



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2024.02.16.01-DCS

INTERESSADO: Agente de Contratação – Secretaria de Educação e Cultura

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. BENS E SERVIÇOS COMUNS DE MERCADO. LEI Nº. 14.133/21. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

Vistos etc.

Veio a esta Procuradoria Municipal, pedido de parecer encaminhado pelo Agente de Contratações de Ibaretama-CE, referente ao processo administrativo nº **2024.02.16.01-DCS** defronte solicitação inicial para realização de pesquisa de mercado da Secretaria de Educação e Cultura no procedimento licitatório da modalidade de Pregão Eletrônico, tipo menor preço para ***“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DESTINADOS AO TRANSPORTE ESCOLAR PARA OS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO INFANTIL E FUNDAMENTAL, COMO TAMBEM PARA O ENSINO TÉCNICO E UNIVERSITÁRIO, CONFORME AS DEVIDAS ESPECIFICAÇÕES E ROTAS, CONSTANTES DO ANEXO | (TERMO DE REFERÊNCIA), DE RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA DO MUNICÍPIO DE IBARETAMA/CE.”***

Com os autos vieram os seguintes documentos para a análise jurídica:-

- I. DFD – Documento de Formalização de Demanda;
- II. ETP – Estudo Técnico Preliminar
- III. Minuta de Edital;



PREFEITURA DE
IBARETAMA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



IV. Termo de Referência;

V. Minuta de Contrato.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradora Geral, para a análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos pelo art. 53 da Lei Federal n. 14.133/21.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município de Ibarretama no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o necessário a relatar. Ao parecer.

- I -

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

De início, cumpre delimitar que o exame realizado neste parecer **se restringe, tão somente, aos aspectos formais e jurídicos** acerca da adoção da modalidade do Pregão Eletrônico, de tipo menor preço, para a confecção do certame, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Assessoria.

Assim, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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;

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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;

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. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento

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.

Oportuno 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, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

Esse esclarecimento é necessário porque o parecer jurídico, conforme orientação da melhor doutrina e da jurisprudência hodiernas, é ato de natureza meramente opinativa, não dotado de força vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe aprouver mais oportuna e conveniente.

Por todos, esclarecedor julgado do E. Supremo Tribunal Federal.

EMENTA Agravo regimental em habeas corpus. Penal. Dispensa ou inexigibilidade de licitação fora das hipóteses legais. Artigo 89 da Lei nº 8.666/93. Pretendido trancamento da ação penal. Inépcia da denúncia. Atipicidade da conduta imputada. Ausência de demonstração do dolo específico. Agravante que, na qualidade de chefe da Assessoria Técnica



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

da Administração Regional, emitiu parecer favorável a contratação. **Manifestação de natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar ou não a orientação exposta no parecer. O parecer tem natureza obrigatória (art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93), porém não é vinculante.** Ineficiência da denúncia na demonstração da vontade conscientemente dirigida, por parte da agravante, de superar a necessidade de realização da licitação. Abusividade da responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha supostamente resultado dano ao erário (v.g., MS nº 24.631/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 1º/2/08).

(...)

(HC 155020 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Relator (a) p/ Acórdão: Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 04/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 31-10-2018 PUBLIC 05-11-2018)

Finalmente, é nosso dever 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 prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

- II - DA ANÁLISE JURÍDICA

- II.1 - PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/ 2021 estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, caput, da lei 14133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

“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 econômicofinanceira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.”

Neste mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que 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 (§ 1º), quais sejam:

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;

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- 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.”

É certo ainda que deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima explanado, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas e cumprir os fundamentos autorizados.

Verifica-se assim que o Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No presente caso, os profissionais da área técnica e requisitante elaboraram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, cabendo a este órgão de assessoramento tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/ 2021.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De análise do documentos acostados nos autos, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbro que consta a demonstração dos seguintes elementos: a) necessidade da contratação, b) previsão no plano anual de contratação, c) estimativas das quantidades, d) estimativa do preço da contratação; e) justificativa para parcelamento; i) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação em comento.

No que tange o item “a”, o ETP em apreço consignou que: *“Prefeitura Municipal de Ibaretama identificou um problema significativo em relação ao acesso dos estudantes à escola no município. A dificuldade de acesso se deve à falta de um meio de transporte escolar eficaz adequado às necessidades dos alunos. Essa situação compromete diretamente a frequência e o desempenho escolar dos estudantes, além de impactar negativamente suas famílias. A ausência de um meio de transporte adequado também gera preocupações com a segurança e bem-estar dos alunos, que muitas vezes precisam percorrer longas distâncias pé para chegar escola. Diante disso, é fundamental que a Prefeitura de Ibaretama atue de forma urgente para resolver esse problema, garantindo o acesso igualitário à educação para todos os estudantes do município. A implementação de um sistema de transporte escolar eficiente e seguro é essencial para superar essa dificuldade e proporcionar melhores condições de aprendizagem para a comunidade escolar.”*

Nesse ponto, o ETP em análise foi omissivo quanto a recente aquisição de 09 (nove) ônibus escolares através da parceria firmada entre esta municipalidade e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Assim, restou ausente o cotejo entre a necessidade da contratação e a recente aquisição ocorrida com a mesma finalidade.

II.2 DA ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso concreto, verifica-se que a Administração elaborou o gerenciamento de risco, sendo conveniente ressaltar que atendeu ao exigido supra.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

III - DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

A licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a nova Lei de Licitações nº. 14.133/21, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória pregão eletrônico, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei nº. 14.133/21.

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Veja que muito embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade licitatória pregão poderá ser utilizada, os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado. Tal situação deu azo a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que buscam interpretar tal norma da forma mais que coaduna com o que se entende por cabível e legal.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Neste horizonte, convém trazer à baila o entendimento insculpido nos precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei 10.520/02, tem-se que é compatível com a lei 14.133/21, *in verbis*:

(...) Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade. O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum: 'Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado'. Em nenhum momento, usaram-se os termos 'complexidade' ou 'simplicidade'; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital. (trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU n.º 1287/2008 – Plenário). 9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei n.º 10.520/2002, art. 1º). 10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão n.º 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto: 'Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.' (grifei). 44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Vê-se, portanto, que o campo de incerteza deixado pela norma infraconstitucional deixa ao administrador, à luz do caso concreto, a análise sobre o que se entende como bens e serviços comuns e usuais de mercado.

Com isso, é de se presumir que, antes mesmo de lançar o procedimento administrativo, a autoridade competente realizou ampla pesquisa de mercado para que conseguisse chegar a conclusão de que os serviços que pretende licitar se enquadra nos conceitos acima elencados.

Como bem mencionado pelo TCU, não é a complexidade ou simplicidade do objeto que define “absolutamente” se o bem ou serviço é ou não comum de mercado.

No caso vertente, da análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes do Termo de Referência e justificativa anexos, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Nos termos do já mencionado ao norte, a análise aqui realizada restringe-se aos aspectos legais do procedimento e não à verificação técnica do objeto licitado. Deste modo, a verificação casuística dos elementos que instruem o processo de licitação aponta pela possibilidade jurídica da utilização da modalidade pregão eletrônico como pretendido.

III.1 DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PREGÃO:

Uma vez superada a análise quanto à viabilidade da utilização da modalidade pregão eletrônico, é de suma importância proceder a uma rigorosa avaliação quanto aos requisitos legais indispensáveis a sua perfectibilização.

Como dito anteriormente, o Pregão Eletrônico é regido por legislação nacional, bem como por Decreto Municipal, sendo certo que dentre suas normas estabelece os procedimentos preparatórios que deverão ser observados pela Administração quando da adoção desta modalidade licitatória. Neste sentido dispõe o art. 18 da Lei 14.133/21, *ipsis litteris*:



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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;

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

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Diante disso, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

III.II - DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

III.III - DO TERMO DE REFERÊNCIA E DA DEFINIÇÃO DO OBJETO

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.

Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Quanto ao Termo de Referência, infere-se da lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame pela autoridade competente. Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.

Para a licitude da competição impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do Município, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Assessoria Jurídica avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito

III.IV - PESQUISA DE PREÇO E ORÇAMENTO ESTIMADO;

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

No âmbito do Município de Ibaretama, a pesquisa de preços prevista na Lei nº 14.133/21 foi Regulamentada pelo Decreto nº 06/2023-GP, de 20 de março de 2023, o qual assim preleciona:

Art. 3º. O processo de coleta ou pesquisa de preços será materializado em processo interno materializado pelo Setor de Compras e Serviços, o qual conterá, no mínimo os seguintes documentos:

I – Solicitação de cotação do órgão demandante, contendo minimamente:

- a) Descrição geral do objeto;
- b) Itens;
- c) Tabela contendo a ordem dos itens, descrição dos itens, quantidades e unidades; e
- d) Demais dados e critérios correspondentes ao fornecimento ou execução dos serviços, de modo que possam agregar informações para fins de oferta de pesquisas de preços, consoante o disposto no art. 4º.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

II – Orçamentos, pesquisas, coletas ou preços e demais dados correspondentes a pesquisa de preços aferida quando da busca e aferição de estimativas nas fontes disponíveis e possibilitadas por este Decreto;

II – Mapa ou Orçamento de preços, contendo:

- a) Identificação do(s) agente(s) responsável (is) pela pesquisa, com a respectiva assinatura no orçamento e demais peças pertinentes ao processo de pesquisa de preços;
- b) Dados de referência da origem dos preços aferidos;
- c) Fontes de pesquisa consultadas e utilizadas para fins de confecção do mapa ou orçamento;
- d) Justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
- e) Memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, se for o caso; e
- f) Justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

Do cotejo dos autos, infere-se que o processo possui em seu conteúdo as pesquisas de preços, que permite a mensuração da estimativa de preço e do valor da despesa a ser contratada, realizada por meio de pesquisa eletrônica de contratações públicas, respeitados todos os ditames legais, bem assim a regulamentação acima citada.

III.V - DAS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO;

Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a Lei nº 14.133/21 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Além disso, exige o edital a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º. da Constituição Federal, bem assim da ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU.

Dessarte, imprescindível a comprovação da qualificação econômico-financeira mínima para garantir a execução do objeto contratado.

Também no tocante à comprovação da aptidão técnica, cumpre destacar que a Administração pode impor exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico, solicitando a comprovação por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

No entanto, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º da Lei nº 14.133/21, de que é vedado a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas.

A Súmula/TCU nº 263/2011 esclarece que:

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.

No caso dos autos, a minuta do Edital no item 6.6 traz além daquelas já citadas, os requisitos técnicos para habilitação, vejamos:

6.6.1. Apresentar Atestado de Capacidade Técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o licitante esteja executando ou tenha executado serviço de Transporte Escolar compatíveis ou similares com o objeto desta licitação, com identificação e firma reconhecida do assinante, devendo identificar corretamente:

(...)

6.6.2. Para fins de qualificação técnico-operacional, além de prova de inscrição ou registro da licitante junto ao Conselho Regional de Administração - CRA, deverá apresentar atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado comprovando que a licitante prestou ou estar prestando serviços de locação de transporte escolar ou similar, compatíveis com o objeto da licitante devidamente com as características mínima, 50% (cinquenta por cento) conforme tabela supracitada.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

6.6.3. Comprovação da proponente de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega dos documentos profissional de nível superior "Administrador", reconhecido pelo Conselho Regional de Administração (CRA);

6.6.4. O vínculo do responsável técnico "Administrador" com a empresa, poderá ser comprovado do seguinte modo:
(...)

6.6.5. - Certificado de registro cadastral na Agência Reguladora do Estado do Ceará - ARCE, na modalidade

FRETAMENTO, de acordo com o Decreto nº 29.687/09, juntamente com a Certidão de inexistência de débitos junto a ARCE e DETRAN.

6.6.6. Apresentar declaração por escrito do licitante, devidamente assinada por seu representante legal, de que tem pleno conhecimento do grau de dificuldade das rotas licitadas, nada tendo a discordar, assumindo a responsabilidade pela execução de acréscimo ou observância de supressões, com as consequências econômicas decorrentes na hipótese de divergências não contestadas oportunamente.

Notadamente a Minuta do Edital incorreu em erro material, posto que repisou as cláusulas 6.6.2, 6.6.3, 6.6.4, oportunidade em que sugerimos a correção, bem como um melhor cuidado para que tal situação não se repita, tornando dúbio o certame.

Por fim, recomenda-se, que a Administração atente para os entendimentos do TCU sobre o tema, como acima apresentado, demonstrando, justificadamente, nestes autos, que os parâmetros de qualificação técnica fixados no edital são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se que as exigências formuladas não implicam em restrição ao caráter competitivo do certame (vide ainda o Acórdão nº 135/2005-PTCU).

III.VI - DA PREVISÃO DE EXISTÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

A Lei Federal nº 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

Neste ponto, tem-se que resta presente nos autos a devida comprovação da existência de previsão no orçamento público do Município de Ibaretama, devidamente atestado pelo Secretário de finanças, bem como pelo responsável pela contabilidade municipal.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

III.VII - AUTORIZAÇÃO PARA A ABERTURA DA LICITAÇÃO

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação.

No presente caso, tal exigência foi cumprida.

III.VIII - DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um agente de contratação, dentre os servidores desta Municipalidade, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

Nos autos, consta a designação do agente de contratação e a publicação deste ato, em atendimento à prescrição legal.

Também deve ser designada, pela mesma autoridade, uma equipe para apoiar o agente de contratação em suas atividades, integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente da Prefeitura Municipal de Ibaretama-CE.

Percebe-se preenchido este requisito.

III.VIII – DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Passamos à análise dos elementos abordados na minuta do edital e seus anexos, assim como sua concordância com as imposições do art. 18, incisos V da Lei 14.133/21.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O art. 25 da Lei 14.133/21 traz a obrigatoriedade de abordagem dos seguintes elementos nos editais de licitação, podendo estes ser suprimidos ou acrescidos, conforme o caso:

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.

Após análise do instrumento apresentado, constatou-se que o edital foi elaborado em harmonia com os ditames do art. 25 da Lei nº 14.133/21, destacando-se a clareza e objetividade do objeto da licitação, a previsão de requisitos pertinentes ao objeto do certame como condição de habilitação, fixação de critério objetivo para julgamento das propostas, prazos legais respeitados para impugnação ao edital, abertura das propostas e julgamento de recursos, pelo que esta Procuradoria não tem nenhuma recomendação a ser feita.

No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/21. O Anexo IV, do edital em análise, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; prazo de execução e local de entrega; do recebimento; do valor; dotação orçamentária; pagamento; obrigações das partes; penalidades; rescisão contratual; da gestão e fiscalização; da legislação; e foro.

Em que pese o zelo e acuidade do Setor de Licitação, tem-se que a minuta do contrato deixou de prever os itens estabelecidos nos itens XX e XX do art. 92 da Lei 14.133/21 que traz a seguinte previsão:

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;

Noutro giro, a cláusula décima da minuta do contrato trata sobre o reajuste econômico, trazendo a seguinte redação:

CLÁUSULA DÉCIMA - DO REAJUSTE ECONÔMICO.

10.1. O reajuste econômico-financeiro do contrato, a ser reconhecido por meio de termo aditivo, pode ocorrer a qualquer tempo para restabelecer

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



o Princípio do Equilíbrio Econômico Financeiro conforme o disposto no inciso XXI art. 37 da Constituição Federal da Lei de licitações 14.133/21 vigente.

Com efeito, resta nítido que a cláusula supratranscrita fez uma confusão entre reajuste econômico (§3º, §4º, I e II do art. 92 da Lei 14.133/21) e reequilíbrio econômico-financeiro (art. 124, II “d” da Lei 14.133/21), vejamos do que trata cada um dos dispositivos legais:

3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, **mediante previsão de índices específicos ou setoriais;**

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo entre as partes:

(...)

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Consoante leitura das normas supra, o reajuste em sentido estrito e a repactuação devem ocorrer com no mínimo um ano da data do orçamento estimado e não guardam similaridade com o reequilíbrio econômico-financeiro.

Ocorre que a citada cláusula prevê que o reajuste poderá ocorrer a qualquer tempo e não faz menção ao índice a ser utilizado, o que flagrantemente viola a legislação de regência.

Noutro ponto, quanto ao instrumento a ser utilizado pela administração para o reajuste dos preços é apostila, consoante prevê o art. 136 da Lei 14.133/92, *in verbis*:

Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:

I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;

Dito isto, temos que a cláusula em comento encontra-se eivada de vícios e merece correção por parte do administrador público.

Diante do exposto, entendemos que a minuta do contrato contém erros que vão na contramão do que prevê a legislação de regência, merecendo, pois, reparo a fim de que sejam cumpridos os ditames legais.

- IV - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino no sentido de que sejam sanadas as irregularidades apontadas especificamente no anexo IV do Edital (Minuta do Contrato), ao passo que após sanados apontamentos, opino **FAVORAVELMENTE** ao Pregão Eletrônico para a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locações de veículos destinados ao transporte escolar do Município de Ibaretama – CE..

Ressalte-se, ainda, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da Secretaria solicitante, bem como a verificação das dotações orçamentárias e especificidade ou



PREFEITURA DE
IBARETAMA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



cumulação do objeto do procedimento licitatório, pelo que o presente opinativo cinge-se, exclusivamente, aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

É o Parecer, S.M.J!

Ibaretama – CE, em 15 de março de 2024.

Rene da Silva Coelho
Procurador Geral do Município
OAB/CE nº 40.922