



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

PARECER JURÍDICO Nº 234/2024/PGM/PMB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 015/2024 E 805/2023. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. REGULARIDADE JURÍDICA.

1. DO RELATÓRIO

1.1. Trata-se de processo administrativo nº 010/2024 encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico para fins de Contratação, por meio do Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a aquisição de insumos asfálticos, visando atender as demandas da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, do município de Barcarena/PA, no valor estimado de R\$ 18.308,732,20 (dezoito milhões, trezentos e oito mil, setecentos e trinta e dois reais e vinte centavos).

1.2. Os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à fase de planejamento da contratação:

- Documento de formalização da demanda (fl. 001)
- Estudo técnico preliminar (fls. 010 a 019)
- Mapa de gerenciamento de riscos (fl. 023)
- Pesquisa de preços e mapa comparativo de preços (fl. 004)
- Termo de Referência (fls. 024 a 041)
- Declaração de adequação orçamentária e financeira e autorização (fl. 043)
- Ato de designação do Pregoeiro (fl. 044)
- Minuta do edital com anexos (fls. 045 a 085)
- Minuta de autorização de compra (fls. 082)

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

1.4. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O presente parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade da administração, notadamente, a Secretária Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133/ 2021.



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

2.2. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

2.3. Na eventualidade do administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, que embora seja voltada a Administração Pública Federal, utiliza-se como parâmetro de analogia.

2.4. Ressalta-se que a análise aqui realizada se restringe 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.

2.5. 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 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, Boa Prática Consultiva 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.

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

DA CELEBRAÇÃO DE NOVAS CONTRATAÇÕES

2.7. A presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual do Município de 2024, além de outros instrumentos de planejamento da Administração. Tal providência encontra-se atendida à fl. 010 no ETP, e à fl. 026 no Termo de Referência.

DA MODALIDADE DA LICITAÇÃO E SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

2.8. Inicialmente, para que seja comprovada a adequação da modalidade escolhida para o processamento da licitação, deverá a Administração declarar expressamente nos autos que o objeto pode ser considerado como um produto ou serviço comum, atendendo aos requisitos do art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021.



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

2.9. Tal exigência foi verificada nos autos, conforme fl. 011 do ETP, a qual indica a caracterização do objeto como comum, implicando necessariamente a adoção da modalidade de Pregão em sua forma Eletrônica.

2.10. Além disso, a Administração julgou pertinente a adoção do sistema de registro de preços, à fl. 016 no ETP. Quanto a isso, cumpre pontuar que nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133/2021 a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes, sendo dispensável essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021) e, nos termos do Decreto Municipal nº 015/2024, apresentar justificativa para tanto.

2.11. No caso, não haverá a referida divulgação da intenção de registro de preços, nos termos da justificativa constante às fls. 043-A e 043-B.

DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

2.12. Nos termos da Lei nº 14.133/2021, 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.

2.13. Consta-se que os referidos artefatos foram juntados às fls. 001, 010 a 019, 023, e 024 a 041, respectivamente, no Processo Administrativo nº 010/2024.

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

2.15. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos objeto, modalidade, prazo de vigência, prazo de execução dos serviços, obrigações, observações gerais, pagamento, fiscalização, dotação orçamentária e outros, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante com a identificação do responsável.

2.16. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 18, §1º ou §2º da Lei nº 14.133/2021. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

Art. 18 (...):

PGM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

2.17. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos acima deverá ser devidamente justificada no próprio documento.



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

2.18. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar às fls. 010 a 019 no Processo Administrativo nº 010/2024.

2.19. Percebe-se que referido documento contém minimamente, em geral, os elementos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

GERENCIAMENTO DE RISCOS

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

2.21. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021), percebe-se que foi confeccionado com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

TERMO DE REFERÊNCIA

2.22. 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).

2.23. No caso, consta nos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (fls. 024 a 041).

2.24. Além disso, muito embora este parecer não deva ater-se ao conhecimento técnico sobre o assunto, verifica-se que, aparentemente, o Termo de Referência está de acordo com artigo o Termo de Referência está de acordo com artigo 6º, inc. XXIII e art. 40, § 1º da Lei nº 14.133/2021.



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

2.25. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021).

NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E VEDAÇÕES ÀS ESPECIFICAÇÕES RESTRITIVAS

2.26. Ademais, quanto a necessidade da contratação, esta foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos do objeto a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (fls. 012 a 013 no ETP (com planilha em anexo), 040 no TR no Processo Administrativo nº 010/2024).

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

2.28. De todo modo, isto não impede que esta Procuradoria faça ponderações acerca daquilo que entender pertinente, que possa ser melhor evidenciado e/ou esclarecido, como forma de dar a devida transparência ao processo.

2.29. 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 14.133/2021). 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.

2.30. 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.

2.31. A despeito disso, a priori, não observa-se a exigência de condições restritivas à competitividade.

PARCELAMENTO DA CONTRATAÇÃO E REGRA GERAL DA NECESSÁRIA ADJUDICAÇÃO POR ITENS

2.32. 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:



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

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.

2.33. No caso da contratação de insumos asfálticos, 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 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.

2.34. 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.

2.35. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens (fls. 036 do TR), razão pela qual não há observação adicional a ser feita.

CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES

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

Base Legal: art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021, art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010.

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.

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



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

2.38. Verifica-se que a Administração incluiu, à fl. 026 do TR, os possíveis impactos causados com a execução do objeto, porém, deixou de tecer considerações sobre os eventuais ou possíveis requisitos de sustentabilidade ambiental, nem justificou a sua não incidência.

DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS

2.39. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de bens e 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 14.133/2021).

2.40. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos 024 a 025 no TR, observado o orçamento anexado a fl. 004.

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

2.42. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a Lei nº 14.133/2021. Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

2.43. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

2.44. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação à fl. 004, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta ao Banco de Preços.

DESIGNAÇÃO FORMAL DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO

2.45. Houve a juntada à fl. 044, do documento de solicitação de elaboração do edital, que comprova a designação do agente de contratação / pregoeiro / comissão de contratação / equipe de



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

apoio (art. 8º e parágrafos da Lei nº 14.133/2021), estando o feito regularmente instruído quanto a este critério.

PARTICIPAÇÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

2.46. A Lei Complementar nº 123/2006 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

2.47. Na referida lei complementar o art. 48, inciso I estabelece que, nos itens de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte.

2.48. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios: de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 48, inciso II; de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 48, §3º.

2.49. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00. Portanto, sendo acertada, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame, apenas ficando resguardado o direito a tratamento favorecido, diferenciado e simplificado nos termos da Lei Complementar nº 123/2006.

DAS MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL E CONTRATO

2.50. A padronização de modelos de editais e contratos, bem como outros artefatos da contratação é medida de eficiência e celeridade, que conta com o incentivo da Lei nº 14.133/2021.

2.51. A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres. Nesse aspecto, não verificou-se no processo a utilização de check list, porém, isto por si só não invalida o procedimento, é apenas uma orientação que deve ser adotada nos próximos processos.

2.52. Convém ainda que os Órgãos Consultivos se articulem com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva e controle interno e externo.



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

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

2.54. A minuta de ordem de compra está presente à fl. 083 no Anexo II e encontra-se formalmente em ordem, nos termos do artigo 92 da Lei nº 14.133/2021.

DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

2.55. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021, consta à fl. 043 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 postergada para a assinatura da ordem de compra.

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

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

2.57. Deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotado o critério de julgamento menor preço (art. 55 da Lei nº 14.133/2021).

2.58. 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.

3. DA CONCLUSÃO

3.1. Dessa forma, em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE** do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, devendo, por oportuno, observar-se as pontuações feitas no curso deste Parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

Barcarena/PA, 09 de abril de 2024.



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

Maria Julia de Souza Barros
MARIA JULIA DE SOUZA BARROS

Advogada OAB/PA nº 28.888

Matrícula nº 12253-0/2

Jose Quintino de C. Leão Junior
JOSE QUINTINO DE C. LEÃO JUNIOR
Procurador Geral do Município de Barcarena(PA)
Decreto no. 017/2021-GPMB