

Parecer Jurídico nº 014/2024

Processo Administrativo nº 280202/2024

Pregão Eletrônico SRP nº 014/2024

Órgão Interessado: Secretarias Municipais

ASSUNTO: PARECER JURÍDICO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FUTURO E EVENTUAL FORNECIMENTO DE PEGAS E ACESSÓRIOS DIVERSOS, PNEUS E BATERIAS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS. REQUISITOS E DEMAIS FORMALIDADES. PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.

PARECER

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo por meio do qual o Setor de Licitações e Contratos do Município de São João dos Patos, ao término da fase preparatória do certame, encaminhou a este órgão de assessoramento jurídico, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, para emissão de parecer jurídico, o procedimento licitatório na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO que tem por finalidade o registro de preço para contratação de empresa para o futuro e eventual fornecimento de peças e acessórios diversos, pneus e baterias para atender as necessidades das Secretarias Municipais.

Além da referida minuta do Edital do certame, os autos chegam instruídos, ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD;
- b) Autorização para Elaboração de Estudo Técnico;
- c) Estudo Técnico Preliminar – ETP;

- d) Relatório de Cotação de Preços;
- e) Planilha de Cotação de Preços;
- f) Termo de Referência e seus anexos;
- g) Informação de Dotação Orçamentária;
- h) Autorização para a realização de processo licitatório;
- i) Anuência do Secretário da pasta;
- j) Mapa de Gerenciamento de Riscos;
- k) Termo de Referência e seus anexos;
- l) Portaria designando Agente de Contratação;
- m) Memorando encaminhando os autos à assessoria jurídica.
É o necessário.

2. DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

Pela nova norma de contratações públicas, Lei nº 14.133/21, o órgão de assessoramento jurídico tem a atribuição de examinar todo o processo, exercendo, assim, o controle prévio de legalidade.

Desse modo, caberá a esta Consultoria Jurídica analisar o processo licitatório conforme dispõe o art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021:

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;

Não obstante o importante papel da assessoria jurídica destacado no dispositivo citado acima, convém esclarecer que não faz parte da análise jurídica se imiscuir em aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, nem tampouco papel de auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos dentro do processo de contratação.

Presume-se, também, que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos para a melhor consecução do interesse público.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avallar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Firmadas essas premissas, passamos para os tópicos seguintes, a fim de verificar a consonância da contratação com a lei de regência sobre a matéria.

eficácia e celeridade nas contratações, dispondo sobre as contratações por meio do sistema de registro de preço. Vejamos:

5

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

O Registro de Preços é considerado um procedimento auxiliar pela lei de licitações em vigor, a qual o denomina como conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro

formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras (Art. 6º, XLV, Lei 14.133/21).

Temos assim que o uso da sistemática de Registro de Preço, constitui uma possibilidade legal às contratações públicas, permitindo uma maior celeridade nos processos de compra e contratação de serviços por parte da Administração.

No caso dos autos, considerando as particularidades do objeto a ser contratado, é notório que estão presentes as hipóteses onde se mostra possível, e até recomendável, a utilização da sistemática do Registro de Preço, haja a necessidade de contratações frequentes, a conveniência do fornecimento dos itens com previsão de entregas parceladas, além da dificuldade de se precisar previamente o quantitativo a ser demandado pelo Poder Judiciário, de forma que se mostra plenamente cabível tal procedimento no caso em questão.

3.3. Da observância dos procedimentos legais da fase preparatória da licitação

A etapa mais importante dentro de um processo de licitação pública é a do planejamento, pois é a partir das suas diretrizes que serão extraídos subsídios que conduzirão a eficiência para satisfação do interesse público almejado.

No âmbito público, a Lei nº 14.133/21 estabeleceu uma fase preparatória específica dedicada ao planejamento da contratação, em seu artigo 17. Vejamos:

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

- I – preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

Precisamente, esta é a fase em que se encontra o presente processo, pelo que passaremos a dispor sobre os cumprimentos dos mandamentos legais respectivos.

Com efeito, no que se refere à fase preparatória do processo licitatório em questão, a lei de regência traz as seguintes balizas iniciais, vejamos:

CAPÍTULO II

DA FASE PREPARATÓRIA

Seção I

Da Instrução do Processo Licitatório

Art. 18 - A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;



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 refulgos, 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.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo



de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Com efeito, compulsando os autos, verifica-se a presença dos competentes Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, contendo a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto e das condições de execução e pagamento e o orçamento estimado.

De igual monta, a minuta do Edital acostado, traz informações sobre a substituição do contrato por outro instrumento hábil, contém a forma de fornecimento, a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa.

Foram igualmente abordados pelos documentos constantes nos autos as qualificações técnica e econômico-financeira necessárias à contratação e as condições de participação.

Avançando na análise da etapa de instrução inicial do certame, importante mencionar que a Lei de regência traz ainda requisitos específicos para o Estudo Técnico Preliminar, conforme disposições dos parágrafos primeiro e segundo do art. 18.

Nos termos já expostos acima, verificamos que estão presentes no ETP, os elementos obrigatórios em destaque, de forma que, em conjunto com as demais informações constantes nos autos, entendemos pela adequação, sob o aspecto formal, da instrução preliminar do presente processo licitatório.

Neste ponto, convém fazer uma importante observação quanto à análise aqui realizada, uma vez que esta Consultoria Jurídica não possui competência e/ou conhecimento para tecer considerações pormenorizadas sobre o acerto técnico da definição do objeto e da forma de execução pretendida.

Em nossa análise, partimos do pressuposto de que as especificações técnicas no caso, notadamente quanto à necessidade da contratação e ao detalhamento dos produtos pretendidos, tenham sido regular e corretamente determinadas pela área técnica, com base no melhor atendimento às necessidades do Poder Público.



Ressaltamos que os documentos técnicos acima mencionados (ETP e TR), os quais servem de base para todo o processo licitatório e para a futura contratação pretendida, foram confeccionados pela unidade responsável pela demanda em questão, onde restou indicado expressamente que a eventual aquisição do objeto pretendido, por meio do registro de preços, revela-se a melhor solução para atendimento das necessidades em questão.

Isto posto, compete ainda tecer algumas considerações sobre outros pontos importantes do certame e sobre a minuta propriamente dita do instrumento convocatório, o que se fará a seguir.

3.4. Da estimativa de preço

Em relação à cotação de preços, de acordo com Estudo Técnico Preliminar, o setor competente apresentou o custo total estimado de R\$ 2.115.408,68 (dois milhões, cento e quinze mil, quatrocentos e oito reais e sessenta e oito centavos).

Com efeito, a Lei nº 14.133/2021 traz regramento próprio no que se refere ao procedimento regular para estimativa de preço, nos termos do que preceitua o art. 23 e seguintes, vejamos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º. No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos



seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

12

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Isto posto, considerando a justificativa de pesquisa de preço apresentada pela demandante, nos termos expostos, entendemos pela conformidade da estimativa apresentada.

13

3.5. Da adequação da modalidade Pregão Eletrônico:

A época da regência exclusiva das regras gerais de licitação pela Lei nº 8.666/1993, tínhamos que, em complemento às modalidades previstas pela Lei Geral, a Lei nº 10.520/2002 trazia como opção ao Administrador Público a utilização da modalidade Pregão no caso de aquisição de bens e serviços comuns.

Contudo, com o advento da Lei nº 14.133/2021, o Pregão passou a ser modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, passando a contar com regramento específico na Lei Geral ao lado das demais modalidades fixadas.

Neste sentido, vejamos:

Lei nº 14.133/2021

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

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

[...]

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;



III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Buscando aclarar o conceito legal sobre o caráter comum dos serviços aptos à contratação via Pregão, oportuno mencionar as lições da doutrina especializada, a exemplo dos ensinamentos da Professora Irene Nohara, que preleciona:

[...]

A definição legal não é muito esclarecedora, por isso a doutrina procura definir critérios mais claros para a compreensão do objeto do pregão. Segundo Lúcia Valle Figueiredo, bens e serviços comuns não significam bens ou serviços ausentes de sofisticação, mas objetos ou serviços razoavelmente padronizados, uma vez que o pregão versa sobre a proposta de preço mais baixo e

prescinde de ponderações acerca da qualificação do produto ou da empresa prestadora do serviço.

15

O pregão não deve demandar investigações profundas e amplas sobre a idoneidade dos interessados. Por conseguinte, além do requisito da padronização, enfatiza Marçal Justen Filho que bens e serviços comuns são também os que se encontram disponíveis, a qualquer tempo, em mercados próprios.

Disponibilidade em mercado próprio implica que o produto ou o serviço se apresente sem tanta inovação ou modificação, relacionando-se com atividade empresarial habitual, onde haja, portanto, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração. (Nohara, Irene Patrícia Dion. Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos, 3.ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. — ePub 3.ª ed. em e-book baseada na 3.ª ed. impressa)

[...]

Dito isto, ao nos debruçarmos sobre o caso concreto em análise, temos que, como já mencionado acima, o processo almeja o registro de preço para contratação de empresa para o futuro e eventual fornecimento de peças e acessórios diversos, pneus e baterias para atender as necessidades das Secretarias Municipais.

Tais bens, com efeito, podem, salvo melhor juízo, ser classificados como “bem comum” nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, haja vista que tal dispositivo afirma ser bem ou serviço comum “aqueles cujos padrões de desempenho e

qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

No caso dos autos, é possível verificar que o instrumento convocatório do certame traz os padrões de desempenho e qualidade a serem exigidos, por meio das especificações apresentadas, bem como apresentam requisitos mínimos padronizados, permitindo a análise objetiva da proposta de menor preço, existindo, ademais, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração.

Vemos, assim, que a utilização da modalidade Pregão, em especial na sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns, já configura a regra da Administração Pública como um todo, de forma que se verifica o acerto da escolha de tal modalidade no caso dos autos.

3.6. Do critério de julgamento

Por outro lado, também entendemos correta a opção pelo tipo de licitação “menor preço global por lote” para julgamento das propostas e seleção do licitante vencedor do certame, uma vez que resta atendido o critério objetivo estabelecido pelo art. 6º, XLI, quando da definição do Pregão, nos termos acima transcrito.

Vale ressaltar, ainda, que o objeto a ser licitado foi dividido em lotes de forma a atender à exigência da Lei Complementar 147/2014, que exige que seja reservada uma cota de 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para participação de microempresas e empresas de pequeno porte, conforme redação replicada abaixo:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

[...]

III -deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco



por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

17

Não vislumbramos, assim, nenhum óbice quanto a escolha do tipo de licitação (critério de julgamento) feita na espécie.

3.7. Das minutas do edital e seus anexos

A análise da regularidade do Edital das licitações regidas pela Lei n° 14.133/2021 passa, necessariamente, pela verificação do atendimento ao disposto no art. 25 do citado diploma legal, o qual aduz:

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.

Partindo do mandamento legal supra, vemos que a minuta do Edital de Pregão Eletrônico, apresenta os elementos essenciais delineados pelo caput do art. 25, trazendo informações claras sobre o objeto a ser licitado, as regras referentes à convocação, julgamento e habilitação de licitantes, a forma de apresentação de recursos, as penalidades cabíveis, os regramentos referentes à fiscalização e gestão contratual, além das particularidades relativas à entrega do objeto e condições de pagamento.

Ademais, o instrumento convocatório está acompanhado dos anexos necessários.

Desta forma, concluímos pela regularidade do instrumento convocatório minutado nos termos apresentados.



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA DE SÃO JOÃO DOS PATOS - MA
Avenida Getúlio Vargas, 135 - Centro. CEP 65665-000
www.saojoaodospatos.ma.gov.br
Procuradoria do Município


FOLHA 1	594
Nº PROC.	03/2024
UNICEST	

4. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, ressalvando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade e critérios técnicos não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, estamos de acordo com os termos da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 014/2024 que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São João dos Patos - MA, 11 de março de 2024.


Maykon Silva de Sousa
Procurador Geral
OAB/MA 14.924