida e.
>
> II - Observe a Resolução CONAMA nº 416, de 30/09/2009 (Dispõe sobre prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada);
>
> III - Instrução Normativa Ibama n° 1, de 18 de março de 2010 - Institui no âmbito do IBAMA, os procedimentos necessários ao cumprimento da Resolução CONAMA nº 416, de 30 de setembro de 2009, pelos fabricantes e importadores de pneus novos, sobre coleta e destinação final de pneus inservíveis.
>
> IV - respeite as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos;
>
> V- forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;
>
> VI - realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;
>
> VII - preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999.
>
> VIII - Nesta contratação busca-se produtos que: Não agridam as superfícies expostas; Produtos biodegradável; Não agride o meio ambiente, que causa o menos impacto ambiental; Proporcionem maior custo benefício.

4.4. Do Estudo Técnico Preliminar - ETP

45. 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. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

46. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

> Art. 18 [...]
>
> § 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.

47. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

48. Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2021, deve a Administração observar as regras constantes da no Decreto Municipal nº 383, de 28 de março de 2023, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública municipal.

49. No presente caso, a Equipe de Planejamento da Contratação elaborou o **Estudo Técnico Preliminar (SEI 0058902)**. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

4.4.1. Da Descrição da Necessidade da Contratação

50. A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

51. Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

52. Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133, de 2021, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

53. Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público, devendo, portanto, ser avaliado o interesse público também na

perspectiva de haver impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133, de 2021)

54. **Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.**

55. **O órgão demandante, a despeito da tecnicidade do assunto, descreveu especificamente a necessidade de contratação, no Estudo Técnico Preliminar (0029387).**

4.4.2. Da Previsão no Plano de Contratações Anual

56. De acordo como do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual.

> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
>
> (...)
>
> VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

57. É preciso compreender que o Plano de Contratações Anual (PCA) constitui instrumento de governança, no âmbito do Município de Marabá, o Decreto nº 383, de 28 de março de 2023, tratou sobre a implantação progressiva do PCA no Município, nos seguintes termos:

> Art. 26. O Município implementará progressivamente o Plano de Contratações Anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

58. É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei nº 14.133, de 2021.

59. **Convém lembrar que incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II.**

60. **O órgão demandante atestou no ETP que o objeto do procedimento está contemplado no Plano de Contratações Anual 2024, item 17 (Outros serviços de pessoa jurídica). (https://transparencia.maraba.pa.gov.br/files/2023/07/PlanContratAnual-2024.pdf).**

4.4.3. Da Definição do Objeto

61. Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

62. Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

63. De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

64. No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

65. Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

66. **O órgão demandante, a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente realizou a definição do objeto, conforme consta justificado no Estudo Técnico Preliminar.**

4.4.4. Dos Quantitativos Estimados

67. Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

68. Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

69. Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

70. Nesse sentido, o art. 40 da Lei nº 40.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.

71. Por fim, convém observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

72. Deve-se ressalvar que não compete a esta Procuradoria adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

73. **O órgão demandante, a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente demonstrou a legitimidade do quantitativo da futura contratação, conforme consta no Estudo Técnico Preliminar.**

4.4.5. Do Levantamento de Mercado

74. Uma vez identificada a necessidade administrativa e definido o objeto e quantidades, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

75. O art. 44 da Lei nº 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se

que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

76. Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

77. **O órgão demandante, a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente realizou o levantamento de mercado, conforme consta justificado no Estudo Técnico Preliminar.**

4.4.6. Do Parcelamento do Objeto da Contratação

78. Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
>
> (...)
>
> V - atendimento aos princípios:
>
> a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
>
> **b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;**
>
> c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.
>
> (...) (grifou-se)
>
> Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no §2º do dispositivo citado:
>
> Art. 40 [...]
>
> [...]
>
> § 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:
>
> I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
>
> II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
>
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.
>
> Por outro lado, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no mesmo art. 40, em seu parágrafo terceiro:
>
> Art. 40 [...]
>
> [...]
>
> § 3º O parcelamento não será adotado quando:
>
> I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
>
> II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
>
> III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

79. Como critério conceitual, o artigo 87 do Código Civil preceitua:

> Art. 87. Bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam.

80. Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens sejam considerados indivisíveis, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

81. Por outro lado, a disposição de um objeto em tese indivisível em um mesmo item (como nos casos de aquisição com instalação, por exemplo), ou a agregação de itens em um grupo, pode vir a caracterizar a não observância do referido princípio, demandando, necessariamente, justificativa por parte

do órgão ou entidade.

82. Ainda nesse tocante, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, seria cabível aplicar em um pregão comum, por analogia, as regras dos §§1º e 2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

> Art. 82. [...]
>
> § 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.
>
> § 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

83. De qualquer forma, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos.

84. **No caso concreto, observa-se que a Administração pretende promover a licitação de um único lote. A agregação foi justificada no sentido de não ser viável tecnicamente o parcelamento (item 9 do ETP – 0029387), nos seguintes termos:**

> Tendo em vista que a presente contratação do serviço se dar em razão da totalidade da combinação do conjunto de itens. De acordo com a legislação vigente, é obrigatório o parcelamento quando o objeto da contração tiver natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado. Compras, obras ou serviços efetuados pela Administração serão divididos em tantos itens, parcelas e etapas que se comprovem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se a licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, sem prejuízo da economia de escala.
>
> Considerados os aspectos e as características da solução que melhor atende aos interesses e as necessidades da Administração. Sendo assim entende-se que sobre o objeto da presente contratação não deve incidir o parcelamento do objeto, para evitar a ocorrência inviável, no contexto operacional, de mais de um certame ou adjudicatário por item e o consequente prejuízo da economia de escala; quer seja na forma material. Neste caso a opção pelo parcelamento do objeto não se faz necessária.

85. **Foi diligenciado no sentido de que fossem retificados os documentos do processo que tratem da aquisição de pneus por lote, bem como justifiquem de forma mais completa a prestação de serviço de balanceamento e alinhamento por lote.**

86. **Em resposta, a Administração manteve a aquisição por lote e justificou o serviço por lote, nos termos do Ofício nº 6/2024 (0079176):**

> Ademais, a contratação por lote é a que melhor reflete os anseios da administração, por ser econômica e logisticamente mais viável, pois permite o fornecimento e a distribuição dos objetos. Analisando o caso dos pneus, temos a vantagem quando é um único fornecedor, de ter maior controle das características e especificações técnicas do produto, sem correr risco de diferentes materiais.
>
> Ocorre que, quando é mais de um fornecedor, há um risco maior do fornecimento ser divergente das especificações técnicas, sendo um risco eminente quando tem-se mais de um fornecedor. Portanto, pretende-se ter uma coordenação logística e a disponibilidade dos itens adquiridos com mais eficácia.
>
> Ressaltamos portanto que, os itens que compõe os lotes possuem similaridades e seu agrupamento está em plena consonância com a prática de mercado, de modo a assegurar ampla competitividade ao certame.
>
> No que se refere ao serviço de alinhamento e balanceamento, cumpre ressaltar que a divisão desses serviços em itens não é economicamente viável, uma vez que são utilizados frequentemente em conjunto, por esta administração. Se faz necessário que a proposta dos licitantes englobe toda a prestação do serviço. Não há qualidade e nem comprovação de eficácia em se fazer o alinhamento em um local e o balanceamento em outro, já que é utilizado mesmo equipamento e são serviços concomitantes e complementares.

> Sendo assim, caso haja a execução dos serviços por fornecedores diversos, a administração pública não garante a qualidade e precisão dos serviços, além do que não haverá redução de custo operacionais e economia.
>
> Portanto, esta administração optou-se em contratar os serviços de alinhamento e balanceamento em lotes, uma vez que ao serem realizados com o mesmo fornecedor trará vantagens significativas para a administração pública em termos de eficiência, qualidade, garantia, custo, além de promover uma abordagem integrada e coordenada para a manutenção do veículo.

87. **Contudo, há que se registrar que o entendimento dos órgãos de controle é de que o gestor público não basta justificar, precisa demonstrar, na instrução processual, os benefícios ou prejuízos de aglutinar ou separar objetos em parcelas distintas, do ponto de vista técnico e econômico, considerando que há sempre um objetivo de melhor aproveitamento das possibilidades do mercado.**

88. **A Lei nº 14.133, de 2021, estabelece em seu artigo 40, inciso V, alínea "b", como princípio, entre outros, o do parcelamento, *"quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso"*, dispondo sobre algo similar no seu artigo 47, inciso II, mencionando o parcelamento como obrigatório *"quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso"*.**

89. **Importante complementar que o inciso III do § 2º do art. 40 da Lei de Licitações exige que, na aplicação do parcelamento, a Administração tem o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado, pelo qual recomendamos que o demandante atente-se em respeitar o princípio da ampla competitividade.**

90. **Para corroborar a justificativa apresentada no ETP acima transcrita, deve a Administração, atentar, ainda, na fase preparatória da licitação, para a particularidade de solicitar cotações de preços ou buscar contratos similares com e sem aglutinação de itens, para demonstrar a verdadeira vantajosidade para a Administração, ou seja, dentro de uma avaliação "com e sem" aglutinação de objetos.**

91. **De qualquer forma, em que pese a justificativa do órgão demandante de que pretende promover a licitação em lote, conforme consta no Estudo Técnico Preliminar, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa técnica fundamentada, baseada nos elementos legalmente definidos, como recomendado acima. Observa-se que no caso de alteração da licitação para itens, faz-se necessária a adequação e republicação do Estudo Técnico Preliminar.**

4.5. Do Termo de Referência

92. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

> 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**;

(...)

93. Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
>
> (...)
>
> § 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do **caput** do art. 6º desta Lei, além das 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.
>
> (...)

94. Especificamente em relação aos serviços, também devem ser observadas as exigências do art. 47, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:
>
> I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
>
> II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.
>
> § 1º (...)
>
> Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:
>
> I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
>
> II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
>
> III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
>
> IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
>
> V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
>
> VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

95. O Decreto Municipal nº 383, de 28 de março de 2023 dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da Administração Pública Municipal. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

96. O **Termo de Referência (ID 0040021)** foi juntado aos autos e aparentemente reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

97. De acordo com o art. 50 do Decreto Municipal nº 383, de 28 de março de 2023, ao final da elaboração do TR, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o que deve ser observado no caso concreto.

98. No caso concreto, o Termo de Referência **abordou adequadamente a referida previsão, dispondo pela não necessidade de classificação** do TR sob a luz da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

4.6. Da Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de

recebimento

99. O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

100. **No caso concreto, a Administração tratou no Termo de Referência as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento.**

4.7. Do Orçamento Estimado e Da Pesquisa de Preços

101. O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

> Art. 23. 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.
>
> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
>
> 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 - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
>
> IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, 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;
>
> V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
>
> [...]

102. Além das regras legais, também devem ser observadas as normas do Decreto Municipal nº 383, de 28 de março de 2023, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 56 da referida norma:

> Art. 56. A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:
>
> I - descrição do objeto a ser contratado;
>
> II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
>
> III - caracterização das fontes consultadas;
>
> IV - série de preços coletados;
>
> V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
>
> VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
>
> VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
>
> VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 58.

103. O referido Decreto, em seu artigo 58, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 58 que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, **devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.**

104. Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada.

105. Um segundo ponto refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 58 da Decreto Municipal nº 383, de 2023, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto.

106. Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 59, § 4º, do Decreto Municipal nº 383, de 2023, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que "Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

107. No presente caso, aparentemente foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no §1º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, materializada em **Relatório da Pesquisa de Preços (0043393)** que busca observar as exigências do Decreto Municipal nº 383, de 28 de março de 2023, inclusive no que tange à priorização dos parâmetros acima indicados.

108. **O Relatório da Pesquisa de Preços (0043393) fundamentou a Pesquisa em Banco de Preços e Cotação com Fornecedores.**

4.8. Do Regime de Fornecimento

109. Os documentos de planejamento da contratação devem tratar do regime de fornecimento de bens, observados os potenciais de economia de escala, cujos impactos podem afetar a decisão sobre o parcelamento ou não do objeto, que será abordado mais adiante.

110. **No caso concreto, a Administração inseriu no procedimento o regime de fornecimento**

4.9. Da Modalidade, Do Critério de Julgamento e Do Modo de Disputa

111. Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

112. Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

modalidade de licitação;

critério de julgamento;

modo de disputa; e

adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

113. **No caso concreto, a Administração inseriu na Minuta do Edital (0060859) no procedimento as referidas exigências.**

4.10. Das Exigências de Qualificação Técnica

114. Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

115. A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se a entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

116. Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme art. 67, §2º da Lei nº 14.133, de 2021.

117. **No caso concreto, o Termo de Referência (0058592), no Item 8.26, indicou a exigência**

de comprovação de aptidão técnica mínima, bem como permitiu que, para fins de comprovação de aptidão para o fornecimento de bens similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, que comprovem já ter o licitante executado, no mínimo, 30% (trinta por cento) de fornecimento de item da mesma natureza do item que for participar do certame, emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou regularmente emitido(s) pelo conselho profissional competente, quando for o caso.

4.11. Da Análise de Riscos

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

119. A Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.

120. No presente caso, foi juntado aos autos o **Mapa de Riscos (SEI 0029304)**, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.

4.12. Do Orçamento Sigiloso

121. A Administração pode optar pela realização de licitação com preservação das informações do orçamento estimado, o que se admite desde que justificadamente, conforme estabelece o art. 24, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

122. De acordo com o art. 18, §1º, inciso VI, o ETP deve tratar da 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, caso a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.

123. Desse modo, o planejamento da contratação deve contemplar a análise de conveniência e oportunidade sobre a adoção ou não do orçamento sigiloso.

124. **No caso concreto, a instrução processual revela que o tema foi tratado expressamente, tendo a Administração divulgado o orçamento estimado.**

5. Da Adequação Orçamentária

125. Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

126. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Lei nº 8.429, de 1992
>
> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> (...)
>
> IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
>
> (...)
>
> Lei nº 14.133, de 2021
>
> Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

127. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

128. No caso concreto, a Administração juntou **Parecer Orçamentário 457/2024 (ID 0059298)** informando que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias. Referente à **Declaração de Adequação Orçamentária Financeira (0036497)** esta certifica que foram atendidas todas as exigências dos artigos 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO.

6. Da Minuta de Edital

6.1. Da Adequação do Edital

129. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, bem como o art. 82 da mesma lei dispõe sobre as exigências que o edital de licitação para registro de preços deverá observar, vejamos:

> Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:
>
> I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
>
> II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
>
> III - a possibilidade de prever preços diferentes:
>
> a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
>
> b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
>
> c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
>
> d) por outros motivos justificados no processo;
>
> IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
>
> V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
>
> VI - as condições para alteração de preços registrados;
>
> VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
>
> VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
>
> IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

130. As disposições do Decreto Municipal nº 405, de 5 de outubro de 2023, também devem ser observadas.

131. A **Minuta de Edital (0060859)** foi juntada aos autos constando os seguintes itens:

> 1. DO OBJETO
>
> 2. DO REGISTRO DE PREÇOS
>
> 3. DA PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO
>
> 4. DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO
>
> 5. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA
>
> 6. DA ABERTURA DA SESSÃO, CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES
>
> 7. DA FASE DE JULGAMENTO
>
> 8. DA FASE DE HABILITAÇÃO
>
> 9. DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS
>
> 10. DA FORMAÇÃO DO CADASTRO DE RESERVA

11. DOS RECURSOS
12. DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES
13. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO
14. DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO
15. DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO
16. DA ENTREGA DO OBJETO
17. DA VIGÊNCIA E EXTINÇÃO
18. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

132. Aparentemente a referida Minuta reúne cláusulas e condições essenciais exigidas para o instrumento da espécie.

6.2. Da Participação de ME, EPP e Cooperativas

133. Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

6.2.1. Da Cota Reservada

134. Conforme previsão do art. 48, inciso III, da Lei Complementar 123, de 2006, e do inciso II do art. 31 da Lei Complementar Municipal nº 13, de 14 de junho de 2021, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

135. Em relação às cotas exclusivas, identificam-se alguns requisitos que condicionam seu uso:

> Em primeiro, a adoção da cota de 25% apenas será aplicável em certames para aquisição de bens, não sendo admitida tal restrição competitiva em licitações para contratação de serviços ou obras; e
>
> Em segundo, esses bens devem possuir natureza divisível. Esta divisibilidade está relacionada ao item, e não à pretensão contratual como um todo. Assim, a cota exclusiva apenas pode ser utilizada caso fosse possível a cisão do item, sem prejuízo à licitação.

136. A aplicação de cota destinada a microempresas e empresas de pequeno porte em licitações, na aplicação das cotas reservadas de até 25%, o montante destinado à contratação dessas empresas pode ultrapassar R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), já que o dispositivo legal não determina um valor máximo (inciso III do artigo 48 da Lei Complementar nº 123/06), assim como o faz nas licitações destinadas exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte (inciso I).

137. **O art. 49 da Lei Complementar nº 123/06 proíbe a aplicação do disposto nos seus artigos 47 e 48 quando o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a Administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado. Também fica dispensada a aplicação de cotas quando se tratar de contratação de serviços, nos termos do artigo 48, III da LC 147/2014.**

138. **No presente procedimento, para fins de respeitar a cota reservada, o Lote 4 foi destinado para ME e EPP, nos termos do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, conforme Anexo II da Minuta do Edital (0060859).**

139. **No caso, foi observada a reserva de cota, contudo, se a Administração optar pela licitação por ITEM tal como explanado no tópico "4.4.6. Do Parcelamento do Objeto da Contratação" deste Parecer, do presente parecer, deve ser observada a possibilidade de destinação de cotas exclusiva a ME e EPP.**

6.2.2. Previsões da Lei n. 14.133, de 2021, sobre Tratamento Diferenciado a ME e EPP

140. Inicialmente, convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Por elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

> Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
>
> § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:
>
> I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;
>
> II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.
>
> § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.
>
> § 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

141. Desse modo, para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, é preciso estar claro que o **tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam:**

a) item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; e

b) no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

142. Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º, acima transcritos, que tratam dos critérios para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.

6.3. Das Margens de Preferência

143. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração poderá estabelecer margens de preferência, conforme premissas indicadas em seu art. 26:

> Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:
>
> I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;
>
> II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.
>
> § 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:
>
> I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;
>
> II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;
>
> III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.
>
> § 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

144. Convém observar que o art. 27 estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da aplicação de margens de preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

145. No caso concreto, **a minuta de edital, no item 6.18, revela que a Administração não realizará a licitação com margem de preferência.**

6.4. Cláusula com Índice de Reajustamento de Preços, com data-base vinculada à data do Orçamento Estimado

146. O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-

base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

147. **No caso concreto, a minuta de edital e anexos revela que a Administração estabeleceu índice de reajustamento de preço, não obstante, recomendamos que seja incluído no Edital e Contrato que o reajustamento será com data-base vinculada à data do orçamento estimado, conforme exigência legal.**

6.5. Da Obrigação da Contratada Reservar Vagas

148. No âmbito municipal, há previsão na Lei Municipal nº 17.819, de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 194, de 2021, de se estabelecer reserva, no mínimo, de 5% (cinco por cento) das vagas em seu quadro pessoal, para adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, no âmbito das contratações do Município de Marabá que haja prestação de serviços.

149. Ademais, a Lei Municipal nº 18.117, de 13 de maio de 2022, exige da empresa a reserva de cota de contratação de 15% para jovens aprendizes.

150. No presente procedimento, **a Minuta de Edital não trouxe as referidas exigências para a empresa contratada, tendo em vista que não haverá a prestação de serviço com prestação de mão-de-obra, bem como aquisição de material.**

6.6. Da Minuta da Ata de Registro de Preço

151. A ata de registro de preços é documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

152. A **Minuta da Ata de Registro de Preço (0076700) foi juntada aos autos como ANEXO III do Edital** e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, pois indica: OBJETO (CLÁUSULA PRIMEIRA); a RELAÇÃO DOS FORNECEDORES BENEFICIÁRIOS DO REGISTRO DE PREÇOS (CLÁUSULA SEGUNDA); o ÓRGÃO GERENCIADOR E PARTICIPANTES (CLÁUSULA TERCEIRA); A ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (CLÁUSULA QUARTA); a VALIDADE, FORMALIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E CADASTRO DE RESERVA (CLÁUSULA QUINTA); a ALTERAÇÃO OU ATUALIZAÇÃO DOS PREÇOS REGISTRADOS (CLÁUSULA SEXTA); a NEGOCIAÇÃO DE PREÇOS REGISTRADOS (CLÁUSULA SÉTIMA); REMANEJAMENTO DAS QUANTIDADES REGISTRADAS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (CLÁUSULA OITAVA); o CANCELAMENTO DO REGISTRO DO LICITANTE VENCEDOR E DOS PREÇOS REGISTRADOS (CLÁUSULA NONA); as PENALIDADES (CLÁUSULA DÉCIMA) e as CONDIÇÕES GERAIS (CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA).

6.7. Da Minuta de Termo de Contrato

153. 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, vejamos:

> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
>
> I - o objeto e seus elementos característicos;
>
> II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
>
> III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
>
> IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
>
> V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
>
> VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
>
> VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
>
> VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional

programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

154. A **Minuta de Contrato (0060859)** foi juntada aos autos **como ANEXO IV do Edital,** com as seguintes cláusulas: CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO (ART. 92, I E II); CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO; CLÁUSULA TERCEIRA – DO MODELO DE EXECUÇÃO (ART. 92, IV, VII E XVIII); CLÁUSULA QUARTA – DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO; CLÁUSULA QUINTA – DA SUBCONTRATAÇÃO; CLÁUSULA SEXTA – PREÇO (ART. 92, V); CLÁUSULA SÉTIMA – PAGAMENTO (ART. 92, V E VI); CLÁUSULA OITAVA – REAJUSTE (ART. 92, V); CLÁUSULA NONA – OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE (ART. 92, X, XI E XIV); CLÁUSULA DÉCIMA – OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO (ART. 92, XIV, XVI E XVII); CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – GARANTIA DE EXECUÇÃO (ART. 92, XII); CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS; CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DA EXTINÇÃO CONTRATUAL (ART. 92, XIX); CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (ART. 92, VIII); CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DOS CASOS OMISSOS (ART. 92, III); CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – ALTERAÇÕES; CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – PUBLICAÇÃO; CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS - (LEI Nº 13.709/2018-LGPD); CLÁUSULA DÉCIMA NONA– FORO (ART. 92, §1º).

155. A **Minuta de Contrato (0060859) foi juntada aos autos como ANEXO IV do Edital,** aparentemente, **reúne as cláusulas e condições essenciais** exigidas nos instrumentos da espécie pelo artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021.

156. **Por fim, em observância à Lei nº 13.709, de 2008 (LGPD), recomenda-se que no contrato administrativo não conste os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o §1º do artigo 89 da Lei nº 14.133, de 2021, exige apenas esse dado**.

7. Designação de Agentes Públicos

157. Os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

> Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:
>
> I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da

> Administração Pública;
>
> II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e
>
> III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.
>
> § 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.
>
> § 2º O disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

> Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.
>
> § 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.
>
> § 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.
>
> § 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (Regulamento) Vigência
>
> § 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.
>
> § 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

158. As regras do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto:

> Art. 9º [...]
>
> § 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.
>
> § 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

159. O Decreto Municipal nº 383, de 28 de março de 2023, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

160. Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar todas as regras previstas no referido Decreto. Por conta de sua relevância, convém registrar que o artigo 12 do Decreto nº 11.246, de 2022, tratou de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

> Lei nº 14.133, de 2021

> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da **segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).
>
> (...)
>
> Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:
>
> (...)
>
> § 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o **princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.
>
> (grifou-se)
>
> Decreto nº 383, de 2023
>
> Art. 22. O **princípio da segregação das funções** veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.
>
> Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o**caput**:
>
> I - será avaliada na situação fática processual; e
>
> II - poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:
>
> a) da consolidação das linhas de defesa; e
>
> b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

161. No presente caso, foram juntados aos autos a: **Instituição da Equipe de Planej. da Contratação 0027707; Certidão - Princípio da Segregação das Funções 0027708; Despacho Designação Gestor Contrato 0027709; Despacho Designação Fiscal Contrato 0027711.**

162. **A Administração juntou a Portaria do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio (0060932), bem como informou, por meio do Ofício nº 169/2024/SEPLAN (0060955), que a indicação do agente responsável pelo certame será realizada em momento oportuno no início da fase externa, não obstante, foi juntado aos autos a Declaração de Indicação de Agente de Contratação 0044848.**

8. Publicidade do Edital e do Termo do Contrato

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

164. Destacamos 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, de 2021.

3. DA CONCLUSÃO

165. Ante todo o exposto, **cumpridas as recomendações acima**, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, **OPINO de forma FAVORÁVEL** pelo prosseguimento do presente processo.

166. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, **será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica**.

167. É o Parecer.

168. À consideração do Procurador-Geral do Município.

169. Marabá/PA, 26 de agosto de 2024.

documento assinado eletronicamente
Marcelo Rubens Fernandes Macedo Alves Félix
Procurador Municipal
Portaria nº 3.908/2021-SEMAD
OAB/PA 31.850-B

Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Rubens Fernandes Macedo Alves Félix**, **Procurador(a) Municipal**, em 26/08/2024, às 12:11, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, II, § 1º, do Decreto nº 397, de 2 de agosto de 2023 a partir de agosto de 2023 .
Nº de Série do Certificado: 7287145288964971677

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.maraba.pa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0088349** e o código CRC **E1CE9D55**.

Prefeitura Municipal de Marabá
Procuradoria-Geral Do Município
Gabinete Procurador-Geral

DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 302/2024/PROGEM-PG/PROGEM-PMM

Processo nº 050505111.000018/2024-18

Assunto:

Aprovo o **PARECER Nº 335/2024/PROGEM-PM/PROGEM-PMM** , por sua própria fundamentação.

Pelos motivos e fundamentos indicados na supramencionada manifestação, conclui-se que o procedimento submetido à análise demanda saneamento.

Portanto, torna-se indispensável ao prosseguimento do feito o atendimento das recomendações que constam do Parecer, bem como da conclusão, ou demostrar eventual desnecessidade ou inconveniência da adoção das medidas sugeridas, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, alheios às competências desta Procuradoria.

Restitua-se os autos à DGLC, visando providências subsequentes.

ABSOLON MATEUS DE SOUSA SANTOS:37477560268

Assinado de forma digital por ABSOLON MATEUS DE SOUSA SANTOS:37477560268
Dados: 2024.08.26 17:35:12 -03'00'

Marabá-PA, 26 de agosto de 2024.

Documento Assinado Eletronicamente
Absolon Mateus de Sousa Santos
Procurador Geral

Documento assinado eletronicamente por **Absolon Mateus de Sousa Santos**, **Procurador Geral**, em 26/08/2024, às 17:47, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, II, § 1º, do Decreto nº 397, de 2 de agosto de 2023 a partir de agosto de 2023 .
Nº de Série do Certificado: 7287143060175297441

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.maraba.pa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0089206** e o código CRC **E2A29512**.