



PARECER JURÍDICO Nº 28/2024 – PROJUR/AMA

PROCESSO: P232625/2023

CONSULENTE: Diretoria Administrativa-Financeira – DIAFI/AMA

ASSUNTO: Licitação para Registro de Preços para futuras e eventuais aquisições de materiais de consumo (instrumentais, insumos médico-hospitalares e colchão térmico), destinados ao Centro de Acolhimento Temporário, conforme as especificações e quantitativos previstos neste Termo de Referência.

ENTE LICITANTE: Agência do Meio Ambiente de Sobral-AMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de um procedimento licitatório, detalhado anteriormente, encaminhado pela Diretoria Administrativa Financeira - DIAF para esta Procuradoria Jurídica, com o objetivo de realizar a devida análise processual e assegurar a competente adequação jurídica cujo objeto é Registro de Preços para futuras e eventuais aquisições de materiais de consumo (instrumentais, insumos médico-hospitalares e colchão térmico), destinados ao Centro de Acolhimento Temporário, conforme as especificações e quantitativos previstos neste Termo de Referência.

Neste sentido, observou-se o seguinte que o presente processo se trata de Licitação, na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, do tipo MENOR PREÇO, 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.

É o relatório.

Av. José Euclides Ferreira Gomes, S/N – Bairro: Parque Silvana - CEP: 62040-254 - SOBRAL – CEARÁ
C.N.P.J.: 06.789.054/0001-64 - Tel/Fax.: (88) 3613. 1674/ 3611. 2016
E-mail: ama@sobral.ce.gov.br



2. FUNDAMENTAÇÃO

É fundamental ressaltar que a análise realizada se restringe estritamente aos aspectos legais pertinentes à solicitação em questão. Qualquer avaliação referente a aspectos técnicos, econômicos, financeiros e/ou orçamentários que exceda a competência da Procuradoria não é abordada neste parecer. A avaliação se concentra estritamente nos elementos legais ligados ao pedido em análise, visando fundamentar de maneira adequada e precisa a tomada de decisão.

A presente manifestação jurídica tem como objetivo auxiliar a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme o estabelecido no artigo 53, incisos 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 no dispositivo legal citado, o controle prévio de legalidade está relacionado ao exercício da competência da análise jurídica da futura contratação. Portanto, não abrange outros aspectos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Quanto a esses, é



pertinente registrar o teor do 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, observa-se que o processo administrativo está devidamente numerado e que há uma solicitação de contratação elaborada pelo agente competente. Em conformidade com o princípio da economicidade, conforme disposto no artigo 23 e seus incisos da Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 3.213, de 26 de julho de 2023, consta nos autos uma pesquisa de preços correntes no mercado.

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

Passa-se a opinar.

3. DA ANÁLISE

Conforme descrito no edital, a administração consulente tem a intenção de registrar preços para aquisições futuras e eventuais aquisições de materiais de consumo (instrumentais, insumos médico-hospitalares e colchão térmico), destinados ao Centro de Acolhimento Temporário, conforme as especificações e quantitativos previstos neste Termo de Referência.



Considerando que a aplicação do Sistema de Registro de Preços - SRP no presente caso está fundamentado no artigo 82 da Lei Federal nº 14.133/2021, no Decreto Federal nº 11.462/2023, e no artigo 3º do Decreto Municipal nº 3.216, de 26 de julho de 2023. Esses dispositivos estabelecem, de forma não exaustiva, as situações mais frequentes para a adoção do SRP, que se aplicam ao certame em análise. As hipóteses são:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for mais conveniente adquirir bens com previsão de entregas parceladas ou contratar 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 atender a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo;

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Ressaltamos que cabe ao órgão gerenciador da ata de registro de preços a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, conforme os termos do artigo 10 do Decreto Municipal nº 3.216/2023. Além disso, conforme previsto no artigo 16 do referido decreto, o edital em análise contempla todos os itens mínimos exigidos.

3.1. Do Cabimento da Modalidade Pregão

O pregão é uma modalidade de licitação criada no Brasil com o objetivo de tornar o processo licitatório mais ágil e eficiente, principalmente para a aquisição de bens e serviços comuns. O pregão é uma modalidade de licitação instituída pela



Lei nº 14.133/2021, obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns e pode ser realizado tanto na forma presencial quanto eletrônica.

Esta uma modalidade de licitação que proporciona agilidade, transparência e competitividade, sendo ideal para a aquisição de bens e serviços comuns. Sua utilização tem se mostrado eficiente na administração pública, contribuindo para a otimização dos recursos e melhoria dos serviços prestados à população. No entanto, é necessário que se avalie adequadamente a natureza do objeto a ser licitado para garantir o cabimento dessa modalidade, respeitando as especificidades e as necessidades da contratação.

No que se refere à escolha da modalidade pregão, os fundamentos baseiam-se em dois fatores principais: (1) a possibilidade jurídica de caracterizar o objeto da licitação como um bem ou serviço comum, conforme a Lei nº 14.133/2021, devido à existência de padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital, com base em especificações usuais de mercado; e (2) a necessidade de contratar o fornecedor que oferecer o menor preço pelo bem ou serviço, de acordo com os parâmetros objetivamente estabelecidos no edital.

O critério de julgamento pode ser o de menor preço ou o de maior desconto, seguindo procedimentos e disciplina específicos, com o objetivo de acelerar o processo de seleção de futuros contratados da administração em situações determinadas e específicas.

Portanto, em razão da descrição objetiva do edital, da especificação do objeto a ser adquirido (Anexo - Termo de Referência) e da existência de um mercado diversificado, conclui-se que o objeto da presente licitação pode ser considerado um “bem comum”.

No caso em questão, o valor médio desse processo importa no montante de **R\$ 14.308,70 (quatorze mil, trezentos e oito reais e setenta centavos)**, a



partir de doze propostas de mercado, respeitando as exigências do art.19 do Decreto Municipal nº 3.213/2023, como também, do art. 23 da Lei nº 14.133/2021. Como o pregão é a modalidade de licitação apropriada para a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado, verifica-se que este certame é compatível com o objeto da presente licitação.

Observa-se que o presente procedimento está em perfeita conformidade com as exigências legais estabelecidas pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e pelo 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.

3.2. 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.

3.3. 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, observar-se-á o seguinte:

[...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações



anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

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.

3.4. Do Estudo Técnico Preliminar

O estudo preliminar técnico para licitações é um processo essencial para o sucesso e a eficiência das contratações públicas. Ele visa garantir que o objeto a ser licitado seja definido de maneira precisa e adequada, minimizando riscos de interpretações divergentes e assegurando que os interesses públicos sejam protegidos ao máximo. Portanto, sua elaboração deve ser cuidadosa e bem fundamentada, envolvendo especialistas e seguindo rigorosamente as normas e procedimentos estabelecidos pela legislação vigente.

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 Estudo Preliminar Técnico (ETP). Por se tratar de um documento de natureza técnica, a avaliação final compete ao próprio órgão contratante, enquanto ao órgão de assessoramento cabe verificar se o ETP contém as previsões necessárias conforme o art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Após análise dos documentos apresentados nos autos, especialmente no que tange aos aspectos legais, sem adentrar no mérito técnico, verifico que estão demonstrados todos os elementos exigidos pela legislação.

3.5. Do Termo de Referência

O Termo de Referência é um documento crucial para o sucesso e a transparência das licitações públicas. Ele estabelece as bases técnicas e operacionais para a contratação, proporcionando uma referência clara e objetiva para todos os envolvidos no processo licitatório. Sua elaboração requer cuidado e expertise técnica para garantir que o objeto contratado atenda efetivamente às necessidades da administração pública, respeitando sempre os princípios da legalidade, economicidade e eficiência na gestão dos recursos públicos. 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:

Art. 16. (...)

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 se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Lei nº 14.133/21 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

A elaboração da minuta do edital constitui um dos elementos essenciais a serem considerados na fase interna da licitação pública, sendo submetida à análise jurídica e compreendendo quatro anexos específicos:

a) Estudo técnico preliminar;

b) Ata de registros de preços;



c) Termo de referência; e

d) Minuta do contrato.

Diante do exposto, verifica-se que os itens da minuta do edital estão claramente definidos e em conformidade com as disposições estabelecidas pelo artigo 25 da Lei nº 14.133/2021.

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.

Além disso, a minuta do Edital de maneira precisa contempla as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais conforme estabelecido na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para orientar a contratação em questão.

Diante do exposto, a minuta do Edital do processo licitatório define a modalidade de pregão na forma eletrônica de maneira acertada. Esta escolha é apropriada pois o objeto licitado se enquadra na categoria de bens comuns, com características de qualidade e desempenho que podem ser objetivamente descritas e são habitualmente encontradas no mercado, em conformidade com os dispositivos dos incisos XIII e XLI do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

3.6. 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, ao analisar a minuta do contrato associada ao instrumento convocatório, verifica-se que os requisitos mínimos estabelecidos no Art. 92 da Lei de Licitações foram integralmente atendidos. Todos os preceitos legais foram observados, além das minúcias necessárias para garantir a adequada prestação do serviço conforme exigido pela administração pública, conforme as especificações contidas no Documento de Formalização de Demanda e no Termo de Referência.

4. CONCLUSÃO

Da análise técnica jurídica deste procedimento licitatório, destacamos a importância da pesquisa de preços para estabelecer limites máximos, responsabilidade atribuída ao setor técnico solicitante competente.

É relevante ressaltar que este parecer possui caráter meramente opinativo, não possuindo conteúdo decisório, visto que o prosseguimento do certame está sujeito às determinações das autoridades competentes.

Dessa forma, em conformidade com a legislação vigente, a Procuradoria Jurídica emite parecer favorável quanto à adequação jurídica da Licitação para Registro de Preços para futuras e eventuais aquisições de materiais de consumo

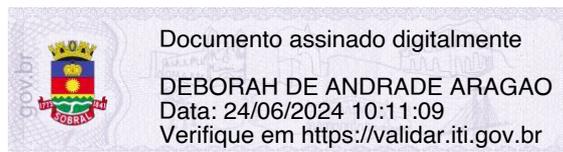


(instrumentos, insumos médico-hospitalares e colchão térmico) destinados ao Centro de Acolhimento Temporário, conforme as especificações e quantitativos previstos neste Termo de Referência. Recomenda-se o encaminhamento dos autos à Central de Licitações – CELIC, para que sejam tomadas as medidas processuais subsequentes necessárias, visando cumprir o objeto proposto.

Este é o Parecer.

É o entendimento, salvo melhor juízo.

Sobral/CE, data da assinatura eletrônica.



DÉBORAH DE ANDRADE ARAGÃO LINHARES

Assessora Jurídica da Agência Municipal do Meio Ambiente- AMA

OAB/CE Nº 3344-9