



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

PROCESSO Nº. 73/2024

PARECER Nº. 352/2024

LICITAÇÕES E CONTRATOS. REGULARIDADE DO PROCESSO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. OBSERVÂNCIA DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS. LEI Nº 14.133/2021. LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006. ATO DA MESA Nº 17/2023. PROSSEGUIMENTO DO FEITO. RECOMENDAÇÕES.

1.RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria para a análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a realização de aquisição de papel toalha e papel higiênico, conforme descrições constantes no Termo de Referência, Anexo I do Edital.

O presente processo administrativo eletrônico encontra-se instruído com os seguintes documentos: Estudo Técnico Preliminar - ETP (Remessa 288023), Documento de Formalização de Demanda - DFD (Remessa 284422), Termo de Referência (Remessa 266704), ratificação do Termo de Referência (Remessa 267692), pesquisa de preços (Remessa 293580 e 291000), quadro demonstrativo de preços (Remessa 293580 e 291000), ata de encaminhamento (Remessa 293580 e 291000), autorização da Mesa Diretora para seleção de propostas para registro de



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

preços (Remessa 292365) e minuta de edital (Remessa 302193).

É a síntese do necessário. Passo a opinar.

2.DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre salientar que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração. Inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis a sua adequação às necessidades da Administração.

3.DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

O artigo 29 da Lei Federal nº 14.133/2021 dispõe que será adotada a licitação na modalidade de pregão para aquisição de bens e serviços comuns, sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

No caso em tela, a opção pela modalidade pregão eletrônico se adequa ao futuro objeto da contratação, considerando a manifestação do setor competente na Remessa 298678, atestando que o procedimento visa à contratação de objeto de natureza comum, compatibilizando-se, assim, com o que reza o dispositivo legal acima mencionado, bem como o artigo 85 do Ato da Mesa nº 17/2023, além de



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

observar o princípio de economicidade e propiciar o aumento da competitividade.

4.DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O sistema de registro de preços corresponde ao conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

Ressalta-se que não se trata de modalidade licitatória, mas sim de procedimento (instrumento) auxiliar previsto no inciso XLV do art. 6º da lei 14.133/21, cabendo ao planejamento da contratação a avaliação da pertinência do sistema de registro de preço.

Não vislumbramos óbices jurídicos na utilização do sistema de registro de preços na presente contratação, desde que observadas as condições de utilização impostas no §5º do art. 82 da lei 14.133/21.

5.DA EXCLUSIVIDADE ME/EPP

A Lei Complementar nº 123/2006 impõe a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (art. 48, inc. I).

No caso dos autos, verifica-se que o valor estimado é inferior,



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

razão pela qual restou atendida a exigência legal de exclusividade a que se refere a Lei Complementar nº 123/2006.

6.DO DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DE DEMANDA E DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Documento de Formalização da Demanda (DFD), presente na remessa de nº 278230, corresponde ao instrumento formal que dá início a fase internada licitação.

O estudo técnico preliminar (ETP), por sua vez, é o documento que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução, e deve observar os requisitos previstos no art. 18, § 1º, da Lei n.º 14.133/21.

No caso em tela, o estudo técnico preliminar juntado aos autos (remessa nº 288023) indica que existe a necessidade do fornecimento de papel toalha e papel higiênico para suprir o estoque da Câmara Municipal de Santos. O referido documento, no tópico que trata da solução, ressalta o cabimento do sistema de registro de preços.

Assinale-se que, no item 2.2., o ETP aponta que a contratação pretendida encontra respaldo no plano anual de contratações, havendo, pois, observância ao disposto no inciso II do § 1º do art. 18 da Lei n.º 14.133/21.

Dito isso, percebe-se que o ETP e Documento de Formalização da Demanda (DFD) presentes nos autos reúnem cláusulas e condições essenciais



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

exigidas nos instrumentos da espécie, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

7.DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que deve conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Em análise eminentemente formal do presente processo, verifica-se que o termo de referência (Remessa 267692) contemplou, em geral, as exigências contidas no dispositivo acima citado.

8.DA ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá abarcar a análise dos riscos.

Compulsando os autos, salvo melhor juízo, **não vislumbramos manifestação acerca da análise de riscos ou justificativa da sua dispensa, motivo**



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

pelo qual se recomenda a correção da instrução do processo.

9.DA PESQUISA DE PREÇOS

Registre-se que a pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação, e ao mesmo tempo, viabilizar a aferição do valor referencial da licitação.

Na composição do orçamento estimado foram utilizados preços públicos e consultas a fornecedores.

Sobre o assunto, cumpre mencionar parte do art. 23 da Lei n.º 14.133/21:

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:

(...)

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; (grifamos).

Quanto ao dever de motivação, frise-se que a lei 14.133/21, no inciso IV do art. 23, dispõe expressamente acerca da necessidade de justificativa da escolha dos fornecedores. No mesmo sentido, também de maneira expressa, é a



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

previsão contida no art. 54, inciso IV, do Ato da Mesa nº 17, de 14 de setembro de 2023.

Dito isso, recomenda-se a que conste no procedimento a justificativa da escolha dos fornecedores.

10.DA MINUTA DO EDITAL

A minuta de edital deve se atentar ao que dispõe o artigo 25, bem como observar os itens previstos no art. 82, ambos da Lei Federal nº. 14.133/21. Vejamos:

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. **(Itens 2, 11, 12, 13, 15 e 16 da minuta do edital)**

[...]

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;



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

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.

Assinale-se que o registro de preços será efetivado por meio da competente ata, devendo a minuta desta acompanhar, necessariamente, o edital.

Observados os dispositivos colacionados supra, tem-se que o instrumento convocatório, qual seja, o edital de pregão eletrônico, atendeu aos requisitos dispostos na legislação, motivo pelo qual se encontra apto à publicação.

11.DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, o § 2º, do art. 168, ao Ato da Mesa n.º 17/2023 (a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil).

12.DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO

Ressalta-se a **ausência de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, nos termos do artigo 8º da Lei nº 14.133, de 2021. Recomenda-se, portanto, a regularização.**

13.DA PUBLICIDADE DO EDITAL



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

Destacamos ainda que são obrigatórias a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos 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.

Por fim, frise-se 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.

14.CONCLUSÃO

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, desde que observados os apontamentos exarados neste parecer.**

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, **sem a necessidade de retorno para nova manifestação jurídica.**

É o nosso pronunciamento.

Santos, 16 de julho de 2024

Bianca Kluge
Procuradora