



PARECER JURÍDICO Nº 093/2024

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Assessoria Jurídica, em atenção ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, na qual se requer análise acerca da legalidade do texto da minuta de edital do Pregão Eletrônico, minuta de Ata de Registro de Preços, minuta de Contrato, matriz de risco, cujo objeto é registro de preços, objetivando fornecimento parcelado de material de consumo, insumos e instrumentais médicos, hospitalares, odontológicos, fisioterapêuticos, laboratoriais, veterinários e balanças, objetivando atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE e da Casa de Passagem Animal (vinculada à Secretaria de Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento Alimentar) no exercício de suas funções, com valor médio total orçado, estimadamente, em R\$ 4.823.535,37 (quatro milhões, oitocentos e vinte e três mil, quinhentos e trinta e cinco reais e trinta e sete centavos), consoante orçamentos anteriormente coletados e em anexo.

A presente manifestação jurídica tem como objetivo prestar assistência à autoridade assessorada no exercício do controle prévio de legalidade, conforme preconizado pelo artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, conhecida como Lei de Licitações e Contratos:

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.

O dispositivo legal mencionado estabelece que o controle prévio de legalidade ocorre em virtude do exercício da competência para a análise jurídica da futura contratação. Contudo, é importante ressaltar que esse controle se restringe à esfera legal, não abrangendo outros elementos pertinentes, tais como aspectos técnicos, mercadológicos, bem como considerações de conveniência e oportunidade.

De fato, supõe-se que as especificações técnicas abordadas neste procedimento, abrangendo detalhes acerca do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, foram devidamente estabelecidas pelo setor competente do órgão. Isso foi feito com base em



parâmetros técnicos objetivos, visando a otimização da consecução do interesse público. A mesma presunção se estende ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser devidamente fundamentadas nos autos, garantindo transparência e coerência no processo.

Por outro lado, é importante esclarecer que a função do órgão de assessoramento jurídico não inclui a realização de auditorias para verificar a competência de cada agente público na execução de atos administrativos, tampouco sobre atos já consumados. A responsabilidade primordial recai sobre cada indivíduo envolvido, cabendo a eles a verificação constante para garantir que suas ações estejam em conformidade com as atribuições estabelecidas em sua esfera de competência.

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



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

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.

Nessa quadra, preleciona o art. 82, da Lei n.º 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:
a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências. [grifou-se]

Ao examinar os documentos que integram a instrução do processo de contratação, observa-se a inclusão da definição do objeto em questão,



juntamente com as justificativas que embasam a necessidade de sua contratação, além da autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, do estudo técnico preliminar, da pesquisa mercadológica, do termo de referência, do documento de designação do Agente de Contratação / Comissão de Contratação / Pregoeiro e da equipe de apoio, das minutas do Edital, Ata de Registro de Preços e Contrato e Matriz de Risco.

Assim, torna-se evidente que os documentos do processo estão devidamente instruídos, cumprindo integralmente as exigências legais mínimas, cuja conformidade demonstra de maneira clara a escolha da solução mais apropriada para atender às demandas da necessidade pública.

E, com base nos argumentos expostos na justificativa de contratação, torna-se claro que há uma necessidade imperativa, considerando que são itens essenciais para a execução das ações da Secretaria Municipal de Saúde, onde os itens a serem contratados estão alinhados para suprir as demandas técnicas de maneira eficiente e eficaz.

Ademais, registra-se a existência do plano anual de contratações nesta Secretaria:

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.

Seguindo a análise, constata-se que o termo de referência, elaborado com base no estudo técnico preliminar, abrange os seguintes tópicos: definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções aplicáveis. Vale ressaltar que o documento contempla 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;

No que diz respeito à modalidade adotada, a escolha demonstra-se apropriada, uma vez que, conforme disposto no art. 29 da Lei n.º 14.133/2021, a opção pelo pregão é recomendada para a aquisição de bens que possuam padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva por meio do edital, utilizando-se de especificações comuns no mercado.

Nesse sentido, a seleção da modalidade de pregão encontra respaldo legal e está alinhada com a legislação vigente, permitindo uma abordagem eficaz e transparente na definição dos critérios de desempenho e qualidade dos objetos a serem adquiridos, e ao seguir essa diretriz normativa, os representantes do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana buscam assegurar uma concorrência justa e equitativa, promovendo a eficiência na contratação pública.

Da mesma forma, é importante salientar que o critério de avaliação, especificamente o menor valor por item, está em conformidade com o estabelecido no art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021. Esta disposição legal ressalta a relevância da busca pela economicidade e eficiência nas contratações, fortalecendo, assim, a transparência e a responsabilidade na gestão pública. Portanto, a escolha deste critério não apenas atende aos preceitos legais, mas também contribui para a otimização dos recursos públicos, promovendo uma abordagem mais eficaz e responsável no âmbito das aquisições realizadas pelo Fundo Municipal de Saúde:

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.

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 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 Lei 14.133/2021, 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:

[...]

§ 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;

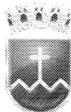
III - requisitos da contratação;

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.

Pode-se constatar que a etapa preparatória do certame está alinhada com os requisitos mínimos estipulados pela Lei 14.133/2021, atendendo assim aos critérios necessários para a contratação dentro da abordagem das licitações públicas.

Considerando que a elaboração da minuta do edital constitui um dos elementos cruciais a serem cuidadosamente avaliados durante a etapa interna do processo de licitação pública, é relevante destacar que a referida minuta foi submetida a uma análise jurídica abrangente, contendo quatro anexos essenciais: o estudo técnico preliminar, a ata de registros de preços, o termo de referência e as minutas da Ata de Registro de Preços e do Contrato e Matriz de Risco.

Diante do exposto, afirma-se que as cláusulas presentes na minuta do Edital foram claramente definidas, demonstrando a devida conformidade com as disposições estabelecidas no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que regula esse processo. Tal observância assegura a transparência, a legalidade e a eficácia na condução do certame, atendendo aos requisitos estabelecidos pela legislação vigente, 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.

Ressalta-se que o processo licitatório será conduzido por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), de acordo com as normas estabelecidas pelo Decreto Federal nº 11.462/2023. Tal abordagem se revela benéfica para a administração pública, uma vez que não apenas busca alcançar preços mais



vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, mas também possibilita a aquisição conforme a necessidade da Administração Pública.

Nesse contexto, verifica-se que o presente procedimento licitatório atende integralmente aos requisitos legais estabelecidos para a implementação do SRP. A utilização desse sistema proporciona uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, permitindo a flexibilidade necessária para atender às demandas específicas do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana. Ademais, o cumprimento das diretrizes do Decreto Federal n.º 11.462/2023 reforça a conformidade e a transparência do processo, assegurando a legalidade e a eficácia da contratação.

Destaca-se a importância da conformidade com as disposições da Lei Complementar n.º 123/2006, ressaltando que o procedimento em questão foi estritamente guiado pelas normas aplicáveis a microempresas, empresas de pequeno porte e similares. O rigoroso cumprimento dessas diretrizes assegura a adequada consideração e aplicação das regras específicas destinadas a promover o desenvolvimento e a sustentabilidade desses setores empresariais.

Quanto à minuta do contrato, considerando que se trata do fornecimento contínuo de um objeto a ser entregue em diferentes etapas, conforme as demandas da Contratante, torna-se imperativo que o acordo estabelecido seja formalizado por meio de um contrato. Isso se faz necessário, uma vez que tal situação não se enquadra nas exceções previstas para a dispensa do instrumento, conforme estipulado no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021. Assim, a instrumentalização adequada do contrato é essencial para assegurar a clareza e a eficácia do entendimento entre as partes envolvidas.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei nº. 14.133/2021, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

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.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

Destacamos ainda que 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, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.



Destacamos 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, de 2021.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

Diante do exposto, por não haver qualquer ofensa aos ditames e princípios legais aplicáveis ao procedimento, mormente as Leis de Licitações e Contratos Administrativos nº. 14.133/2021, é que opina essa Assessoria Jurídica de forma favorável à utilização da modalidade pregão para a aquisição dos bens e serviços comuns acima descritos.

Este é o nosso entendimento que elevo a apreciação superior

Itabaiana/SE, 03 de dezembro de 2024.


João Carlos Silva Santos
Advogado Pública do Município | OAB/SE 9829