

PARECER JURÍDICO

PARECER ADMINISTRATIVO: N° 025/2024

PROCESSO N°: P297124/2024

MODALIDADE: Pregão Eletrônico

OBJETO: Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições de cestas básicas destinadas à distribuição gratuita para famílias que possam ser afetadas por desastres no Município de Sobral/CE, conforme as especificações e quantitativos previstos no Anexo I - Termo de Referência da minuta do edital.

ENTE LICITANTE: Prefeitura Municipal de Sobral/Secretaria da Segurança Cidadã.

I - RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, feito acima individualizado, encaminhado pela Coordenadoria Administrativa Financeira (CAF) a esta Coordenadoria Jurídica, para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é o Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições de cestas básicas destinadas à distribuição gratuita para famílias que possam ser afetadas por desastres no Município de Sobral/CE, conforme as especificações e quantitativos previstos no Anexo I - Termo de Referência da minuta do Edital. Neste sentido, observou-se o seguinte:

O presente processo trata-se de Licitação, na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO**, do tipo **MENOR PREÇO POR ITEM**, com a forma de fornecimento **PARCELADA**.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do artigo 53, da Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De início, convém destacar que compete à Coordenadoria Jurídica da SESEC prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

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

“Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.”

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

“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”

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente numerado. Verifica-se também que há solicitação de contratação elaborada pelo agente competente.

Respeitando o princípio da economicidade, nos termos do artigo 23, e seus incisos, da Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 3.213, de 26 de julho de 2023, encontramos nos autos a pesquisa de preços correntes no mercado, obtida através de 3 (três)

orçamentos de fornecedores distintos (art. 19, IV-Pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, materializada pela solicitação formal de cotação, preferencialmente por meio eletrônico), quais são: MARIA GOMES DOS SANTOS ME, sob o CNPJ: 45.382.398/0001-06; COMERCIA PH LTDA, sob o CNPJ: 47.771.581/0001-29; e SEDA - COMÉRCIO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS E SERVIÇOS LTDA, sob o CNPJ: 14.373.576/0001-09.

As peças processuais, até o presente momento carreado aos autos, tais como:

1. C/I nº 001/2024 - Célula de Operações Emergenciais - SESEC, solicitando autorização para realização do procedimento;
2. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA - DFD;
3. Portaria Conjunta nº 001/2024, de 08 de fevereiro de 2024, instituindo a equipe de planejamento para fins de execução das etapas de planejamento da contratação;
4. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP, constando dos seguintes anexos: ANEXO 1 - JUSTIFICATIVA DA OPÇÃO PELO ORÇAMENTO SIGILOSO, ANEXO 2 - MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS, ANEXO 3 - JUSTIFICATIVA DE PREÇOS ANEXO, 4 - PROPOSTAS QUE COMPROVEM A ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO;
5. JUSTIFICATIVA PARA NÃO DIVULGAÇÃO DA IRP;
6. JUSTIFICATIVA DO TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA ME E EPP LOCAL OU REGIONAL;
7. Mapa de Risco e Matriz de Risco;
8. CI Nº 002/2024 - Célula de Operações Emergenciais – SESEC, requerendo abertura da contratação;
9. Termo de Referência, constando dos seguintes anexos: ANEXO I – ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES e ANEXO II – MAPA DE RISCO;
10. Minuta do Edital, constando dos seguintes anexos: ANEXO A – TERMO DE REFERÊNCIA, ANEXO B – MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, ANEXO C – MINUTA DO CONTRATO, ANEXO D - MODELO DE CARTA PROPOSTA READEQUADA, e ANEXO E – JUSTIFICATIVA PARA NÃO PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO.

Nesse passo, o Processo em evidência teve o seu trâmite normal.

É o relatório. Passa-se a opinar.

III - DO EXAME

III.1 – Do Sistema de Registro de Preços

Conforme exposto no edital, a administração consulente pretende efetuar o registro de preços para futuras e eventuais aquisições de cestas básicas destinadas à distribuição gratuita para famílias que possam ser afetadas por desastres no Município de Sobral/CE, conforme as especificações e quantitativos previstos no Anexo I - Termo de Referência da minuta do Edital.

O uso do SRP no caso em tela encontra-se fundamentação no art. 82 da Lei Federal nº 14.133/2021, Decreto Federal nº 11.462/2023 e art. 3º do Decreto Municipal 3.216, de 26 de julho de 2023, que estabelece, de forma não exaustiva, as hipóteses mais frequentes de adoção do SRP, que se fazem presentes no certame em análise, que são elas: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for mais conveniente à aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa, necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições; III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Destacamos que cabe ao órgão gerenciador da ata de registro de preços à prática de todos os atos de controle e administração da SRP, conforme os termos do art. 10 do Decreto Municipal 3.216/2023 e que conforme previsto no art. 16 do citado Decreto Municipal o edital em análise contempla todos os itens mínimos previstos.

III.2 - Do Cabimento da Modalidade de Pregão

No tocante à escolha da modalidade pregão, os fundamentos estão assentados em dois fatores: (1) a possibilidade jurídica de caracterização do objeto da licitação como um bem ou um serviço comum, nos termos da Lei nº 14.133/2021, visto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; e (2) a necessidade de contratar aquele que pedir o menor valor pelo bem ou serviço, dentro dos parâmetros objetivamente fixados no edital.

Pregão é modalidade de licitação instituída pela Lei nº 14.133/2021, obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, com disciplina e procedimentos próprios, visando acelerar o

processo de escolha de futuros contratados da administração em hipóteses determinadas e específicas.

Logo, em virtude da descrição objetiva do edital, da descrição do objeto a ser adquirido (Anexo 1 – Termo de Referência), bem como da verificação de um mercado diversificado, infere-se que o objeto da presente licitação pode ser considerado “bem comum”.

No caso em apreço, o valor total da contratação importa em aproximadamente R\$ 158.140,00 (cento e cinquenta e oito mil, cento e quarenta reais).

Como o Pregão é **modalidade de licitação** para a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado, percebe-se que este certame licitatório é compatível com o objeto da presente licitação.

Vislumbra-se que o presente feito está a manter perfeita sintonia com as exigências legais estabelecidas pela Nova Lei de Licitações 14.133/2021, Decreto nº 3.213, de 26 de julho de 2023, que regulamenta, no âmbito da administração pública municipal, a fase interna e a fase externa da Lei Federal nº 14.133/2021.

III.3 – Da Pesquisa de Mercado

Vale salientar que conforme exigência legal prevista no Decreto Municipal nº 3.213, de 26 de julho de 2023, foi realizada pesquisa mercadológica, onde foram observados todos os requisitos impostos.

III.4 - Do Documento de Formalização de Demanda

Como documento inicial para a deflagração do processo de contratação, deve ser acostada pelo órgão demandante a solicitação de contratação, **acompanhada do documento de formalização da demanda (DFD), conforme preconiza o art. 12, inciso VII.**

“Art. 12. No processo licitatório, observa-se-á o seguinte:

[...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.”

Essa solicitação deve evidenciar e detalhar a necessidade administrativa do objeto a ser contratado, devendo contemplar: (a) a indicação do bem ou serviço que se pretende contratar; (b) o quantitativo do objeto a ser contratado; (c) a demonstração da sua previsão no

Plano Anual de Compras do órgão ou entidade contratante; e (d) a estimativa de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou realizado o fornecimento dos bens.

III.5 - Do Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o documento a ser elaborado durante a primeira fase de planejamento das contratações de bens e serviços, com o objetivo de evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.

A sua obrigatoriedade é trazida no inciso I do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, 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;

Ato continuo o legislador indicou, no próprio dispositivo (§1º, art. 18), os elementos que deverão ser evidenciados no Estudo Técnico Preliminar (ETP), dentre os quais de forma obrigatória os incisos I, IV, VI, VIII e XIII, ficando facultado os demais, mediante justificativa apresentada nos moldes do Decreto Municipal nº 3.219, de 26 de julho de 2023, quais sejam:

“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.”

No presente caso, os profissionais da área técnica e requisitante elaboraram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, cabendo a este órgão de assessoramento tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/ 2021.

De análise do documentos acostados nos autos, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbro que consta a demonstração de todos elementos exigíveis pela legislação.

III.6 - Do Termo de Referência

O Termo de Referência será sempre um documento obrigatório, inclusive nas contratações de obras ou serviços de engenharia, que, além do TR, terão adicionalmente o Projeto Básico ou Projeto Executivo, conforme o caso.

Os projetos básico e executivo, quando houver, deverão atender às definições e diretrizes de elaboração estabelecidas na NLLC.

Quanto ao TR, o Decreto Municipal nº 3.219/2023 regulamenta os seus elementos constitutivos, listados em seu artigo 16, a saber:

I - Definição do objeto, incluídos:

a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

II - Fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;

IV - Requisitos da contratação;

V - Modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VI - Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade promotor da licitação;

VII - Critérios de medição e de pagamento;

VIII - Pesquisa de mercado e mapa comparativo de preços;

IX - Forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do art. 36 da Lei nº 14.133, de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;

X - Estimativas do valor da contratação, nos termos da legislação municipal, que trata da realização de pesquisa de preços, 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

XI - Adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa e objetivo da licitação, classificação dos objetos comuns, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, deveres da Contratante e da Contratada, fiscalização do contrato, revisão de preços, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Lei nº 14.133/21 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

III.7 - Da Minuta do Edital

A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam:

- a) o estudo técnico preliminar;
- b) a ata de registros de preços,
- c) o termo de referência; e
- d) a minuta do contrato.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25. 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.

Ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

Diante do apresentado a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

III.8 - Da Minuta do Contrato

No que tange à minuta do contrato e sua concordância com as imposições do Art. 92 da Lei 14.133/2021, observa-se a obrigatoriedade da abordagem das seguintes cláusulas:

“Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
I - o objeto e seus elementos característicos;
II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização

monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIX - os casos de extinção.”

Por fim, da análise da minuta do contrato vinculado ao instrumento convocatório entende-se que os requisitos mínimos do Art. 92 da Lei licitações foram atendidos, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância das minúcias necessárias a adequada prestação do serviço, conforme demanda da administração pública, dentro das especificações contidas no Documento de Formalização de Demanda e do Termo de Referência.

IV - CONCLUSÃO

Ressalva-se da análise deste parecer à pesquisa de preços para o estabelecimento de limites máximos, a qual fica adstrita à decomposição do setor técnico solicitante competente.

Salienta-se que este parecer é meramente opinativo, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

ISTO POSTA, por ser de lei, opina esta Coordenadoria Jurídica, favoravelmente, pela correta adequação jurídica inerente ao presente feito, propondo, por conseguinte, o encaminhamento dos autos à Central de Licitações – CELIC para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto.

É o Parecer.

Sobral / CE, na data de sua assinatura.

Documento assinado digitalmente
 **FLAVIO ANTONIO PEDROSA XIMENES**
Data: 17/06/2024 15:48:11-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

FLÁVIO ANTÔNIO PEDROSA XIMENES
COORDENADOR JURÍDICO SESEC
OAB/CE Nº 30.866