

PARECER JURÍDICO.

Processo administrativo nº: 920240005 Pregão Eletrônico nº 9.2024-0005 -SRP

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. ANÁLISE DA REGULARIDADE JURÍDICA DA MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS. PREGÃO - SRP. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI nº 14.133/2021. DECRETO 11.462/23. DECRETO MUNICIPAL 035/2023 GAB/PMU. REGULARIDADE JURÍDICA DO CERTAME.

#### 1. RELATÓRIO

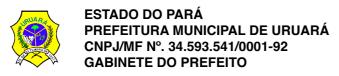
Trata-se de processo administrativo em epigrafe encaminhado solicitando parecer jurídico quanto ao procedimento licitatório a ser realizado na modalidade <u>em epígrafe</u> fundamentada na Lei nº 14.133/2021, visando à realização de Pregão Eletrônico - Registro de Preço para:

Aquisição de gêneros alimentícios, utensílios domésticos e materiais de limpeza, constando dos autos os seguintes documentos principais:

- a. Memorando e Documento de formalização de demanda DFD, fls. 02, e ss.;
- b. Ofício circular comunicando ao possíveis interessados a instrução dos autos para formalização de registro de preço, fls. 12 e ss;
- c. Resposta dos órgãos interessados em participar do registro de preço, acompanho do DFD, fls. 19 e, ss;
  - d. Estudo técnico preliminar, fls. 75e ss.;
    - i. Termo de aprovação, fls. 99 e ss;
  - e. Relatório de pesquisa e cotações de preços, fls. 122 e ss.
  - f. Termo de referência, fls. 196 e ss.;
  - g. Planilha de quantitativos e preços máximos, fls. 197 e ss.;
    - i. Termo de aprovação, fl. 196.
  - h. Autorização para abertura do certame, fl. 215, 216;
  - i. Designação do Agente de Contratação, fl. 218;
  - j. Minuta de Edital, Ata de Registro de Preço, Contrato e anexos, fls. 220 e ss.;
  - k. encaminhamento a este Consultivo, fl.368.

Os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para exame prévio, com fundamento artigo 53, da Lei nº 14.133/21,

É o breve relatório.



# 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

## 2.1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

Esta manifestação jurídica tem como objetivo auxiliar a autoridade no controle prévio de legalidade, conforme previsão do *art. 53 da Lei nº 14.133/2021*. <u>Não há exigência legal para fiscalização posterior do cumprimento das recomendações da unidade jurídico-consultiva</u>. Caso o administrador não siga as orientações do Órgão Consultivo, ele deve justificar¹ as razões para essa postura nos autos.

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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do <u>exercício da competência da análise jurídica da futura contratação.</u>

Ressalte-se que a análise se concentra nos *aspectos jurídicos* do procedimento, excluindo detalhes eminentemente técnicos. Partimos do pressuposto de que a autoridade competente possui os conhecimentos técnicos necessários para adequar o procedimento às necessidades da Administração, por analogia consideramos a orientação da *Boa Prática Consultiva* — Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, o qual prevê que:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

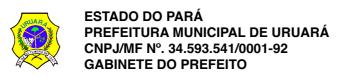
Presume-se que as especificações técnicas detalhadas neste processo, incluindo a descrição do objeto da contratação, suas características, requisitos, quantitativos e a avaliação do preço estimado, foram adequadamente estabelecidas pelo setor competente do órgão, baseando-se em critérios técnicos objetivos para atender eficazmente ao interesse público. Da mesma forma, pressupõe-se que o exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado seja fundamentado, com as decisões devidamente justificadas no processo.

Por outro lado, é importante esclarecer que NÃO é função do órgão de assessoramento jurídico realizar auditorias sobre a competência de cada agente público na realização de atos administrativos, seja para ações em curso ou já concluídas. Cabe a cada agente assegurar que suas ações estejam em conformidade com suas atribuições legais.

<sup>1</sup> Utilizamos a analogia do Art.50, VII, 9.784/1999.

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando

<sup>(...)</sup>VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;



É importante destacar que algumas recomendações são feitas sem caráter obrigatório, visando reforçar a segurança jurídica da própria autoridade assessorada. Esta possui a prerrogativa, dentro dos limites de discricionariedade conferidos por lei, de avaliar e decidir se acata ou não essas considerações. No entanto, as questões de legalidade identificadas serão destacadas para correção apropriada. Caso o processo prossiga sem atender a esses apontamentos, a responsabilidade será exclusivamente da Administração.

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

## 2.2. ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA - PREGÃO ELETRÔNICO -SRP

Consta dos autos — Estudo técnico preliminar - ETP e Termo de Referência - TR, apresentando as devidas justificativas técnicas para utilização da modalidade eleita item 1 e 8 do TR.

TR, se encontra firmado pelas autoridades o que dispensaria a necessidade de aprovação, quanto ao ETP, termo de aprovação pendente estando firmado apenas pela equipe responsável pela elaboração.

Em análise a minuta de Edital anexa aos autos, a Administração optou pela modalidade de licitação em epígrafe, com fundamento na nova lei de licitações, Diante desta opção, é importante destacar as previsões sobre a referida modalidade:

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

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; (...)

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;

Art. 28. São modalidades de licitação:

pregão;

concorrência;

(...)

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

(...)

IV - sistema de registro de preços;

A partir do exposto acima, verifica-se que o pregão e a concorrência eletrônica seguem o mesmo rito procedimental comum previsto no artigo 17 da Lei 14.133/2021, diferenciando-se, contudo, pelo fato do pregão ser adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, podendo ainda ser utilizados como sistema de registro de preços.

Por sua vez conforme dispositivo do parágrafo único, do art.29, a modalidade pregão em sua forma tanto eletrônica como presencial NÃO poderá ser aplicado para obras.

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, deve-se lembrar que tal procedimento é cabível nas hipóteses indicadas no art. 3º do Decreto nº 11.462, de 31/03/2023:

- 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, posto de trabalho ou regime de tarefa; (não se confundindo entrega parcelada dos produtos com entrega de parcelas do produto, nos termos do entendimento firmado no Acórdão TCU nº 125/2016 Plenário) 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  $\S$  2º do art. 32, ou;
- V quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (podendo a incerteza da demanda ser relacionada com a sua ocorrência ou com a quantidade de bens, conforme Acórdão TCU nº 2.197/2015-Plenário).

Conclui-se que a modalidade pregão eletrônico - SRP e a mais adequada para o presente

caso.

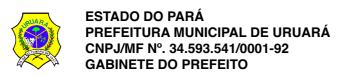
Em relação ao procedimento a ser seguido, tanto a concorrência quanto o pregão devem observar o artigo 17, da Lei 14.133/2021, abaixo:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I preparatória;
- II de divulgação do edital de licitação;
- III de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV de julgamento;
- V de habilitação;
- VI recursal;
- VII de homologação.
- § 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.
- § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.
- § 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.
- § 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.
- § 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.
- § 6º A Administração poderá exigir certificação por organização independente acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como condição para aceitação de:
- I estudos, anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos;
- II conclusão de fases ou de objetos de contratos;
- III material e corpo técnico apresentados por empresa para fins de habilitação.

# 2.3. DO REGIME DE CONTRATAÇÃO E CRITÉRIO DE JULGAMENTO

Em relação ao regime de contratação, a Administração optou pelo critério de julgamento menor preço / item.



Prevê a Lei 14.133/2021, o regime de contratação, recomendado, a Administração dever observar e aplicar os referidos dispositivos no rito procedimental de contratação:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: I - menor preço;

(...)

- Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.
- § 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.
- § 2º O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos.

No que tange o critério de julgamento por menor preço, cabe suscitar que o foco é selecionar a proposta mais econômica e vantajosa para a administração pública, sem comprometer a qualidade do serviço ou produto oferecido.

# 3. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

É de extrema relevância que a Autoridade assessorada sempre observe nas contratações as diretrizes relativas ao desenvolvimento sustentável. Isto porque o Poder Público, em razão do vultoso poder de compra, funciona como força motriz da sociedade e consequentemente do desenvolvimento nacional sustentável.

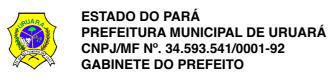
Todavia, mais do que uma boa prática, a sustentabilidade alcançou no ordenamento jurídico pátrio – por intermédio da Lei nº 12.349/2010 (que alterou o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993) – o patamar de Princípio, constituindo-se em obrigação a ser observada pelo Gestor Público.

A lei 14.133/2021, no seu artigo 5º, manteve referido princípio em destaque:

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 4de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Registre-se, ainda, que o Princípio do Desenvolvimento Sustentável deve ser considerado, no mínimo, quanto aos seguintes aspectos: econômico, social, ambiental e cultural

O Desenvolvimento Sustentável, constitui ferramenta de gestão e planejamento que permite estabelecer práticas de sustentabilidade e de racionalização dos gastos nos processos administrativos. O compromisso com a sustentabilidade melhora a qualidade do gasto público, combate ao desperdício e promove a redução do consumo.



Ressalta-se que há possibilidade de serem incluídos outros critérios e práticas de sustentabilidade além daqueles legalmente previstos, desde que observados os demais princípios licitatórios, mediante justificativa a constar do processo administrativo.

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.

O estudo técnico preliminar traz tópico de impactos ambientais, registra-se que cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos serviços a serem contratados. Se a Administração entender que os serviços objeto desta contratação não se sujeitam aos critérios e práticas de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

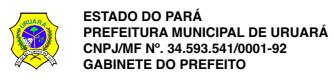
# 4. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

#### 4.1. Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir na fase preparatória os documentos essenciais ao planejamento da contratação.

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 l ei

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, constando a síntese das justificativas no estudo técnico preliminar e termo de referência.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

#### 4.2. Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

Da análise do Documento De Formalização Da Demanda, entende-se que a Administração preencheu os requisitos mínimos previstos

Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos mínimos previstos.

Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos recomendado, contudo, cabe a Administração através de sua área técnica se certificar se o mesmo apresenta todas as orientações traçadas no art.18. I, e § 1º, com as observações do §3º do mesmo artigo (quando aplicável), da Lei nº 14.133/2021.

#### 4.3. Gerenciamento de riscos

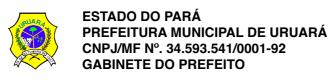
O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XXVII)

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
- b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
- c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;



Minuta contratual, contempla previsões para restabelecimento do equilíbrio financeiro, bem como, as possibilidades de alteração contratual nos termos do Art. 124, da Lei 14.133/21, no entanto, não realizou a juntada do mapa de risco devendo se saneado tal vício.

#### 4.4. Termo de referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021).

No caso, consta nos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante.

Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, recomenda-se atenção aos pontos destacados abaixo; quando cabível.

a exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021); será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021);

com relação à capacidade técnico-profissional, ressalta-se que a jurisprudência do TCU entende ser indevida a exigência de vínculo empregatício, para fins de comprovação da responsabilidade técnica pelo acompanhamento do serviço (capacidade técnico-profissional);

em razão das peculiaridades do objeto, a equipe de planejamento deve ter integrante com formação em engenharia, considerando que a equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros".

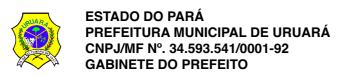
a área técnica deverá certificar-se de que todos os elementos do art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133/2021 foram contemplados no termo de referência (Súmula TCU nº 261). Recomenda-se ainda a consulta à Decisão Normativa CONFEA nº 106, de 2015 e à OT – IBR 001, de 2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Pública – IBRAOP. Tais documentos trazem orientações específicas sobre o conteúdo de projetos básicos para obras e serviços de engenharia planejados pela Administração Pública:

os responsáveis pela produção dos elementos e/ou peças técnicas exclusivamente relacionados com engenharia e/ou arquitetura e/ou técnica industrial devem ser identificados nos autos (art.2º, I, da IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 2016).

Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

#### 4.5. Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi justificada, conforme se verifica do estudo técnico preliminar e termo de referência.



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

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no estudo técnico preliminar e Termo de Referência atendam às premissas acima citadas.

## 4.6. Parcelamento da contratação e regra da necessária adjudicação por itens

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

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

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:

(...)

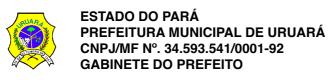
V - atendimento aos princípios:

- 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:

- § 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:



§ 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.

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

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.

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 seja considerado indivisíveis, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

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.

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 Precos:

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade <u>de se promover a adjudicação por item</u> e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverão 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.

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.

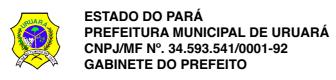
No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 47, II, §1º, Lei nº 14.133/2021):

I – a responsabilidade técnica;

 II – o custo para a Administração de vários contratos frente as vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III – o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por item único (item 1.3 do Edital), com as devidas justificativas.



No caso concreto, em que pese o aspecto técnico envolvido, observa-se que a Administração pretende promover a licitação de item (itens), trazendo as justificativas no TR.

#### 5. Do Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, 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.
 (...)

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma:

Art. 3º 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;

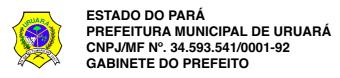
VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexeguíveis ou excessivamente elevados, se aplicável:

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. 5º.

Referida IN, em seu artigo 5º, 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 5º 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.

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



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 5º da Instrução Normativa nº 65, de 2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto.

Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65, de 2021, 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 ".

No caso concreto, aparentemente a pesquisa buscou atender os termos descritos nas normas aplicáveis, cabendo ao órgão assessorado se certificar que todos os critérios foram atendidos.

# 5.1. Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

Consta dos autos aos autos o documento que comprova a designação do agente de contratação/pregoeiro e da equipe de apoio (art.8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e Decreto Municipal nº 035/2023 – GAB/PMU).

## 5.2. Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

Como é cediço, a Lei Municipal 439/2011, de 31 de março de 2011, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública municipal

O art. 34, §º. 1º, I, do referido diploma estabelece que as licitações para contratações cujo o valor de seus itens esteja abaixo de R\$ 80.000,00 deverão ser destinadas exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, observando ainda as determinações do I e II do parágrafo acima citado. Todavia, cabe ressaltar que não se aplica a restrição nos casos expressamente previstos no § 2º, do ART. 35, situação que requer a devida justificativa.

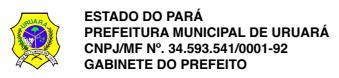
Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488/2007.

Diante disso, verifica-se que, no edital a previsão do item 3.6.1.

Para os itens iguais ou inferiores a 80.000,00 (oitenta mil reais) a participação será exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48 da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro artigo 34, §1o, I, da Lei Municipal 439/2011, atribuindo ampla concorrência aos itens que superem o respectivo valor.

#### 6. DA MINUTA DO EDITAL, ATA DE REGSITRO DE PREÇO E CONTRATO

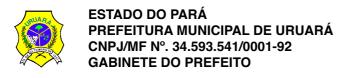
De acordo com o art. 25 da Lei nº 14.133/2021, o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. Nos casos de obras e serviços especiais de engenharia, conforme o art. 29 da Lei Federal n.º 14.133/2021, deve ser



adotada a modalidade concorrência, e esta segue o rito procedimental comum do pregão a que se refere o art. 17 da Lei n.º 14.133/2021. Se adotado o julgamento por maior desconto, este deverá ter como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos (§2º do art. 29).

# O edital cumpre os requisitos legais, como segue:

REQUISITO LEGAL	OBSERVAÇÕES
A definição do objeto para o atendimento da necessidade	Neste caso, a definição do objeto deverá ser realizado por meio de elementos técnicos instrutores (termo de referência,– art. 18, Inciso II da Lei Federal n.º 14.133/2021). Consta no preâmbulo do edital (item 1) qual é o objeto a ser contratado com a licitação.
Valor Máximo da Licitação	De acordo com o art. 23 da Lei e §1º do referido artigo, adotados de forma combinada ou não. A minuta editalícia exige, (anexa planilha de quantitativos e valores da Licitação, levando-se em conta que o orçamento estimado e parâmetro de julgamento nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021.
Recursos Orçamentários	Tratando-se de SRP, A dotação orçamentária não será exigível neste momento, no entanto, nos termos do art. 85. As CONTRATAÇÕES decorrente do SRP DEVERÁ observar os limites da dotação orçamentária disponível.
Sistema da Pregão, na forma eletrônica	Preambulo da Minuta permite que o órgão/entidade licitante especifique por meio de qual sistema eletrônico de licitações será realizada a disputa.  No que tange a divulgação do edital o item 15.10 da minuta elenca os meios de disponibilização do edital. Prevendo a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos o Art. 54 da lei 14.133/21.
Norma aplicável	Sobre a norma aplicável da licitação o PREAMBULO da Minuta de Edital prevê que a licitação e a contratação dela decorrente são reguladas pelas condições específicas e gerais, pelo disposto nos demais anexos do edital, e que a licitação será regida pela Lei Federal n.º 14.133, de 2021, demais normas pertinentes ao objeto da licitação.
Da Participação e Reserva de Lotes para ME e EPP	O Item 3 da Minuta do Edital prever participação exclusiva para ME e EPP, conforme já analisado anteriormente em ponto específico.
Critério de Aceitabilidade de Preços e Critério de Julgamento das Propostas	Está descrita de forma detalhada os procedimentos relativos à abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances, relativo a cada modo de disputa previsto em lei (modo de disputa aberto item 1.4). Está perfeitamente esclarecido na Minuta do Edital, trazendo tópicos
	específicos quando a apresentação das propostas, preenchimento, classificação e Fase de Julgamento, de forma clara e objetivas. Art. 56 a 61 da NLL
Prazo Mínimo de Validade das Propostas	
	Julgamento, de forma clara e objetivas. Art. 56 a 61 da NLL  A minuta prevê que o prazo de validade das propostas, que deverá constar no Descritivo das
das Propostas	Julgamento, de forma clara e objetivas. Art. 56 a 61 da NLL  A minuta prevê que o prazo de validade das propostas, que deverá constar no Descritivo das Propostas de Preços, não podendo ser inferior ao fixado no próprio edital. Item 5.7.1  Prever a Minuta do edital as fases de habilitação, estabelecendo critérios de habilitação jurídica – art. 66, fiscal social e trabalhista – art.68, econômica financeira -art. 69 e qualificação técnica, todos
das Propostas Habilitação	Julgamento, de forma clara e objetivas. Art. 56 a 61 da NLL  A minuta prevê que o prazo de validade das propostas, que deverá constar no Descritivo das Propostas de Preços, não podendo ser inferior ao fixado no próprio edital. Item 5.7.1  Prever a Minuta do edital as fases de habilitação, estabelecendo critérios de habilitação jurídica – art. 66, fiscal social e trabalhista – art.68, econômica financeira -art. 69 e qualificação técnica, todos os critérios estabelecidos, atendem a lei 14.133/2021, e não restringe a participação no certame  Item 9 prevê os critérios de apresentassem de recursos de forma clara e objetiva nos termos da
das Propostas  Habilitação  Dos recursos	Julgamento, de forma clara e objetivas. Art. 56 a 61 da NLL  A minuta prevê que o prazo de validade das propostas, que deverá constar no Descritivo das Propostas de Preços, não podendo ser inferior ao fixado no próprio edital. Item 5.7.1  Prever a Minuta do edital as fases de habilitação, estabelecendo critérios de habilitação jurídica – art. 66, fiscal social e trabalhista – art.68, econômica financeira -art. 69 e qualificação técnica, todos os critérios estabelecidos, atendem a lei 14.133/2021, e não restringe a participação no certame Item 9 prevê os critérios de apresentassem de recursos de forma clara e objetiva nos termos da NLLC  Não há previsão para apresentação de garantia, (proposta e execução do contrato), nos termos do art. 96 da NLLC, as garantias fica a critério da autoridade competente, no presente coso não consta



Ata de Registro de Preço e Formação de Cadastro Reserva

Prevê os critérios da formalização da ata de registro e formação do cadastro de reserva item 11 e

Sanções Administrativas e

Penais

Está consignado que o licitante e o contratado que incorram em infrações, está sujeita as

penalidades previstas no previstas no art. 155 e 156 da NLLC. – Item 13 do edital.

Da Impugnação e pedido de

esclarecimentos.

O item 14 prevê as possibilidades de impugnação e pedido de esclarecimento, de forma clara e

objetiva

Disposições Gerais

Nas disposições gerais foram definidas as referências de tempo, as hipóteses de feriado ou outro fato superveniente que impeça a realização da sessão pública de abertura das propostas na data designada no edital, a possibilidade de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, as implicações da não apresentação de qualquer documento ou a apresentação com prazo de validade expirado, entre outras regras necessárias, em consonância

com a Lei Federal n.º 14.133/2021.

Ata de Registro de Preço e Minuta de Contrato

Compõe o anexo IX do Edital, prevê prazo de validade de 01, podendo ser prorrogado por igual

período - Art. 84, da NLLC.

Anexo - X -Contrato contempla os requisitos do art. 89 e ss, da NLLC, bem como, as cláusulas

necessárias prevista no art. 92 da NLLC.

# 7. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, o art. 17, do Decreto n.º 11.462/2023 (A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil) e Art. 85 da NLLC.

Por essa razão, não é necessária, na fase interna da licitação, a indicação da dotação orçamentária para fazer face aos custos da futura contratação. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014 ("As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

# 8. DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Nos termos do art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, reforçamos a necessidade de divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como é obrigatória a publicação de extrato do edital em jornal diário de grande circulação.

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

- I 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
- II 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.
- § 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.
- § 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.
- § 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

Deverá ser adotados os seguintes prazos de publicação do edital conforme o caso: ( Art. 55, I e II, da NLLC).

- I para aquisição de bens:
- a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;
  - b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses NÃO abrangidas pela alínea "a" deste inciso;
  - II no caso de serviços e obras:
- a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

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

Ademais, recomenda-se a disponibilização no sítio oficial do órgão licitante na internet dos documentos a seguir:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação, e;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

### 9. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, está Assessoria Jurídica, <u>manifesta-se pela possibilidade</u> <u>jurídica do prosseguimento</u> do presente processo, desde que cumpridas todas as observações elencadas.

À consideração de autoridade superior.

Data da assinatura digital.