



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

PROCESSO Nº. 8736/2024

PARECER Nº. 542/2024

**LICITAÇÕES E CONTRATOS.
ANÁLISE MINUTA DE EDITAL.
PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO
DE PREÇOS. OBSERVÂNCIA DOS
PRESSUPOSTOS LEGAIS. LEI Nº
14.133/2021. ATO DA MESA Nº 17/2023..
RECOMENDAÇÕES.**

I. INTRODUÇÃO

O presente parecer tem como objetivo para a análise e manifestação jurídica, na forma do artigo 53 da Lei Federal nº14.133/2021, acerca da minuta de edital e anexos, apresentados pela Divisão de Compras e Licitação (Remessa 341579) referentes à a seleção de propostas para registro de preços visando à contratação de serviços de emissão de certificados digitais do tipo A3, padrão ICP-Brasil, e-CPF e e-CNPJ, com fornecimento e mídia de armazenamento (token).

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

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.

II. ANÁLISE DOS TRÂMITES PROCESSUAIS

A análise prévia – Procuradoria nº 202/2024 (Remessa 342416) sobre os documentos apresentados, incluindo a minuta de edital do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, a qual, juntamente a esta, compreende a manifestação jurídica atinente ao artigo 53, da Lei de Licitações, indica que o procedimento foi instruído com os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização de Demanda.
2. Estudo Técnico Preliminar.
3. Informações sobre dotação orçamentária.
4. Termo de Referência.
5. Requisição de Serviço.
6. Pesquisa de Preços.
7. Quadro Demonstrativo de Preços.
8. Ata de Encaminhamento.
9. Manifestação da Diretoria de Planejamento.
10. Autorização da modalidade licitatória.

III. MODALIDADE LICITATÓRIA



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

Nos termos do artigo 78, inciso IV, da Nova Lei de Licitações e Contratos, o sistema de registro de preços constitui procedimento auxiliar das licitações e contratações públicas a ser cujos critérios deverão ser definidos em regulamento e, conforme o Manual de Compras e Licitação da Câmara Municipal de Santos (2023, p. 62)¹, esse procedimento se constitui em:

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.

O Ato da Mesa 17, de 2023, que regulamenta a aplicação da Lei nº 14.133/2021 no âmbito da Câmara Municipal de Santos determina a adoção preferencial do sistema de registro de preços nas hipóteses relacionadas no seu artigo 167, a saber:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
II - quando, pelas características da obra ou serviços de engenharia, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes, desde que haja projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
III - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas;
IV - quando for conveniente a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
V - quando for conveniente a aquisição e locação de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um setor;
VI - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

¹ Disponível em: <https://www.camarasantos.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=4121>. Acesso em: 12 nov. 2024.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

Nesse sentido, manifestou-se a Diretoria de Planejamento na Remessa 331211, pela adoção do Sistema de Registro de Preços, em síntese que, considerando a necessidade de atualizações frequentes de certificados vencidos e o ingresso de novos colaboradores para assunção de cargos e substituições, amoldando-se, dessa forma, as hipóteses acima elencadas, notadamente, incisos I e VI, supra.

De acordo com o artigo 29 da Lei nº 14.133/2021, a modalidade de Pregão é aplicável para a aquisição de bens e serviços comuns, desde que o objeto possua padrões de desempenho e qualidade definidos e, o Ato da Mesa 17/2023, no seu artigo 186, prevê que sistema de “registro de preços será feito mediante pregão ou concorrência, procedimento a ser processado pelo Órgão Gerenciador e precedido de pesquisa de mercado”.

Considerando a manifestação do setor competente que atestou a natureza comum do objeto (Remessa 338354) e Análise Prévia – Procuradoria nº 202/2024 (Remessa 342416), o procedimento licitatório em exame atende a essa exigência, bem como o artigo 85 do Ato da Mesa nº 17/2023, além de observar o princípio de economicidade e propiciar o aumento da competitividade.

IV DA EXCLUSIVIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006

A Lei Complementar nº 123/2006 impõe a realização de processo



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

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 está dentro do limite legal estabelecido na referida norma, e previsto no item 4.1 do Edital em análise, se entende, assim, atendida a exigência legal de exclusividade para as empresas a que se refere a Lei Complementar nº 123/2006.

No entanto, embora o edital indique no seu conteúdo a exclusividade da Lei Complementar nº 123/2006, é de notar que deixa de alertar tal fato na epígrafe da minuta do edital juntado na Remessa 341579. Dessa forma, recomenda-se seja ali incluído que o certame se faz com exclusividade às microempresas e empresas de pequeno porte.

V. PESQUISA DE PREÇOS

A pesquisa de preços foi realizada conforme o artigo 23 da Nova Lei de Licitações e Contratos, utilizando parâmetros adequados, como:

- Contratações similares da Administração Pública.
- Orçamentos de empresas.
- Preço retirado do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Neste passo, o artigo 54 do Ato da Mesa nº 17, de 14 de setembro de



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

2023, dispõe que, para fins de determinação no preço estimado em procedimento licitatório, a pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada: preços públicos; contratações similares feitas pela Administração; dados de pesquisa publicada em mídia especializada; pesquisa direta com, no mínimo 03 fornecedores.

Tais parâmetros e requisitos foram devidamente pontuados e verificados na Análise Prévia – Procuradoria nº 202/2024 (Remessa 342416), a qual aponta que fora efetuada de modo adequado a pesquisa de preços nos presentes autos.

VI. TERMO DE REFERÊNCIA

Conforme o Manual de Compras e Licitação da Câmara Municipal de Santos (2023, p. 29), nas contratações pelo Sistema de Registro de Preços para fornecimento por demanda ou parcelado, o Termo de Referência deve especificar os quantitativos mínimo e máximo. Essas especificações influenciam as propostas de preços e o julgamento objetivo da proposta mais vantajosa

Neste tocante, o artigo 82, incisos I e II da Lei Federal nº 14.133/2021, estabelece a necessidade de previsão das especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida; a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

ou, no caso de serviços, de unidades de medida.

Neste tocante, embora conste o valor unitário dos bens licitados, o Termo de Referência - Anexo I do edital apresentado (Remessa 341579) não aponta o quantitativo mínimo a ser contado de unidades dos bens, o que se recomenda adequação, assim como, das questões pontuadas no próximo item.

VII. DA ANÁLISE DE RISCOS

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

Convém ressaltar que, a avaliação empreendida neste ato se refere ao aspecto formal de apresentação do documento essencial da fase licitatória, não está compreendido no aspecto jurídico, portanto, o exame do conteúdo da análise de riscos, especialmente, no que se refere ao esgotamento das possibilidades de riscos possíveis referentes ao objeto da demanda.

Conforme se compreende do Estudo Técnico Preliminar – ETP, juntado na Remessa 329961, foi realizada a análise de riscos conforme item 16, de modo que se entende preenchido tal requisito.

No que se refere à publicação do referido documento, alerta a Divisão de Compras e Licitação na Remessa 341579, informa que deixa de incluí-la como anexo do edital em razão do Acórdão nº 2.273/2024, do Plenário



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

do Tribunal de Contas da União (Min. Relator. BENJAMIN ZYMLER, j. 23.10.2024)² que, em síntese, reconheceu que a Lei 14.133/2021 “***não obriga a inclusão do ETP como um anexo do instrumento convocatório***” e, ainda, que “não subsiste nenhuma ilegalidade na publicação do ETP, a não ser que tal documento possua informações protegidas pelo sigilo ou sensíveis, que não devam ser disponibilizadas ao mercado”.

Sendo assim, põe-se à critério dos órgãos técnicos administrativos a análise e decisão quanto a publicação do referido documento como anexo do edital, cumprindo salientar a necessidade da motivação, na forma do inciso XI do artigo 18 e artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021.

No caso dos autos, tendo em vista a decisão do órgão técnico em não publicar o Estudo Técnico Preliminar - ETP como anexo do edital (Remessa 341579), convém anotar a necessidade de adequação do Termo de Referência – Anexo I do Edital em análise, na medida em que esse documento faz referência aos termos do ETP, remetendo-lhe as justificativas da contratação e considerando-o como seu apêndice (itens 2 e 3 do Termo de Referência).

VIII. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No que se refere à reserva orçamentária, para o procedimento de

² Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2273%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 12 nov. 2024.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

Registro de Preços esta não é exigida a indicação da dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato, conforme §2º do artigo 168 do Ato da Mesa 17/2023.

No entanto, consta indica a reserva orçamentária para o presente procedimento no item 9 do edital, o que não implica nenhuma irregularidade, ante a faculdade prevista na legislação

IX. DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

A minuta de edital deve se atentar ao que dispõe o artigo 25 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.

Observado o dispositivo colacionado supra, tem-se que o instrumento convocatório, qual seja, o edital de pregão eletrônico, atendeu aos requisitos dispostos.

Contudo, tendo em vista tratar-se do procedimento auxiliar de registro de preços, outras questões precisam ser ponderadas, tendo em vista as suas próprias especificidades e regulamento incidente.

Sob este prisma, para os casos de licitação que envolva o Sistema de Registro de Preços, o Ato da Mesa 17/2023, prescreve hipótese para



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

chamamento de remanescentes da Ata de Registro, caso o vencedor não atenda o quantitativo total estimado, expediente que somente poderá ser utilizado se previsto no edital:

Art. 103. No caso de Sistema de Registro de Preços e desde que previsto em edital, se a proposta do licitante vencedor não atender ao quantitativo total estimado para a contratação, poderá ser convocada para assinar a ata de registro de preços a quantidade de licitantes necessária para alcançar o total estimado, respeitada a ordem de classificação, observado o preço da proposta vencedora. (Redação dada pelo Ato da Mesa nº 4/2024) (destacamos)

Neste tocante, sugere-se a avaliação dos setores técnicos quanto a inclusão no edital da previsão contida no artigo 103, do Ato da Mesa 17/2023.

Ademais, considerando a validade da ata e a possibilidade de sua prorrogação, recomenda-se a inclusão de índice de reajuste e renovação a ser aplicável nos contratos decorrentes da referida Ata.

Outrossim, nos termos do artigo 95, da Lei Federal nº 14.133/2021, o instrumento de contrato é obrigatório, podendo ser substituído na hipótese dos incisos I e II do referido dispositivo legal por outro instrumento de contrato por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Essa substituição geralmente é adotada na hipótese do inciso II, quando se refere a “compras com entrega imediata e integral dos bens



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor”.

Com efeito, essa substituição deve estar clara e justificada nos autos. No presente caso, essa informação se encontra ausente e, além disso, denota-se da Ata de registro de Preços, que ela pressupõe a existência de um contrato, na medida que lhe faz referência os itens 4.1; 4.2.1 e 4.1.1 da Minuta da Ata de Registro de Preços.

Sendo assim, há a necessidade de que tal instrumento faça parte dos anexos do edital, nos termos do artigo 25 da Lei Federal nº 14.133/21, ou que haja a expressa menção à substituição prevista na parte final do artigo 95, da Lei Federal n. 14.133/2021, indicando o tipo de documento a ser utilizado, desde que seja cabível referida substituição para o caso. Recomenda-se, portanto, adequação.

X. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Convém lembrar 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 o artigo 54, *caput* e §1º, e o artigo 94 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Frisa-se que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

(PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o artigo 54, §3º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

XI. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando-se os aspectos já destacados na Análise Prévia – Procuradoria nº 202/2024 (Remessa 342416) e demais elementos colacionados aos autos, o procedimento licitatório necessita das adequações acima pontuadas, sem prejuízo de ulterior análise. Este parecer não constitui decisão, mas sim um auxílio técnico-jurídico à Administração para a tomada de decisão.

Santos, 12 de novembro de 2024.

(assina digitalmente)

Rita de Kassia de França Teodoro

Procuradora