



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE
CNPJ: 07.974.082/0001-14

PARECER JURÍDICO Nº 0051.2024
ASSESSORIA JURÍDICA
PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 2024.09.25.2 - COLETE BALISTICO - SESP



PARECER JURÍDICO PRELIMINAR.
DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES
E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO.
LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº
14.133/2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA
SEGES/ME Nº 65/2021, INSTRUÇÃO
NORMATIVA SEGES/ME Nº 73/2022,
INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº
58/2022. ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA DO
PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.
DIRETRIZES. RECOMENDAÇÕES.

1) RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico, à vista de solicitação encaminhada pela Comissão Permanente de Licitação – CPL, para análise e emissão de parecer jurídico preliminar acerca da regularidade da fase interna do Processo Administrativo que tem por finalidade a aquisição de coletes balísticos de uso ostensivo para atender, às demandas por Equipamentos de Proteção Individual da Guarda Civil Metropolitana de Juazeiro do Norte, visando a garantir a proteção e auxiliar na autodefesa dos Agentes de Segurança Pública e Patrimonial desta urbe, no cumprimento de suas atribuições, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica.

Recebemos os autos no estado em que se encontram, mediante encaminhamento de solicitação dirigida a esta Assessoria Jurídica, pelo qual procedemos à sua análise e elaboração de Parecer Jurídico Preliminar.

Esta é a síntese dos fatos que vinculam a consulta.

2) PRELIMINARMENTE

Cumprе esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria e de regularidade formal do procedimento, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros, bem como a revisão e conferência de cálculos, fórmulas ou indicadores, tabelas, técnicas de avaliação ou medição, bem como realização de auditoria dos atos administrativos, e outros aspectos alheios às atribuições e aos conhecimentos técnicos da função de parecerista jurídico e à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração e das autoridades



competentes sobre a definição do objeto e da melhor maneira de atender à necessidade pública e da contratação pretendida.

Ressalta-se, que o parecer que se segue é meramente opinativo, não vinculando o gestor à sua decisão, conforme se extrai do julgado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.073, rel. Ministro Carlos Velloso, in verbis:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS. ADVOGADO. PROCURADOR. PARECER. C.F., art. 70, parágr. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX.

I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377.

II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32.

III. - Mandado de Segurança deferido."

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

"O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto."

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas, sem prejuízo de futuras provocações a esta unidade jurídica ou a Procuradoria Geral do Município, sobre ponto específico ou geral.

3) FINALIDADE, ABRANGÊNCIA E DIRETRIZ DO PARECER JURÍDICO

Nesse sentido, cumpre ressaltar, no que tange ao papel do assistente jurídico, que este parecer visa estabelecer uma diretriz de legalidade e do procedimento licitatório referido, para fins de atendimento ao artigo 53, caput e § 1º e § 2º da Lei n. 14.133/2021, conforme abaixo:



"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;"

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, conferindo um norte jurídico a ser seguido.

De fato, recomenda-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. Igualmente, se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Incumbe, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências, e de regularidade formal, bem com o cumprimento dos princípios norteadores da administração pública em respeito ao princípio da segregação das funções.

4) DO ESTRITO DEVER NO CUMPRIMENTO DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A LICITAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TODAS AS FASES. DA VEDAÇÃO DA RESTRIÇÃO DO CARATER COMPETITIVO DO CERTAME.

Sabe-se que o procedimento licitatório deve ter curso e julgamento com estrita observância aos princípios básicos da Igualdade, da Publicidade, da Proibição Administrativa, da Vinculação ao Instrumento Convocatório, do Julgamento Objetivo, da Legalidade, da Impessoalidade, e da Moralidade, dentre outros, previstos no art. 5º Lei de Licitações e no caput do art. 37 da Constituição Federal, conforme os dispositivos, *sendo vejamos:*

"Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da proibição administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)."



"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte."

Nota-se, que cumprindo o que se encontra delimitado nestes princípios atingirá o objetivo da lei, evitando qualquer tipo de restrição do caráter competitivo do certame, ao qual a lei veda, inclusive enquadra como atos punidos perante a lei de anticorrupção e crimes aplicáveis no âmbito do processo licitatório e no curso contratual.

Portanto recomenda que toda a construção dos atos e sua condução não deve restringir indevidamente o caráter competitivo do certame.

Segue abaixo alguns exemplos de decisões nesse sentido, extraídas da quarta edição do manual Licitações e contratos, publicado pelo próprio TCU, relacionada ao caráter ilícito em restringir o caráter competitivo do certame:

1. Acórdão 539/2007 - Plenário (Sumário). É inconstitucional e ilegal o estabelecimento de exigências que restrinjam o caráter competitivo dos certames.

2. Acórdão 112/2007 - Plenário (Sumário). Devem ser evitadas exigências que comprometam o caráter competitivo da licitação. A licitação deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos.

3. Acórdão 110/2007 - Plenário (Sumário). As exigências editalísticas devem limitar-se ao mínimo necessário para o cumprimento do objeto licitado, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame."

5) DA FASE INTERNA

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021, disciplina todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo licitatório, senão vejamos:

"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 a 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."

Desta forma, é recomendação que os autos do processo estejam devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

6) ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

No que toca ao estudo técnico, é recomendável o seguimento e cumprimento ao que dispõe o art. 18 § 1º da lei de Licitações e Contratos e dos Artigos 16 a 24 do Decreto Municipal nº 906/2023, que regulamenta a matéria, ressalvados os casos dispensáveis estabelecidos no §3º, *ex vi*:

"Lei nº 14.133/21

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo 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, e conterá os seguintes elementos:

- 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;
- 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;



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE
CNPJ: 07.974.082/0001-14

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
FORMA Nº 118/20

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 refulgos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos."

"Decreto Municipal nº 906/2023

Art. 17. Em âmbito municipal, a obrigação de elaborar Estudo Técnico Preliminar cabe à respectiva Secretaria interessada na contratação, ressalvado o disposto no art. 18.

Art. 18. Em âmbito municipal, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar será:

I - facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021;

III - dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Art. 19. O ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica.

Art. 20. O ETP deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual, além de outros instrumentos de planejamento da Administração, quando elaborados.

Art. 21. O ETP será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação.

Art. 22. O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do artigo 18 da Lei 14.133/2021 e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Art. 23. Quando da elaboração do ETP para a contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos, conforme disposto no § 3º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 24. Na elaboração do ETP, observar-se-á como parâmetro normativo, no que couber, o disposto na Instrução Normativa - SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022 do Ministério da Economia."

É importante evitar falhas na elaboração do ETP, uma vez que poderá resultar em risco de anulação do certame via decisão do tribunal de contas ou judicial, conforme se extrai da decisão do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul nº 760/2024.

7) DA DEFINIÇÃO DO OBJETO

Recomenda-se por cautela geral, que se evite definir objeto, que esteja incluída em objeto de contrato ao qual possui maior amplitude, de modo a prevenir a instauração de licitação e



contratação, com o mesmo objeto de contrato vigente para os mesmos destinatários e equipamentos públicos.

8) TERMO DE REFERÊNCIA

O termo de referência, deve seguir o artigo 6º, inciso XXIII, senão vejamos:

“XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) 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;
- j) adequação orçamentária;

9) PREÇO ESTIMADO:

Este tópico é importante para evitar que o certame incorra em sobrepreço ou superfaturamento, conceituados no artigo 6º, nos LVI e LVII:

“LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;

LVII - superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por:



- a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;
- b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança;
- c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;
- d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços;

Aliado ao fato que se tratar de objetivo da licitação, perseguido pelo artigo 11, III:

“Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;”

Recomenda que a estimativa do preço esteja alinhada ao que reza os artigos 23 e seguintes:

“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:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;



III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo."

Orienta também que não seja procedido a pesquisa de mercado exclusivamente junto a potenciais fornecedores ou prestadores, por ser uma prática que poderá incorrer em sobrepreço no orçamento do certame, conforme acórdão nº 3569/2023 da 2ª turma do TCU:

"PESQUISA DE PREÇOS: ACÓRDÃO Nº 3569/2023 - TCU - 2ª Turma.

9.4. com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, dar ciência (...) das seguintes falhas identificadas (...), para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
9.4.1. realização de pesquisa de mercado exclusivamente junto a potenciais fornecedores, sem considerar contratações similares realizadas pela Administração Pública, propiciando a ocorrência de substancial sobrepreço no orçamento estimado da licitação."

Os valores de referência devem ser realizados com base em tabelas oficiais de valores para padronizar e referenciar aspectos específicos relacionados custos da atividade/serviço/insumo/material, e outros custos a serem realizadas.

10) DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO. PREGÃO

Quanto a modalidade a ser adotada, objeto da consulta, mostra-se adequada, desde que se verifique que esteja em sintonia com os artigos 6º, inciso XLI, 28 e 29 parágrafo único da Lei nº 14.133/2021, podendo adotar o pregão para aquisição/contratação de objetos para aquisição de bens



e serviços comuns que possuam padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, *ex vi*:

"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;"

"Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;"

"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."

O processo licitatório deve estabelecer a modalidade de licitação como sendo o pregão, caso se certifique a perfeita adequação com natureza do objeto, atendendo o disposto dos incisos XLI, do artigo 6º c/c art. 28, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

7. DA MINUTA DO EDITAL E DO CONTRATO

Conforme já informado a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, portanto a minuta do Edital deve ser delimitada e definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

"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."

Neste ponto, a minuta do contrato deve conter as seguintes cláusulas: objeto, preço e condições de pagamento, vigência, dotação orçamentária, reajustamento de preço, obrigações da Contratante e Contratada, fiscalização, pagamento, alterações, rescisão contratual, penalidades, norma aplicada e eleição de foro, seguindo o regramento do artigo 91 da NLLC.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, 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 deve encontrar-se consoante as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021.

8. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

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 da União, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também 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.

9. AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

Recomenda-se, outrossim, "in casu", a observância do disposto na Lei de Licitação, referente a informação e atestado da existência de recursos financeiros para o pagamento das obrigações decorrentes do presente procedimento.



O presente processo, deve estar conforme a Lei nº 14.133, de 2021 e demais legislações pertinentes.

**10. DO CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO FORMALISMO
MODERADO. POSICIONAMENTO DO TCU**

Recomenda-se que no curso do pregão, cumpra com o princípio do formalismo moderado, de modo a evitar restrição e desclassificação indevida no curso do certame e evitando contratação indevida e desvantajosa.

Um exemplo está no Acórdão do TCU a seguir transcrito, que considerou irregular a inabilitação de um licitante em razão de não ter apresentado cópias autenticadas de sua documentação:

"A irregularidade foi caracterizada a partir da inabilitação do instituto em virtude da apresentação de cópias não autenticadas. É pacífico o entendimento do tribunal de que falhas sanáveis, meramente formais, identificadas nas propostas, não devem levar necessariamente à inabilitação, cabendo à comissão julgadora promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame. TCU – ACÓRDÃO 3340/2015 – PLENÁRIO (BRASIL, 2015, grifo nosso)."

O certame licitatório, embora tenha natureza formal, deve ultrapassar a burocracia exacerbada e inútil, principalmente porque a finalidade do processo deve ser a eficácia e a eficiência da máquina pública.

Sendo assim, não se deve confundir o procedimento formal com o formalismo. Enquanto o primeiro é necessário ao processo e deve ser utilizado em qualquer certame, o segundo trata de exigências inúteis e desnecessárias, que somente prejudicam o andamento do processo e fazem com que a Administração não contrate pelo menor preço, prejudicando ainda a economicidade.

A Corte de Contas já se manifestou acerca da possibilidade de serem priorizados outros princípios que eventualmente se contraponham à legalidade e ao rigorismo formal. Trata-se do Acórdão a seguir elencado:

"A observância das normas e das disposições do edital [...] deve ser aplicada mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles os da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa. Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios. TCU – ACÓRDÃO 357/2015 – PLENÁRIO (BRASIL, 2015, grifo nosso)."

Portanto, o princípio do formalismo moderado não faz com que a contratação desrespeite o edital da licitação, nem a legalidade, nem a isonomia. Ao contrário, esse princípio respeita todos os outros e prioriza a satisfação do interesse público, da economicidade e da



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE
CNPJ: 07.974.082/0001-14

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
155

eficiência. Ademais, visando ratificar todo o exposto até aqui, é válido trazer à baila trechos das recentes decisões do TCU acerca do tema:

"A vedação à inclusão de novo documento [...] não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro. TCU – ACÓRDÃO 1211/2021 – PLENÁRIO (BRASIL, 2021). Nesse sentido, apesar de a CAT 24097/2021 (peça 64) ter sido emitida em 9/3/2021, esta se refere a "participação do engenheiro químico [...] nos serviços descritos a partir de 3/6/2020, quando foi incluído no quadro técnico da empresa" [...], portanto em momento anterior à realização do certame. TCU – ACÓRDÃO 2443/2021 – PLENÁRIO (BRASIL, 2021)."

"A vedação à inclusão de novo documento [...] não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deveria ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro mediante diligência saneadora. TCU – ACÓRDÃO 2568/2021 – PLENÁRIO (BRASIL, 2021)."

"Por fim, como constatado, das oito licitantes, cinco foram inabilitadas pelo descumprimento das alíneas "b" e/ou "c" do item 15.4 do edital [...] outra empresa, foi inabilitada pelo não envio da proposta atualizada com o último lance via sistema em até duas horas (item 15.5.1 do edital), o que denotou, segundo o órgão instrutivo, formalismo exagerado diante do objetivo licitatório da melhor proposta. TCU – ACÓRDÃO 468/2022 – PRIMEIRA CÂMARA (BRASIL, 2022)."

"Constitui-se excesso de rigor a desclassificação de licitantes por conta de erro formal na apresentação da proposta e da documentação exigida [...] 9.4.1 tornar nulos os atos administrativos que inabilitaram as empresas concorrentes no âmbito do Pregão Eletrônico nº 26/2010, bem como todos os atos deles decorrentes, os quais desclassificaram suas propostas, bem como os que homologaram o certame e adjudicaram o objeto, retornando a avença à fase de habilitação. TCU – ACÓRDÃO 1924/2011 – PLENÁRIO (BRASIL, 2011)."

Merece destaque também a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a respeito do tema em sede de Mandado de Segurança:

"MANDADO DE SEGURANÇA ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA TÉCNICA. INABILITAÇÃO. ARGÜIÇÃO DE FALTA DE ASSINATURA NO LOCAL PREDETERMINADO. ATO ILEGAL. EXCESSO DE FORMALISMO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1. A interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta.
2. O ato costor foi desproporcional e desarrazoado, mormente tendo em conta que não houve falta de assinatura, pura e simples, mas assinaturas e rubricas fora do local preestabelecido, o que não é suficiente para invalidar a proposta, evidenciando claro excesso de formalismo. Precedentes.
3. Segurança concedida. STJ – MS 5869/DF – PRIMEIRA SEÇÃO (BRASIL, 2002, grifo nosso)."

Assim, resta evidente a importância desse princípio para a correta condução do certame. Ignorá-lo pode vir a fazer com que o processo seja revogado ou até mesmo anulado, conforme o grau



da irregularidade apresentada. Por fim, cabe destacar que os princípios que conduzem a mais formalidade não são vilões e não devem ser desconsiderados. Pelo contrário, a formalidade e burocracia trazida por eles levam a marcha processual a ter mais segurança jurídica, de forma que a intenção desta análise é demonstrar a necessidade de ponderação dos princípios.

11. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina essa assessoria pela possibilidade da deflagração inicial da licitação, desde que atendidas as recomendações e condições delineadas na fundamentação, expostas e desde que comprovado que o objeto do referido certame atenda às necessidades do município, devendo cumprir todos os requisitos exigidos legalmente, fazendo-se menção ao cumprimento do que estabelece o Edital anteriormente mencionado, podendo para tanto, proceder a respectiva PUBLICAÇÃO, para que surta seus jurídicos e legais efeitos

Salvo melhor Juízo. É o PARECER.

Juazeiro do Norte/CE, 25 de setembro de 2024.


Ramsés Vitorino Duarte
Assistente Jurídico
Portaria nº 0648/2024
OAB/CE nº 25.877

