



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO:	025/2024
REQUERENTE:	DIRETORIA EXECUTIVA
EMENTA:	ANÁLISE DE EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO COMPARTILHADA DE UNIFORMES E TÊNIS ESCOLARES PARA ATENDER AOS ESTUDANTES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DOS ENTES CONSORCIADOS AO CISMEL-NCP.

1. SÍNTESE DOS FATOS. RELATÓRIO.

A Diretoria Executiva, por meio da CI nº 030/2024 de 06/12/2024, requereu a abertura de processo licitatório para realização de aquisição compartilhada entre os entes consorciados através do CISMEL-NCP, por meio de ata de registro de preços, de uniformes e tênis escolares, para atender aos estudantes da rede pública municipal de educação dos entes consorciados.

Juntaram-se ao processo o Termo de Referência e cotações de preços que serviram como análise de preço de mercado, além do Edital de Pregão Eletrônico e anexos.

Em seguida, a Gerência de Licitação e Contratos do CISMEL-NCP encaminhou o processo a esta assessoria para apreciação na seara jurídica e emissão de parecer sobre a solicitação, bem como sobre a documentação acostada, frente à legislação em vigor.

É o relatório. Passo a considerar.

2. ANÁLISE JURÍDICA.

2.1. Do Parecer

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, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma 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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do 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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

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, avaliar 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.

Superado esse ponto, passamos à análise do procedimento licitatório proposto.

2.2. Do Procedimento Licitatório

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

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;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
- X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico



858

preliminar, a pesquisa mercadológica, o termo de referência, o decreto de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista que os materiais licitados constituem necessidade comum a todos os entes consorciados, onde os objetos da contratação atenderão as demandas dos mesmos.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contem os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, 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, que assim determina:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) 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;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) 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;
- j) adequação orçamentária.

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possuem os seguintes elementos: definição do objeto, necessidade de contratação e justificativa, especificação técnica e quantitativo do objeto, alinhamento ao plano institucional, requisitos de habilitação, obrigações

8



mínimas do fornecedor, estimativa de preços, resultados pretendidos, riscos e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC, senão vejamos:

Art. 18. [...] § 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.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

2.3. Do Pregão Eletrônico



O consulente tem a pretensão de realizar processo licitatório para registro de preços, com o intuito de intermediar a aquisição compartilhada entre os entes consorciados ao CISMEL-NCP dos itens mencionados em edital, por meio da modalidade Pregão Eletrônico ao amparo da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 10.024/2019, com fulcro nos dispositivos abaixo transcritos, tendo em vista, a princípio, tratar-se de bens/serviços comuns, os quais devem possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Lei nº 14.133/2021:

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.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Decreto nº 10.024/2019:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

Desta forma, cumpre asseverar que a adoção da modalidade licitatória denominada Pregão, somente pode ser utilizada na contratação de bens e serviços comuns, cujos padrões possam ser objetivamente definidos pelo edital. Importa assim, destacar o entendimento doutrinário sobre a definição de bens e serviços comuns:

O conceito (indeterminado) de "bem ou serviço comum" possui as seguintes características básicas: disponibilidade no mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e casuismo moderado (a qualidade "comum" deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos). (Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Licitações e Contratos Administrativos (Locais do Kindle 2143-2146). Edição do Kindle).

Portanto, o conceito de bens e serviços comuns inclui o padronizado, o casuismo moderado e ainda aqueles serviços que podem ser descritos objetivamente. Nesse mesmo sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:



No tocante à adequação da modalidade de licitação escolhida, entendo que os produtos/serviços demandados pelo TST podem se enquadrar como bens comuns, uma vez que apresentam padrões claros de desempenho e de qualidade objetivamente definidos no edital, compatíveis com o padrão de mercado, nos termos do art. 2º, §1º, do Decreto nº 5.450/2005 (TCU - Acórdão 1114/2006 - Plenário)

Assim, da análise do termo de referência, justifica-se a adoção da modalidade licitatória Pregão, tendo em vista que o serviço/bem a ser contratado foi apontado como usualmente ofertado no mercado.

2.4. Da Fase Preparatória do Pregão – Do Planejamento

O art. 14 do Decreto nº 10.024/19 define quais procedimentos devem ser observados na fase de planejamento do pregão:

- Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:
- I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;
 - II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;
 - III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;
 - IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e
 - V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Analisando os autos do processo licitatório, verifica-se o cumprimento dos incisos de I à V do art. 14 do Decreto nº 10.024/19.

2.5. Da Fase Externa do Pregão

Quanto à fase externa do pregão, que ainda se iniciará, mister asseverar neste ponto, somente quanto a convocação dos interessados por meio de divulgação no Diário Oficial, por meio eletrônico (internet) e no sítio oficial da entidade promotora da licitação, nos termos do art. 20 caput, do Decreto nº 10.024/19, sem prejuízo do disposto no art. 21 do mesmo Decreto.



89p

Outrossim, importante se faz mencionar a obediência ao art. 25 do Decreto nº 10.024/19, o qual determina que o prazo fixado para a apresentação das propostas pelos interessados, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 08 (oito) dias úteis.

2.6. Do Sistema de Registro de Preços

Da análise do Edital, observa-se que o Consórcio pretende utilizar o registro de preços para a aquisição dos bens, nos termos do Decreto nº 11.462/2023, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços – SRP, previsto no art. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

A utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP no caso ora apreciado encontra amparo legal no art. 3º do Decreto nº 11.462/2023, que estabelece, de forma não exaustiva, as hipóteses mais frequentes de adoção preferencial do SRP, destacando-se os incisos II e III do dispositivo em questão.

2.7. Da Pesquisa de Preços e Disponibilidade Orçamentária

O Consórcio, anteriormente a qualquer contratação, deverá prever o total de despesa que, por estimativa, será necessário despender com o objeto pretendido. Portanto, convém que a pesquisa de preços seja a mais ampla possível, envolvendo orçamentos praticados por diferentes fornecedores, exame de valores em outras contratações do Poder Público com objeto semelhante, preços constantes em Sistema de Registro de Preços, dentre outros meios, possibilitando a autoridade competente avaliar sobre as vantagens e a economicidade da contratação que se pretende levar a efeito.

No presente caso, foi realizada a devida cotação de preços. Tal resultado consta no Mapa de Preços presente no bojo deste processo.

Mister observar que o processo administrativo deve ser instruído com a previsão dos recursos orçamentários, identificando-se, para cada uma das requisições, as respectivas rubricas.

Contudo, de conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU-1.279/2008-Plenário), na licitação para Registro de Preços, a indicação da dotação orçamentária fica postergada para o momento da assinatura do contrato.

2.8. Da Minuta do Edital e seus Anexos

2



900

Segundo o art. 21, incisos VIII e IX do Decreto nº 3.555/2000 e art. 8º, incisos VII e VIII do Decreto nº 10.024/2019 (pregão eletrônico), o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso, o que foi devidamente atendido nos autos deste processo.

2.9. Da Minuta da Ata de Registro de Preços

Quanto a Minuta da Ata de Registro de Preços, deve-se afirmar que o mesmo fora elaborado em consonância com a legislação de regência, havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, opino pela aprovação da minuta do edital e demais documentações acostadas.

É o parecer.

Londrina, 12 de dezembro de 2024.

GEOVANI COSTA SCARCELLI
Procurador Jurídico do CISMEL
OAB/PR nº 81.858

