

PARECER JURÍDICO
PREGÃO ELETRÔNICO nº 002/2024 – PMLA
INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO AJURU.

Ementa: Parecer Jurídico. Pregão Eletrônico. Tipo Menor Preço. Por Item. Registro de Preço Para Futura Eventual Contratação de Empresa Para Fornecimento de Produtos de Higiene, Limpeza, Copa e Cozinha Descartáveis. A Fim de Atender as Demandas da Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru e suas Secretarias do Município de Limoeiro do Ajuru. Aspectos Formais Observados. Opinião Pela Legalidade desde que supridas as Irregularidades Apontadas.

1. DO RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico SRP - 02/2024 – PMLA, Processo Administrativo de nº 2202001/2024, Tipo Menor Preço por item, Para Futura Eventual Contratação de Empresa Para Fornecimento de Produtos de Higiene, Limpeza, Copa e Cozinha Descartáveis, a fim de atender as demandas da Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru e suas Secretarias do Município de Limoeiro do Ajuru.

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

- documento de formalização da demanda;
- autorização da autoridade administrativa;
- estudos técnicos preliminares;
- mapa de gerenciamento de riscos;
- contém uma pesquisa de preços, porém faltando acrescentar mais uma ou justificar o motivo da ausência;
- Ausência de mapa comparativo de preços;
- termo de referência (fls.)
- divulgação da intenção de registro de preços (fls.);
- ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (fls.)
- indicação da disponibilidade orçamentária (fls.)
- minuta de edital com anexos (fls.)

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO.

5. O presente parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade da administração no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

6. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

7. Ressalta-se que a análise aqui realizada restringe-se aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.

8. Tais informações são de responsabilidade do administrador da contratação e parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

“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.(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

9. Assim, passamos a análise jurídica do presente processo.

3. DA MODALIDADE DA LICITAÇÃO

10. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico SRP, 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 14.133/21. Destaque-se que, à luz do

art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

4. DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO.

11. Nos termos da Lei nº 14.133, de 2021 e Regulamento Geral, a IN SEGES/ME nº 81, de 2022 e a IN SEGES/MP nº 05, de 2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME nº 77, de 2022, IN SEGES/ME nº 75 e 98, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação: a) documento para formalização da demanda; b) estudo técnico preliminar; c) mapa(s) de risco; d) termo de referência.

12. Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados ao processo licitatório. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

13. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 12, VII, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

14. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 18, §1º da Lei 14.133, tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- 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;
- justificativas para o parcelamento ou não da solução;
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

5. GERENCIAMENTO DE RISCOS

15. Desde logo, cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

16. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência, contudo de forma muito resumida, o que sugere que sua elaboração seja melhorada.

6. TERMO DE REFERÊNCIA

17. 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, de 2021).

18. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado de acordo com o art. 40, §1º, contudo, Precisa constar no Termo de Referência cláusula de Ata de Registro de Preço.

19. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

20. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou as exigências contidas nos normativos acima citados.

7. NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E VEDAÇÕES ÀS ESPECIFICAÇÕES RESTRITIVAS

21. Ademais, quanto a necessidade da contratação, esta foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado por documentos juntados aos autos.

22. Como se sabe, 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.

23. Ressalta-se 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.

24. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

25. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis.

8. PARCELAMENTO DA CONTRATAÇÃO E REGRA GERAL DA NECESSÁRIA ADJUDICAÇÃO POR ITENS

26. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral 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.

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

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às 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.

28. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972, de 2018-Plenário (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08, de 2018):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...]

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o

parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

29. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

9. CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES

30. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade, deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

31. Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

32. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração justificou, na ETP, item 12, a não exigência dos critérios e práticas de sustentabilidade, tendo em vista que possíveis impactos ambientais não se aplicam na presente licitação.

10. DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS

33. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021).

34. Observa-se, que a única pesquisa de preços foi executada de acordo com a legislação vigente e os preços refletem o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

35. De igual modo, nota-se que foi realizada pesquisa por meio de consultas ao Painel de Preços, foram estimados os custos unitário e total da contratação, a partir dos dados coletados, porém está faltando acrescentar mais uma pesquisa de preço ou justificar o motivo da ausência.

36. Igualmente, no presente processo também se encontra ausente o mapa de apuração de preço motivo pelo qual sugerimos que seja acrescentado.

11. DESIGNAÇÃO FORMAL DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO.

37. Houve a juntada da Portaria de nº 002-2024-GP/PMLA, em que consta designação do agente de contratação, pregoeiro e equipe de apoio, conforme determinado no art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021, estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

12. DO REGIME DE EXECUÇÃO

38. Quanto ao regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

39. No presente processo os resta demonstrado no termo de referência, no edital e no contrato o regime de execução, tipo menor preço por item, com as características qualitativas e quantitativas do objeto, conforme determinado no art. 92, IV, da Lei 14.133/21.

13. DA MINUTA EDITAL E CONTRATO

40. A padronização de modelos de editais e contratos, bem como outros artefatos da contratação é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito

tempo vem sendo recomendada pelo TCU, no entanto, com advento da Lei 14.133/21, tal situação tornou-se uma necessidade.

41. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são: 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, conforme previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

42. Analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital verificou-se que este atende todas as exigências do *caput* do artigo 25 da Lei 14.1233/21, pois informa com clareza o objeto da licitação, as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento, a modalidade Pregão Eletrônico – SRP, como sendo a adotada por este edital, o tipo de licitação menor preço por item, faz menção a legislação aplicável ao presente edital, além de indicar a data, horário e local onde serão recebidos os envelopes de documentação e proposta.

43. A minuta de contrato está presente e encontra-se formalmente em ordem, nos termos do artigo 92 da Lei 14.133/2021, porém se encontra ausente a minuta da Ata de Registro de Preço, devendo a mesma ser incluída no presente processo.

14. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA.

44. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, consta no presente processo, bem como a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

15. DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.

16. Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, 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 da União, bem como em jornal de grande circulação.

17. Deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, "a", Lei nº 14.133, de 2021).

18. 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, de 2021.

19. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, de 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

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

16. DA CONCLUSÃO

45. Pelo exposto, e pelos fundamentos apresentados, opina-se pela legalidade do presente processo, desde que supridas as irregularidades acima apontadas, ou seja, mapa de apuração de preço, minuta da Ata de Registro de Preço, mais uma pesquisa de preço ou justificar o motivo da ausência, precisa constar no Termo de Referência cláusula de Ata de Registro de Preço, para que assim possa atender as exigências contidas na Lei 14.133/21, tanto no Edital como na minuta de Contrato Administrativo, para realização do certame licitatório pretendido na modalidade, Pregão Eletrônico – SRP - 02/2024 – PMLA, Processo Administrativo de nº 2202001/2024, Tipo Menor Preço por item, Para Futura Eventual Contratação de Empresa Para Fornecimento de Produtos de Higiene, Limpeza, Copa e Cozinha Descartáveis, a fim de atender as demandas da Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru e suas Secretarias do Município de Limoeiro do Ajuru.

É o Parecer, s.m.j.

Limoeiro do Ajuru (PA), 20 de março de 2024.

Amanda Lima Figueiredo
Advogada OAB/PA 11.751

Jolinda Prata Vasconcelos
Advogada OAB/PA 18.760