



PGM

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM

AUTOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 12.406 /2024

ÓRGÃO CONSULENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PROCESSO QUE ENVOLVE A AQUISIÇÃO DE CÂMARAS FRIAS PARA CONSERVAÇÃO DE IMUNOBIOLOGICOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA COVIGE/DVS. PREGÃO ELETRÔNICO. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA. REGULARIDADE COM RESSALVAS.

PARECER JURÍDICO

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a **AQUISIÇÃO DE CÂMARAS FRIAS PARA CONSERVAÇÃO DE IMUNOBIOLOGICOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA COVIGE/DVS**, mediante licitação pública, do tipo pregão, na forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes nos documentos em anexo.

É o breve relatório. Passo a opinar.



2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da finalidade e abrangência do parecer

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 316, §3º, do Decreto Municipal n.º 7.288/2023:

Art. 316 Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para a Procuradoria Geral do Município, a qual realizará controle prévio de legalidade da contratação.

(...)

§ 3º As manifestações jurídicas exaradas deverão ser orientadas pela simplicidade, clareza e objetividade, a fim de permitir à autoridade pública consulente sua fácil compreensão e atendimento, com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração.

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.

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.

2.2 Da conformidade legal

O art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.



Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação prevista no art. 53, inciso XV, do Decreto Municipal n.º 7.288/2023.

No caso vertente, não foi realizada a avaliação de conformidade legal com base nos elementos acima descritos, razão pela qual recomendamos ao órgão assessorado que instrua os autos com a lista de verificação.

2.3 Do planejamento da contratação

A Lei n.º 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

Nesse passo, o art. 22 do Decreto Municipal n.º 7.288/2023 estabelece:

Art. 22 A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o art. 19 a 21 deste Regulamento, 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, por meio de metodologia compatíveis com o objeto e os elementos técnicos instrutores do procedimento;

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 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§ 1º A competência para elaborar, assinar as minutas dos editais, submetê-las ao órgão jurídico, bem como encaminhar o instrumento convocatório à autoridade competente para a autorização, será determinada por ato próprio do órgão ou entidade licitante;

§ 2º Quando se tratar de minuta padrão com objeto definido elaborada pela Procuradoria Geral do Município o procedimento seguirá o disposto em regulamento próprio.

Referido dispositivo é complementado pelo art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133/2021, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo.



Assim, uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, inicia-se a etapa de estudo, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão a seguir examinados.

2.3.1 Do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

No presente caso, vislumbra-se que o corpo técnico responsável elaborou o ETP. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele, aparentemente, contém as previsões necessárias, descritas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como, nos arts. 322 e 323 do Decreto Municipal 7.288/2023.

2.3.2 Do Termo de Referência

Conforme se observa no art. 324 do Decreto Municipal nº 7.288/2023, o Termo de Referência é documento de elaboração obrigatória nos processos instaurados para aquisição de bens. Vislumbra-se que o referido instrumento foi acostado aos autos.

2.3.3 Da descrição da contratação

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.



Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n.º 14.133, de 2022, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

2.3.4 Levantamento de mercado

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de



PGM

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM

execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O art. 15, inciso V, do Decreto Municipal n.º 7.288/2023 estabelece que o levantamento de mercado constitui-se em elemento do ETP.

Já o art. 44 da Lei nº 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Infere-se nos autos a existência de planilha orçamentária e da pesquisa mercadológica atinente ao objeto licitado.

2.3.5 Da definição do objeto

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório.

A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não

**PGM****PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM**

poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

Nos autos do processo é possível aferir a presença do documento de formalização da demanda, do memorial descritivo, da justificativa para a contratação, e, principalmente, do ETP, que descrevem o objeto de maneira clara e sucinta.

Nessa toada, vislumbra-se que os parâmetros descritos no art. 326 do Decreto Municipal n.º 7.288/2023 foram observados.

2.3.6 Da análise dos riscos

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Riscos, o que atende aos art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133, de 2021, assim como, o art. 22, inciso X, do Decreto Municipal n.º 7.288/2023.

2.3.7 Do orçamento e da pesquisa de preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, mediante indicação da observância dos parâmetros previstos no art. 442 do Decreto Municipal 7.288/2023, assim, como no art. 23, §2º, da Lei n.º 14.133/2021.

2.4 Da minuta do edital

A minuta do edital juntada aos autos reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

2.5 Da minuta do contrato

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

**PGM****PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM**

2.6 Designação dos agentes públicos

No presente caso, não foram juntadas aos autos as portarias de nomeação do gestor e do fiscal do contrato, na forma dos arts. 11 e 13, inciso III, do Decreto Municipal n.º 7.288/2023.

2.7 Publicidade do instrumento convocatório

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 determina o art. 59 do Decreto Municipal n.º 7.288/2023.

3. 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 sejam lavradas as portarias indicadas no subtópico 2.6.

Destaca-se que presente conclusão não possui caráter vinculante, cabendo ao Chefe do Executivo, com exclusividade, tomar as decisões que julgar cabíveis.

É o parecer, salvo melhor juízo, o qual submeto à apreciação do Procurador-Geral do Município.

Parnamirim/RN, 8 de julho de 2024

JOSÉ ALBUQUERQUE TOSCANO JÚNIOR

Procurador do Município