

PARECER JURÍDICO Nº 153/2024

Consulente: Presidente da Comissão Permanente de Licitação

Assunto: Licitação e Contratos Administrativos

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI Nº 14.133/21. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. DECRETO MUNICIPAL Nº 016/24. DECRETO MUNICIPAL Nº 075/23. DECRETO Nº 037/2024. HIPÓTESE LEGAL. VIABILIDADE JURÍDICA. PROCEDÊNCIA.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de Processo Administrativo nº 070/2024 – Pregão Eletrônico nº 015/2024, que possui como objeto o “Aquisição de veículos, maquinários e implementos agrícolas” para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leste/MT através das Secretarias municipais, conforme solicitação do Prefeito Municipal e de todos os Secretários Municipais.

Consta do presente processo, que a contratação se dará com base no fundamento na Lei nº 14.133/21, Decreto Municipal nº 016/2024, Decreto Municipal nº 075/23, Decreto nº 016/2024, Lei Municipal nº 288/2009 e demais legislações aplicadas ao caso.

Integram os autos os seguintes documentos: Estudo Técnico Preliminar, Verbas Orçamentárias, Termo de Referência, Solicitação de Materiais/Serviços, Quadro de Cotações e orçamentos anexos, Edital do Pregão Eletrônico e seus anexos, e a Minuta do Contrato.

Na oportunidade, antes de adentrar no mérito, cumpre informar que, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no exame prévio e conclusivo dos textos das Minutas dos Editais e seus anexos.

Vale ressaltar que o preço estimado e quantidade de objetos/produtos a serem contratados através da presente licitação não se mostram tarefas afetas a este órgão de assessoramento jurídico, motivo pelo qual, não serão objeto de análise.

É o que se tem a relatar.

Em seguida, exara-se o opinativo.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, insta consignar que o presente Parecer Jurídico, embora no caso em apreço possua obrigatoriedade legal na emissão, este possui caráter meramente opinativo, ou seja, não sobrepõe o poder discricionário do Chefe do Poder Executivo, tendo tão somente a finalidade precípua de elucidar, informar, sugerir providências a serem estabelecidas e/ou condutas a serem praticadas pela Administração Pública, como define o nobre doutrinador Helly Lopes Meirelles, *in verbis*:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).

Cumpre anotar que a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 53, estabelece a imprescindibilidade do parecer jurídico realizado pela assessoria jurídica ou órgão equivalente do contratante para controle de legalidade da fase preparatória do processo licitatório, *in verbis*:

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;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Deste modo, cumpre analisar a adequação da modalidade licitatória adotada para o processo em questão: Pregão Eletrônico, e aprovação jurídica da minuta do instrumento convocatório para cumprimento do disposto art. 53 da Lei das Licitações.

A contratação realizada pela Administração Pública será precedida de processo licitatório, podendo este, conforme o artigo 28 da Lei nº 14.133/93, ser através das seguintes modalidades:

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.

Das modalidades acima dispostas, a Administração Pública, após realizado o Estudo Técnico Preliminar – ETP, optou por adotar para a contratação pretendida no presente processo licitatório, o pregão (inciso I, do artigo 28, da Lei nº 14.133/2021).

Sobre a modalidade adotada nos presentes autos, a Lei de Licitações traz as seguintes considerações:

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.

Temos, portanto, que para que se possa utilizar o Pregão como modalidade de licitação, é necessário que o objeto do processo licitatório possua padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo Edital, o que se observa no caso *in tela*.

Da análise da minuta do Edital denota-se que a Administração Pública logrou êxito em descrever, de forma pormenorizada, os padrões de desempenho e qualidade do objeto da contratação pretendida, o que evidencia que a escolha da modalidade de licitação está adequada ao objeto em questão.

Ainda, o objeto da contratação pretendida também pode ser classificado como bem ou serviço comum, nos termos do artigo 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/21:

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;

O artigo 18, da Lei nº 14.133/2021 traz os requisitos necessários para a fase preparatória, objeto da análise jurídica a que se destina o presente Parecer, dizendo:

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; n

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Analisando os documentos que compõem a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a formalização da demanda, o estudo técnico preliminar, o termo de referência, a portaria de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, as minutas do Edital e do Contrato.

Desta forma, fica evidenciado que os autos estão devidamente instruídos conforme as exigências da Lei de Licitações, tendo a Administração Pública adotado todos os procedimentos de planejamento necessários na fase preparatória do processo licitatório.

Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório

para a realização do certame, uma vez que o inciso VII, do artigo 12, da Lei nº 14.133/21, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, *in fine*:

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.

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 cinco anexos, quais sejam: o termo de referência, a minuta do contrato, modelo de declaração, modelo de proposta e minuta da ARP. Ademais, a minuta do Edital veio com os seguintes itens discriminados: sessão pública, definição do objeto, recursos orçamentários, condições de participação, encaminhamento e elementos da proposta, formulação dos lances, aceitabilidade e classificação da proposta, habilitação, recurso, adjudicação e homologação do certame, pedido de esclarecimentos e impugnação ao edital, disposições finais e foro de julgamento.

Os requisitos para a minuta do Edital são trazidos pelo artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe em seu *caput*:

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.

Se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

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

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei ° 14.133/21, 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.

Outrossim, 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, utilizando-se do sistema de registro de preços – SRP, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de serviços 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.

Não há impedimento na utilização do sistema de registro de preços para a contratação pretendida, senão vejamos. O artigo 78, inciso IV, da Lei nº 14.133/21 traz o sistema de registro de preços como procedimento auxiliar das licitações:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

[...]

IV - sistema de registro de preços;

O Decreto Municipal nº 016/24 tratou de regular a utilização do SRP no âmbito do município de Santo Antônio do Leste/MT e diz em seu artigo 63, *in verbis*:

Art. 63. O Sistema de Registro de Preços será adotado, preferencialmente:

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

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

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.

§ 1º O Sistema de Registro de Preços, no caso de obras e serviços de engenharia, somente poderá ser utilizado se atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado; e

III - haja compromisso do órgão participante ou aderente de suportar as despesas das ações necessárias à adequação do projeto padrão às peculiaridades da execução.

§ 2º A ausência de previsão orçamentária sem a configuração dos demais requisitos dos incisos I ao IV do caput deste artigo não é motivo para a adoção do Sistema de Registro de Preços.

Conforme se vê, a contratação pretendida pela Administração pode ser enquadrada em pelo menos 02 (duas) das hipóteses exemplificativas do artigo 3º, do Decreto nº 016/24: aquisição de bens com previsão de entrega parcelada; o atendimento a mais de um órgão, uma vez que os bens serão adquiridos por várias Secretarias Municipais.

Ainda, há justificativa no termo de referência para a escolha do sistema de registro de preços, uma vez que geraria a possibilidade de se atingir os melhores valores para a contratação do objeto.

O Edital prevê objeto com 05 (cinco) itens, qual seja, dois veículos tipo Minivan, um Trator agrícola cabinado, uma Grade niveladora, um veículo tipo Ambulância UTI móvel. O modo de disputa é aberto, e o critério de julgamento é o de “menor preço por item”.

Quanto ao critério de julgamento, o artigo 82, inciso V, da Lei nº 14.133/21, diz o seguinte:

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

[...]

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;

Desta forma, entende-se que o Edital previu critério de julgamento compatível com a legislação vigente.

Outro apontamento pertinente se dá em razão do Decreto nº 037/2024, que dispõe sobre a limitação de empenho e movimentação financeira no âmbito da administração direta no Município de Santo Antônio do Leste – MT. Desta forma, recomenda-se que o Secretário solicitante justifique a necessidade da contratação pretendida, bem como a existência de recursos orçamentários e financeiros para garantir a contratação, nos termos do artigo 2º, do Decreto nº 037/2024.

Adicionalmente, deve-se observar que, nos últimos dois quadrimestres do final de mandato, é vedado contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do mesmo exercício. Caso haja parcelas a serem pagas no exercício seguinte, deverá existir suficiente disponibilidade de caixa para o seu pagamento. Na determinação da disponibilidade de caixa, serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

As despesas que decorram de obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato deverão ser pagas até o encerramento do exercício, ou seja, até 31 de dezembro. Não sendo pagas até essa data, deverão ser inscritas em restos a pagar, sendo que, para tanto, deverá haver, obrigatoriamente, a correspondente disponibilidade de caixa para que sejam pagas no exercício seguinte.

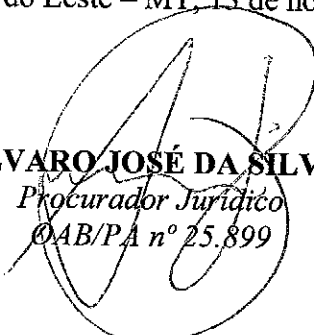
III – CONCLUSÃO

Ante a todo o exposto, e com fundamento no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto às minutas apresentadas, verifica-se a parcial obediência aos ditames da Lei nº 14.133/21 e dos Decretos Municipais nº 075/2023 e 016/2024. **Opino pelo prosseguimento do certame em seus ulteriores atos.**

A tempo, em homenagem ao princípio da publicidade e do acesso à informação recomendando-se a observância das publicações e do prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo artigo 55, inciso II, alínea “a” da Lei nº 14.133/2021.

Cumprе salientar que a presente manifestação toma por base, única e exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Santo Antônio do Leste – MT, 13 de novembro 2024.


ALVARO JOSÉ DA SILVA
Procurador Jurídico
OAB/PA nº 25.899