



**PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS**

Rua Valdenez Pereira de Souza, s/n, Centro, Cajazeiras-PB, CEP: 58.900-000
www.cajazeiras.pb.gov.br | pgmcajazeiras@gmail.com | Instagram: @pgmcajazeiras



PARECER Nº 277/2024

Interessado(a): Setor Licitação (agente de contratação) e Secretaria de Administração
Pregão Eletrônico nº 90010/2024
Processo Administrativo nº 002/2024/SECOP/SEPLAC
Valor total estimado: R\$ 277.800,00

Objeto: Parecer acerca de fase preparatória de licitação (fase interna), na modalidade Pregão Eletrônico, objetivando o Registro de Preços, para “contratação de empresa especializada em locação e manutenção de softwares para todas as secretarias do Município de Cajazeiras - PB”.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. COMPRAS OU LOCAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS COM UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO (SRP). LEI 14.133/2021. MODALIDADE PREGÃO. VÍCIOS SANÁVEIS. VIABILIDADE.

1. RELATÓRIO.

1.1. Resumo do procedimento.

Trata-se de processo preparatório de licitação, modalidade de **Pregão Eletrônico**, objetivando o **registro de preços**, e o **critério de julgamento adotado será o menor preço do ITEM**, para “contratação de empresa especializada em locação e manutenção de softwares para todas as secretarias do Município de Cajazeiras - PB”, o qual fora remetido à Procuradoria-Geral do Município (PGM) de Cajazeiras pela Agente de Contratação, para emissão de parecer jurídico da fase preparatória a ser produzido por Procurador do quadro efetivo do município, conforme estabelecido no art. 53, da Lei nº 14.133/2021 c/c arts. 1º, § 1º; 2º, § 1º; 8º, I, III e IX, todos da Lei Municipal 3.036/2023. *In litteris*:

Lei 14.133/2021:

“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.”

Lei Municipal 3.036/2023 (Lei da PGM):

“Art. 1º. A Procuradoria-Geral do Município – PGM, órgão central, diretamente vinculado ao Prefeito Municipal, exerce privativamente, por seus Procuradores, com iguais deveres e direitos, a representação judicial e extrajudicial, bem como, consultoria jurídica do Município (administração direta e indireta).

§ 1º. À Procuradoria-Geral do Município cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei.”

“Art. 2º. À PGM é assegurada autonomia técnica e administrativa.

§ 1º. A autonomia técnica consiste na independência funcional e institucional para manifestação jurídica, consultiva e judicial em defesa do interesse público do Município, observados os princípios e leis que regem a administração pública.”

“Art. 8º. Compete à Procuradoria-Geral do Município – PGM:

I – Oficiar no controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo e na defesa dos interesses legítimos do Município;

III – Exercer as funções de consultoria jurídica do Poder Executivo;

XI – Opinar nas minutas de editais licitatórios, termos, contratos, convênios e outros ajustes a serem firmados pela Administração Pública;”

Os autos digitalizados do procedimento foram encaminhados à PGM, em 17-09-2024. Assim, a presente manifestação jurídica foi elaborada exclusivamente com os documentos físicos, sendo distribuídos a este Procurador Municipal, que os recebeu nesta mesma data.

O procedimento físico tem apenas **um volume, com 140 páginas**.

O presente procedimento encontra-se instruído com os seguintes documentos, pertinentes à análise:

- 1) Capa de autuação do procedimento;
- 2) Solicitação do Secretário de Administração para que seja realizado o procedimento licitatório (pregão eletrônico, objetivando o Sistema de Registro de Preços – SRP), com a justificativa para a realização da solicitação;
- 3) Ofícios trocados entre a Secretaria de Administração e a Secretaria Executiva de Contratações Públicas;
- 4) DFD – Documento de Formalização da Demanda;
- 5) Justificativa para a estimativa de quantitativo;
- 6) Portaria nº 005/2024/SA/SECOP, por meio da qual se nomeia a equipe de planejamento;



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS



- 7) ETP – Estudo Técnico Preliminar 23/2024;
- 8) MGR – Matriz de Gerenciamento de Riscos;
- 9) TR – Termo de Referência 38/2024;
- 10) Pesquisa de Mercado;
- 11) Aprovação do TR pelo Chefe do Executivo;
- 12) Minuta do edital nº 29/2024;
- 13) Minuta do contrato;
- 14) Disponibilidade orçamentária atestada pelo Secretário da Fazenda;
- 15) Autorização para realizar a licitação – despacho – assinado pelo Chefe do Executivo;
- 16) Protocolo do procedimento;
- 17) Portaria SA.82.2024, por meio da qual se nomeia o Agente de Contratação e Equipe de Apoio, DOM de 01/07/2024;
- 18) Termo de Autuação;

Documentos faltantes (vício sanável):

- ✓ Relatório de Pesquisa de Preços e Nota Técnica;
- ✓ Minuta de Ata de Registro de Preços; Tais documentos devem ser juntados aos autos. Após a juntada de tais documentos, em sendo os padronizados, adaptados ao presente caso, **não há necessidade de retorno dos autos para confecção de novo parecer ou complementar.**

Eis, em linhas gerais, o relatório. Segue o parecer.

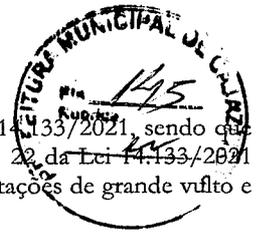
1.2. Do caso concreto. Das exigências satisfeitas.

Levando-se em consideração os documentos que instruem o presente procedimento, e aqueles que são necessários em todos e quaisquer procedimentos licitatórios, **passa a analisá-los, objetivamente. Exigências Satisfeitas:**

- ✓ **Modalidade: Pregão Eletrônico.** Por tratar-se de contratação serviços comuns e não há como se apurar, desde logo, se será necessária toda a quantidade pretendida, o pregão é a modalidade pretendida, assim como o Sistema de Registro de Preços – SRP (art. 6º, inc. XLV, da Lei nº. 14.133/2021);
- ✓ **Critério de julgamento:** menor preço (art. 28, inc. I, da Lei nº. 14.133/2021);
- ✓ **Documentos de Oficialização de Demanda:** o processo veio acompanhado dos documentos constantes no item 1.1 deste parecer, a fim de oficializar a necessidade da realização do procedimento e contendo todos os dados informadores para subsidiá-la, nos termos da Lei nº. 14.133/2021. Ademais, no presente caso, cumpre esclarecer que o Documento de Formalização de Demanda – DFD fundamenta o Plano de Contratações Anual – PCA, em que a área demandante evidencia e detalha a necessidade da contratação para o exercício subsequente ao de sua elaboração e, considerando a inexistência de PCA neste Município até o presente momento;
- ✓ **Justificativa da Quantidade:** no Termo de Referência (TR) foi justificada adequadamente a quantidade pretendida com base na estimativa de retorno da realização de diversos eventos e atividades culturais, tendência que aumenta anualmente;
- ✓ **Justificativa do Preço:** ao Termo de Referência foram anexados os seguintes orçamentos/quantitativos, sendo que o preço que a Administração está disposta a pagar corresponde à média dos menores valores pesquisados, conforme planilha demonstrativa anexa, verificando-se que não há sobrepreço. Salienta-se que fica excluída da análise deste parecer a verificação da compatibilidade dos preços fixados no Termo de Referência com os de mercado, já que estes são objeto de pesquisa e valoração exclusiva do setor técnico competente solicitante da contratação.
- ✓ **Parecer Contábil:** a Secretaria Municipal da Fazenda exarou parecer no qual atesta que os gastos com esta licitação não comprometem os recursos mínimos destinados à saúde e à educação. O parecer contábil constitui exigência prescrita nos artigos 212 e 216, § 6º, ambos da Constituição de 1988. O art. 212 impõe aos entes federados a vinculação de parcela da arrecadação tributária, enquanto que o art. 216, § 6º apenas faculta a vinculação de tais receitas. Além disso, o art. 167 da Carta Política abre uma exceção à regra da impossibilidade de vinculação da receita proveniente de impostos, autorizando, contudo, quando se tratar de repasses destinados à saúde e à educação. Por fim, verifica-se o atendimento ao art. 150 da Lei nº. 14.133/21;
- ✓ **Minuta do Edital e do Contrato:** o edital atende às exigências prescritas no art. 25 da Lei nº. 14.133/2021, sendo que o objeto licitado não se enquadra em nenhuma das hipóteses elencadas no art. 48, da Lei Complementar nº. 123/06 e alterações, assim como restam observadas as disposições do art. 4º da Lei nº.



**PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS**



14.133/2021. A minuta do contrato atende o disposto no art. 89 e seguintes da Lei n.º 14.133/2021, sendo que não é obrigatória a utilização de Matriz de Riscos no caso em questão, posto que o art. 22 da Lei 14.133/2021 estabelece que a mesma é de modo geral facultativa, sendo obrigatória apenas nas contratações de grande vulto e nas contratações integradas e semi-integradas, o que não abrange o presente caso.

As exigências foram satisfeitas.

1.3. Do pregão eletrônico.

A CF, em seu art. 37, XXI, estabelece que a regra para as contratações públicas é a realização de licitação.

A lei 14.133/2021 prevê a modalidade de licitação denominada pregão, a qual deve ser obrigatória nos casos de aquisição de bens e serviços comuns e serviços comuns de engenharia, através do critério de julgamento de menor preço ou maior desconto (art. 28, I), por meio do rito procedimental comum (art. 17).

Bens e serviços comuns, conforme o parágrafo único do art. 6º, XII, da NLLC, são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

Conforme consta nos autos, há Termo de Referência – TR elaborado para o objeto em apreço, compatível com a definição de bens comuns, posto que seus padrões são aferidos consoante mercado correlato, bem como a realização de pesquisa de preços.

Como se observa, a utilização da modalidade de pregão é possível nos casos em que não há necessidade de profundas exigências técnicas e que podem ser encontrados com facilidade no mercado, **sendo o caso do presente processo licitatório.**

A **forma eletrônica** do pregão, a nosso ver, está em consonância com o quanto previsto no art. 18 da nova lei.

Além, disso, conforme se verá, verificamos desde logo que o edital trouxe todos os requisitos do art. 81.

Quanto à modalidade adotada, a mesma mostra-se escorreita, porquanto consoante o art. 29, da Lei n.º 14.133/2021, deve-se adotar o pregão para aquisição de objetos que possuam padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o menor valor por item, atende o que determina o art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021.

Por fim, destaco que a licitação será processada por meio do Sistema de Registro de Preços, mostrando-se útil à Administração, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade.

2. DA ANÁLISE TÉCNICA.

2.1. Considerações preliminares. Acerca das boas práticas procedimentais.

Inobstante inexistir norma local acerca do tema, se faz imperioso destacar inicialmente a recomendação de adoção de boas práticas procedimentais no que atine à tramitação processual administrativa.

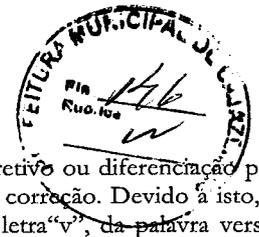
Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que consiste especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas.

Em que pese o processo físico tenha sido enviado à PGM, conforme mencionado supra, **verifica-se que as páginas encontram-se numeradas.**

As boas práticas procedimentais orientam que as folhas do processo deverão ser numeradas em ordem crescente, pelas unidades administrativas que as adicionarem, mediante carimbo específico, que será apostado no canto superior direito na frente da folha.



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS



Não é admitida a repetição de números para as folhas do processo, rasura, uso de corretivo ou diferenciação por letras (por exemplo, 01-A, 01-B, 01-C ou 03.1, 03.2, 03.3), bem como qualquer outro artifício para sua correção. Devido a isto, o verso da peça não será numerado e sua identificação, quando for necessário, terá como referência a letra "v", da palavra verso. Exemplo: peça 03 v.

Caso tenha cometido erro ao numerar qualquer peça, o servidor deve inutilizar a numeração anterior, apondo-se um "X" sobre ela. Deve dar continuidade com a numeração das peças seguintes corretamente, sem rasuras, e registrar o fato por meio de despacho no final do processo, justificando a correção da numeração.

Caso o erro tenha sido cometido por terceiros e, observado que não houve o registro do ocorrido, deve-se realizar a correção e registrar o fato, por meio de despacho/certidão, e prosseguir normalmente com a numeração. Na impossibilidade de dar continuidade à matéria tratada, o processo deverá ser devolvido à unidade que cometeu a irregularidade (ou ao remetente, caso não tenha sido detectada a fonte do erro), por meio de despacho, informando a ocorrência.

Cabe salientar que, ao receber um processo, cada unidade administrativa é responsável pela conferência da sequência numérica da paginação do processo.

O processo não deve tramitar sem que suas folhas estejam devidamente carimbadas, numeradas e rubricadas por um servidor, sem que sejam retirados grampos e cliques. O verso das folhas que não contenham informações registradas devem ter aposto o carimbo ou a indicação de "Em Branco".

Para os processos originados em outro órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, deve-se, quando da anexação de folhas, prosseguir com a numeração existente.

A inserção de novos documentos deve ser feita sempre após o último, não sendo permitida alteração da numeração sequencial de documento no processo.

Desta feita, **verifica-se regular, neste ponto, uma vez que houve a paginação do procedimento licitatório, bem como a identificação individualizada das páginas em branco.**

2.2. Finalidade e abrangência do Parecer Jurídico.

A requerimento do Setor de Licitação, a Procuradoria-Geral do Município - PGM analisa a regularidade do procedimento licitatório em testilha a partir da solicitação da sua realização. Isto é, analisa-se a regularidade da fase interna do certame.

Inicialmente, importa esclarecer que cabe a esta Procuradoria fazer a apreciação do ponto de vista **ESTRITAMENTE jurídico**, e que cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, razão pela qual **NÃO se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.**

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.

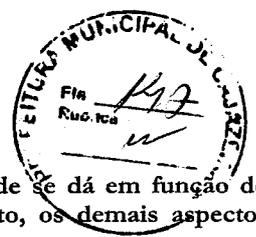
§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

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;" (grifo nosso)

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.

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.



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, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do 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. 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.

Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela PGM.

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.

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

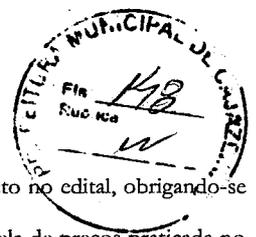
“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, 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 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.”

Nessa quadra, preleciona o art. 82, da Lei n.º 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios:

“Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

- I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
- II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
- III - a possibilidade de prever preços diferentes:
 - a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
 - b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
 - c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
 - d) por outros motivos justificados no processo;



- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
- VI - as condições para alteração de preços registrados;
- VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
- VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
- IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.”

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, o termo de referência, o decreto de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram-se devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Verificamos **pelos documentos constantes dos autos que os procedimentos iniciais para abertura de procedimento licitatório foram corretamente observados.**

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram-se devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Desta forma, **a modalidade escolhida para a licitação, está em conformidade com o exigido pela legislação, conforme projeto básico em anexo.**

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, como explicado acima.

Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações nesta Secretaria, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, *in fine*:

“Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os **órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão**, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias”. (grifos nossos)

Seguindo a análise, verifica-se que o projeto básico elaborado a partir do **estudo técnico preliminar, contém os seguintes requestados pela lei.**

Deve-se observar na fase preparatória do certame se o Projeto Básico está em **consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.**

Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o menor valor por item, atende o que determina o art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

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;”

Destaco que a licitação será processada por meio do Sistema de Registro de Preços – regulamentado pelo Decreto Federal n.º 11.462/2023, mostrando-se útil a administração do setor de Licitação, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade da secretaria, cumpre observar o disposto no art. 3º do respectivo Decreto, que reza da seguinte maneira:

“Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas



**PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS**



IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.”

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontrasse em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

2.3. Análise Jurídica no processo licitatório. Momento e delimitação.

O art. 53 da Lei 14.133/2021 aduz que:

“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.”

Por sua vez, o art. 17 define que as fases do processo de licitação são, em sequência: 1) preparatória; 2) divulgação do edital; 3) apresentação de propostas e lances; 4) julgamento; 5) habilitação; 6) recurso; 7) homologação.

Logo, se observa que a fase preparatória corresponde à primeira etapa do processo licitatório, iniciando-o e compreendendo todos os atos praticados até a divulgação do edital.

Nesse contexto, temos as seguintes etapas procedimentais no Município de Cajazeiras: 1) procedimento inicial; 2) designação da equipe de planejamento; 3) estudo técnico preliminar; 4) elaboração do termo de referência; 5) elaboração da minuta do edital de licitação.

Destarte, o “final da fase preparatória” e, por conseguinte, oportunidade de realização da análise jurídica da contratação deve ser entendido como o momento ou ato imediatamente posterior à elaboração do edital.

Nesse contexto, observado suas disposições e, notadamente, um “checklist” de itens necessários, deve ser realizada entre a elaboração da minuta do edital e sua respectiva publicação.

Quanto à delimitação do conteúdo objeto de análise, destaca-se que, evidentemente, os atos processuais do objeto de manifestação serão apenas aqueles inseridos na fase preparatória, nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021.

No que se refere à amplitude do exame, esta norma delimita que a competência de análise se dá tão somente quanto à juridicidade do processo licitatório, isto é, sobre o aspecto essencialmente jurídico-formal.

A melhor doutrina e a jurisprudência dos Tribunais de Contas, inclusive, ressaltam que não é competência legal da Procuradoria-Geral do Município examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive, a veracidade das declarações e documentos carreados aos autos.

Assim, para todo efeito, presume-se que as especificações técnicas do objeto da contratação, assim como as características, requisitos e o valor estimado da contratação são subsidiados em parâmetros técnicos e aferidos por agentes públicos competentes.

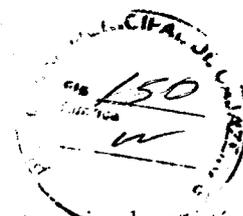
2.3.1. Da divulgação do edital.

Recomenda-se, em conformidade com o art. 55, II, “a”, da Nova Lei de Licitações, que os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, sejam 10 dias úteis.

Salientando-se que no § 1º do mesmo dispositivo consta que eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

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.

Desta feita, **recomenda-se que seja dada ampla divulgação ao edital.**



2.3.2. Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade.

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve:

- a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto;
- b) indicar as dimensões dessa incidência; e
- c) definir condições para sua aplicação.

Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

- a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame.

Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitude do tema, segue-se detalhamento no tocante às providências em relação ao desenvolvimento sustentável na documentação que acompanha os autos.

No presente caso, trata-se serviços de obra e engenharia. Logo, é possível afirmar que a reutilização de bens que encontram-se inservíveis mostra-se uma ação sustentável (se possível).

As previsões constantes dos documentos que instruem o certame licitatório relacionadas a sustentabilidade em sentido amplo não possuem o condão de prejudicar a competitividade, sendo exigências razoáveis e advindas de lei.

Por fim, verifica-se que tal exigência foi devidamente justificada.

2.3.2. Planejamento da contratação.

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 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.

No tocante a **Fase Preparatória, o artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021** estabelece todos os elementos que devem ser atendidos nos autos do processo de contratação pública. Vejamos, uma vez mais:

“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;



**PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS**



- 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.”

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, **constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação (com as ressalvas já feitas quanto a esse ponto) realizadas com base no termo circunstanciado, autorização da autoridade competente para a instauração do certame, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária e o termo de referência.**

No caso dos autos, **consta a matriz de gerenciamento de riscos da contratação.**

2.3.4. Estudo Técnico Preliminar.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do

ETP:

“§ 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;
- 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.”

Além disso, a elaboração de um ETP robusto tem como objetivo assegurar a viabilidade técnica da contratação, em especial quanto ao custo-benefício das soluções consideradas, bem como embasar o termo de referência ou projeto básico, o qual somente será elaborado caso a contratação seja considerada viável.

No presente caso, **observa-se que foi confeccionado o referido documento.**

Por fim, a autoridade declarou viável a contratação.

2.3.5. Matriz de gerenciamento de riscos.



2021.

No presente caso, foi juntada aos autos o Matriz de Riscos, o que atenderia ao art. 18, inciso Xy da Lei nº 14.133, de

Mapa de riscos é a cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

O gerenciamento de riscos permite ações contínuas de planejamento, organização e controle dos recursos relacionados aos riscos que possam comprometer o sucesso da contratação, da execução do objeto e da gestão contratual.

Nos termos do art. 22 da nova lei de licitações e contratos:

“Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:

- I - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;
- II - à possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual;
- III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado.

§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.”

O referido documento encontra-se nos autos.

2.3.6. Informações sobre o regime de fornecimento

Mencionado tópico não se aplica à presente licitação, já que não será fornecido nenhum bem ao Município.

2.3.7. Adequação orçamentária

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente [...]

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;”

Lei nº 14.133, de 2021

“Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.”

Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso concreto, a Administração informou que há adequação orçamentária.

2.3.8. Minuta de edital.



Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, a ata de registros de preços, o termo de referência e a minuta do contrato.

Diante do apresentado, aferiu-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe: “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” diante do apresentado a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

O edital de licitação segue o padrão utilizado pelo Município nos pregões eletrônicos. E, em termos jurídicos, está de acordo com a legislação vigente (art. 18).

2.3.9. Minuta do contrato.

Observa-se, por se tratar de fornecimento de objeto de forma contínua, a ser entregue parceladamente, de acordo com a necessidade da Contratante, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

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 encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública e não se enquadrando como contratação de alto valor.

Outrossim, os requisitos para a qualificação dos licitantes previstos no edital, bem como os tópicos destinados às demais fases do processo licitatório, encontram-se devidamente de acordo com os parâmetros definidos na Lei 14.133/2021 e Decreto Federal 11.462/2023.



**PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS**



Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, em que são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 14.133/21 para início e validade do certame.

Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

2.3.10. Publicidade do edital e 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.

2.3.11. Designação de agentes públicos

No presente caso, foram juntadas aos autos as portarias de designação do agente de contratação e da equipe de apoio ou do setor de licitação.

2.3.12. Do interesse público da contratação.

Observa-se que a licitação em análise possui como objeto a “eventual contratação de serviço de locação de equipamentos, estruturas e materiais para a realização de eventos, compreendendo: serviço de locação de equipamentos, Som, palco, iluminação incluindo montagem e desmontagens de estruturas metálicas e demais artefatos necessários à consecução das atividades correlatas, eventos estes realizados e/ou apoiados pelo Município de Cajazeiras”, que são atendidos pela Secretaria de Administração.

Sendo assim, cumpre ressaltar que a definição do que é ou não de interesse público para o Município não compete à esta PGM, e sim, ao Chefe do Executivo ou Secretários, os quais anexaram justificativas no procedimento em análise.

Por isso, não há aspecto jurídico a ser examinado, uma vez que o interesse público se refere ao mérito administrativo (conveniência e oportunidade), devendo ser feita esta análise pelos agentes supracitados.

2.3.13. Atendimento aos demais requisitos.

O procedimento atende aos demais requisitos da nova lei de licitações e contratos, sendo despidendo maiores considerações.

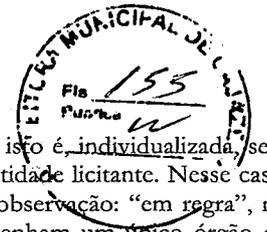
2.4. Orientações gerais: Do Sistema de Registro de Preços (SRP).

De se ressaltar que o Sistema de Registro de Preços – SRP não consubstancia modalidade licitatória. Trata-se de procedimento ou instrumento auxiliar, conceituado pela Lei 14.133/2021. Vejamos:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;”

Nesse contexto, no caso das licitações para aquisição de bens comuns, o SRP tem o propósito de registrar fornecedores e respectivos preços, mediante única licitação, para que as necessidades daquele objeto registrado sejam contratados junto ao vencedor, sem demandar novos procedimentos de seleção. (TORRES, Rony Charles de. Lei de Licitações Públicas Comentadas – revista ampliada e atualizada. 14ª Ed. Salvador: Ed. Juspodivm, pag. 530, ano 2023)

A licitação utilizando o SRP, então, tem como fim precípua constituir um documento vinculativo, denominado “Ata de Registro de Preços” – ARP, que tem o condão de atribuir obrigação de fornecimento ao particular detentor da ata (vencedor), de forma que ele poderá ser chamado a contratar com o órgão ou entidade gerenciador, assim como com outros que a integram (participantes) ou que aderirem à ARP posteriormente (não participantes/carona).



Pois bem. Sabe-se que um processo licitatório pode ser processado de forma ordinário, isto é, individualizada, sem utilização do SRP, visando a atender, “em regra”, uma necessidade administrativa própria do órgão/entidade licitante. Nesse caso, então, haverá uma única licitação, a partir da qual poderá se originar um único contrato. Aqui, uma observação: “em regra”, no intuito de ressaltar hipóteses contratuais atípicas, como os “contratos corporativos”, que, embora tenham um único órgão ou entidade como formalmente demandante e contratante, podem subsidiar demandas administrativas de outros, por meio da mesma contratação.

De outro lado, entretanto, há a possibilidade de a licitação se utilizar do SRP, que, como dito, tem o objetivo essencial de formar uma ARP, a partir de uma única licitação, possibilitando múltiplas contratações.

A SRP, geralmente, depreende-se que as contratações processadas com este procedimento auxiliar podem se enquadrar em dois tipos: específicas ou centralizadas.

A contratação específica consiste na hipótese do órgão ou entidade gerenciador ser o único contratante. Ou seja, em que pese ser frequente a conjuntura de o SRP ser utilizado em contratações subsidiando demandas de múltiplos órgãos ou entidades, não raro há a situação de um órgão deter uma necessidade administrativa que enseje a adoção do SRP, mas cuja demanda seja restrita a ele. Isto é, mesmo após a divulgação prévia dos itens a serem contratados a outros órgãos, mediante procedimento público de Intenção de Registro de Preços – IRP (art. 86, NLLC), não há a manifestação de interessados em integrar a contratação, enquanto participantes.

De outro lado, a contratação centralizada, será aquela destinada ao atendimento de demandas de mais de um órgão/entidade na mesma ata. Nesse caso, as demandas administrativas de cada participante integrarão os quantitativos licitados e registrados em ata. E, além disso, a competência de gerenciamento será atribuída ao setor de licitações, que terá a incumbência de centralizar e promover o processo de contratação, abarcando órgãos ou entidades participantes.

Nesse contexto, destacados tais pontos, no propósito de elucidar o regime jurídico do SRP, e racionalizar suas hipóteses de aplicação, passemos à análise dos apontamentos teóricos mais relevantes e, especialmente, dos procedimentos trazidos pela NLCC.

2.4.1. Características do SRP.

De início, mostra-se relevante pontuar as características e potencialidades do SRP, especialmente para fins de melhor compreender o sistema e os casos nos quais a sua utilização será adequada e vantajosa.

A característica mais evidente do SRP é a viabilidade de realizar uma única licitação e, a partir dela, ser possível a celebração de múltiplos contratos, por diversos órgãos ou entidades. Até nas contratações específicas, nas quais há apenas o órgão/entidade gerenciador, sem participantes, é possível a adesão de forma que outro interessado posteriormente venha a contratar aquele objeto utilizando a ata.

Com isso, se permite ampla colaboração e eficiência na Administração Pública, viabilizando uma atuação consertada e cooperativa nas contratações públicas, o que proporciona ganhos de escala, economicidade em relação aos custos operacionais e celeridade.

Para além dos ônus da burocracia da licitação e do necessário emprego de recursos financeiros e de pessoal no procedimento, a disposição de atas de registro de preços confere agilidade na resolução das demandas administrativas, na medida em que permite a imediata contratação, sem a necessidade de se processar toda uma licitação prévia.

No mais, note-se que a ata consubstancia **documento vinculativo obrigacional** tão somente em relação aos **particulares** com preços registrados. Para a Administração, porém, há uma facultatividade. Seja em relação ao órgão ou entidade gerenciador ou participante, não há obrigação de contratar. Estes podem, inclusive, promover uma licitação com o mesmo objeto, desde que haja motivação razoável, demonstrando os fundamentos e especificidades que justificam a realização e não utilização da ata vigente.

A propósito:

“Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.”

Apesar disso, não obstante essa obrigatoriedade de contratar, o autor Ronny Charles Lopes de Torres (*Lei de Licitações Públicas Comentadas, ano 2024*) assevera que é **possível que os instrumentos de planejamento adotem um quantitativo mínimo sobre o qual a Administração Pública garanta a contratação ao particular**. Tal opção, desde que justificada no caso concreto, pode ter um relevante potencial de estimular a competitividade e influenciar uma redução de preços, na medida em que gera uma segurança e garantia de negócio ao fornecedor.



2.4.3. Condições de utilização do SRP.

A Lei 14.133/2021 assim estabeleceu:

“Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.”

No inciso I, a lei ratificou a necessidade de ampla pesquisa de mercado, considerando, inclusive, a amplitude da licitação mediante SRP, que, não raro, atenderá às múltiplas demandas de vários órgãos ou entidades.

Já no inciso II, consubstancia verdadeira delegação normativa ao regulamento dos Entes, reafirmando a competência destes para delinear seus procedimentos específicos no âmbito do SRP.

O inciso III sobreleva a necessidade de se manter práticas administrativas contínuas de gerenciamento de contratações, especialmente nas que envolverem SRP e respectivas atas de registro de preços, uma vez que envolvem gestão de atas, altos quantitativos integrados por vários órgãos ou entidades, controle de decisões etc.

Quanto ao inciso IV, o legislador reiterou a necessidade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro, especificamente mediante o reajuste em sentido estrito, já nos preços registrados em ata, antes mesmo do contrato. Isto é, a Administração deverá manter os preços registrados atualizados, a partir de períodos e índices predefinidos, de modo a preservar os valores frente à inflação e à variação ordinária de preços e custos.

Por fim, quanto aos incisos V e VI, abaixo, comentários mais detalhados.

A) Inciso V: prazo de validade e vigência do registro de preços.

O inciso em questão revela importantes mudanças promovidas pela nova lei, em relação a antiga (8.666/83).

No art. 15, § 3º, III da antiga lei, era estipulado “a validade do registro não superior a um ano”. Neste cenário, não era admitida a prorrogação e o prazo de 1 ano era apenas um limite máximo. Isto é, poderiam ser estipulados lapsos inferiores a um ano, de forma que este não era o prazo fixo e invariável para a duração de toda e qualquer ata.

O art. 84 da NLLC, por outro lado, fixou que, atualmente, as atas de registro de preços terão validade correspondente a 1 ano. E, ainda, pode ser prorrogado por igual período, chegando até 2 anos, desde que comprovada a vantagem do preço registrado.

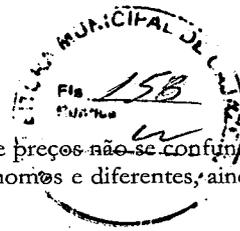
Percebe-se que a Lei 14.133/21 indica a fixação de um prazo fixo e predeterminado, ficando a vigência inicial da ata sempre correspondente a 1 ano.

Inclusive, em que pese subsistirem variados debates acerca de quais normas licitatórias têm caráter geral ou específico, registra-se que a fixação do prazo de validade da ata já foi entendida como norma geral pelo TCU (Acórdão 2368/2013 – Plenário, TC 035.358/2012-2 – Info 167), concluindo que se inseriria na competência privativa da União.

O Inciso V vislumbra que na “definição do período de validade do registro de preços”, cabe ao órgão/entidade gerenciador aplicar o prazo de 1 ano da ata e realizar a opção administrativa de permitir ou não a possibilidade de prorrogação por igual período.

Tal juízo deve ser realizado no planejamento da contratação e a definição deve constar expressamente no edital e anexos, com a respectiva motivação. É que trata-se de informação imprescindível à modelagem da contratação e, principalmente, a composição de preços pelos interessados, que estarão obrigados ao fornecimento por toda a vigência da ata.

Ressalta-se, ainda, que a prorrogação da ARP pressupõe que se demonstre que o preço registrado persiste vantajoso, mediante adequada pesquisa de preços, permitindo-se, inclusive, negociação com o detentor da ata.



Na oportunidade, aproveita-se para rememorar que o prazo de vigência da ata de registro de preços não se confunde com a duração dos contratos administrativos que dela podem advir. Tratam-se de regimes jurídicos autônomos e diferentes, ainda que, na ata, constem disposições a respeito da vigência dos possíveis contratos posteriores.

As atas, como elucidado, terão prazo de 1 ano, com a possibilidade de prorrogação por igual período.

E, até o fim do interregno de vigência da ata, ela poderá ser utilizada para originar contratos, que se submeterão aos prazos de duração disciplinados para cada espécie, conforme o Cap. V, do Título III, da Lei 14.133/2021.

Importante ainda salientar, que, no caso dos autos, o Sistema de Registro de Preços (SRP) permite a aquisição de insumos de forma parcelada, desde que a ata de registro de preços esteja vigente.

B) Inciso VI: cadastro de reserva.

Por sua vez, o inciso IV, do § 5º c/c o inciso VII do *caput*, do art. 82, prevê o denominado “cadastro de reserva”, que, em síntese, trata-se do registro, em ata, daqueles particulares que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do cliente vencedor.

Tais fornecedores não serão iguais ao vencedor e detentor da ata. Em verdade, há a fase competitiva e a classificação, chegando-se ao licitante que será declarado vencedor. Porém, após a fase classificatória, é facultado aos demais que reduzem seus preços ao mesmo valor do vencedor, para que restem incluídos na ata, a título de cadastro de reserva.

Estes cadastrados serão considerados como “aderentes de preço” e poderão ser convocados, sempre observada a ordem de classificação do certame. Isso é, há a preferência do vencedor, e, por conseguinte, daqueles aderentes que igualaram seus preços em cadastro de reserva, de acordo com a classificação de cada qual na fase competitiva.

Nesse cenário, os aderentes registrados em cadastro de reserva poderão ser convocados em caso de impossibilidade de atendimento pelo anteriormente colocado e, ainda, nas hipóteses de cancelamento do fornecedor registrado com melhor classificação.

Dessa forma, a ata de registro de preços terá também o condão de gerar obrigação de fornecimento aos aderentes registrados em cadastro de reserva, vinculando-os aos preços registrados.

Ainda quanto à fase preparatória, firma-se, portanto, que é condição de utilização do SRP que a ata respectiva promova a inclusão dos aderentes e, ainda “do licitante que mantiver sua proposta original” (art. 82, § 5º, VI, Lei 14.133/2021).

2.4.4. Juízo de adoção ou não do SRP (momento procedimental adequado).

Estabelecidos tais pontos acerca do regime do SRP, é necessário refletir sobre qual momento do processo licitatório seria mais adequado à avaliação de sua adoção ou não.

Na verdade, desde logo, antecipa-se que não se vislumbra devida fixação de um momento estanque e intangível para a decisão de utilização do registro de preços. Isso porque, a depender do caso concreto, das especificidades e do planejamento de cada contratação, é possível que esse juízo seja mais cognoscível em um ou outro momento do processo de contratação.

Assim, inevitável se reconhecer essa possível viabilidade.

Todavia, em tese e na maioria dos casos, é perceptível que o momento mais propício e comum seria na elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP. Isto porque tal instrumento consubstancia a etapa inaugural da fase de planejamento e é a oportunidade em que serão avaliados: 1) a necessidade a ser atendida mediante aquela contratação; 2) a compatibilidade dela com o Plano de Contratações Anual – PCA e se este prevê outras necessidades semelhantes; 3) os requisitos da contratação; 4) as quantidades estimadas; 5) o levantamento de mercado; 6) a definição da solução; 7) a decisão de parcelamento ou não; 8) os resultados pretendidos; 9) eventuais contratações correlatas e/ou interdependentes; 10) a adequação da contratação; 11) entre outros estudos que repute necessários/relevantes.

Todavia, mesmo admitindo que este será o momento mais oportuno em vários casos, é importante rememorar que, após o ETP optar pelo processamento com o SRP, deve ser aberto procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP. Viabilizando, assim, que eventuais órgãos/entidades interessados enviem toda a documentação relativa às suas demandas administrativas, como quantitativos, especificações etc.

Com isso, notório que o ETP produzido anteriormente estará, no mínimo, incompleto. E muitas vezes, é possível que, considerando todas as novas informações e demandas dos participantes, vários dos elementos do ETP inicial sejam

profundamente impactados, inclusive a própria solução antes escolhida, que poderá não se manter a mais vantajosa ou, até mesmo, ainda viável.

De outro lado, porém, pode se pensar em realizar a escolha pelo registro de preços antes mesmo de se promover os estudos inerentes ao ETP. Esta, porém, não parece ser a opção mais adequada. Pois, como já pontuado, o ETP consubstancia o primeiro instrumento de planejamento, exercendo a função de garantir a realização de estudos essenciais à compreensão da contratação e, que, por conseguinte, são significativamente relevantes ao próprio juízo sobre a adequação e a vantagem de processá-la por meio de SRP.

Assim, realizar-se este juízo antes dos estudos inerentes ao ETP, em regra, pode se revelar precoce e potencialmente prejudicial ao planejamento da maioria das contratações.

Nessa toada, sem pretensão de fixar um momento rígido e invariável, parece-nos que, na maioria dos casos, será nos estudos, avaliações, pesquisas e na reunião de elementos levantados na metodologia de concepção do ETP, que se poderá vislumbrar a adequação e vantagem de utilização do SRP naquela contratação.

Em alguns casos, inclusive, pode se revelar eficiente e preferível que, iniciados os estudos inerentes ao ETP, a equipe de planejamento chegue à conclusão do SRP e opte por não formalizar o ETP no processo, abrindo a intenção de registro de preços para, só após a coleta dos documentos enviados pelos órgãos/entidades interessados, consolidar o estudo.

Essa hipótese poderá ser vantajosa ao planejamento, na medida em que evita a mera formalização burocrática do ETP nos autos, quando já visível que será necessária uma reformulação deste instrumento, após a abertura de IRP. Nesse caso, porém, mesmo apenas se consolidando o ETP no futuro, recomenda-se que a equipe de planejamento explicita seu conteúdo a forma que se deu tal juízo e procedimento.

Importante frisar, ainda, que podem subsistir hipóteses excepcionais de dispensa e facultatividade de elaboração do ETP. Melhor seria se estivessem regulamentadas por lei ou decreto próprio. E que, nestas circunstâncias fosse possível que o juízo de utilização do SRP fosse realizado somente na elaboração do Termo de Referência, uma vez que, evidentemente, este será o primeiro instrumento de planejamento e contratação.

Inclusive, nas hipóteses em que a não confecção de ETP se justifique ante a utilização daquele confeccionado em procedimentos anteriores, entende-se possível a abertura da IRP antes mesmo do TR, já que o próprio ETP utilizado já pode ter concluído pela utilização do registro no atendimento às demandas daquela natureza.

Finalmente, então, pode-se concluir pela **recomendação** de que sejam promovidos os estudos inerentes ao ETP, e, sempre que possível, que a decisão de utilização do registro de preços seja promovida a partir dos elementos que compõe este instrumento, apresentando-se as justificativas e motivações pertinentes.

Igualmente, caso se opte por formalizar ETP prévio, **recomenda-se** que, para evitar o possível cenário de incompletude e de necessidade de alteração do ETP, a partir das demandas e especificidades trazidas por outros órgãos/entidades, o gerenciador considere e registre as informações que dispõe no momento, indicando que os quantitativos e outros elementos que vierem a integrar a contratação serão integrados no TR, a partir dos documentos obtidos dos órgãos/entidades participantes.

Alternativamente, quando tais demandas e documentos ocasionarem a necessidade de alterações substanciais e de novas avaliações, **recomenda-se** que o gerenciador promova um novo ETP, considerando a nova demanda administrativa consolidada, para, conformar o planejamento a ela.

Então, seja em que momento se der a opção pelo SRP, deverão ser observadas as normas inerentes ao registro de preços, com especial atenção às peculiaridades de seu regime jurídico, delineadas no presente Referencial. E, por conseguinte, deverão ser seguidas as minutas padronizadas disponibilizadas pelo setor de licitação (com auxílio da PGM), específicas para o SRP.

Por fim, ainda nessa linha de raciocínio, antes de adentrar no procedimento da Intenção de Registro de Preços (IRP), mostra-se relevante tratar da competência para gerenciar ou processar o SRP, uma vez que tal definição está relacionada ao órgão/entidade que formalizará o planejamento de contratação e a adoção ou não do registro de preços.

2.4.5. Competência de gerenciamento ou processamento do SRP.

A) Contratações centralizadas.

Como já destacado, as contratações centralizadas são caracterizadas por reunir o atendimento às necessidades de mais de um órgão ou entidade.

As contratações específicas, de outro lado, são definidas pelo fato de a demanda administrativa ser restrita ao órgão/entidade demandante, uma vez que não subsistem interessados em integrar a respectiva ata de registro de preços.



Nesse contexto, deve ser definida por lei ou decreto a competência de gerenciamento das contratações centralizadas em determinado setor (exemplo: Licitações) e que, na contratação específica, o gerenciamento competirá ao órgão/entidade demandante.

A partir daí, determinar que cabe aos instrumentos de planejamento avaliar e concluir pela adoção ou não do SRP em cada processo, verificando, que, em regra, a contratação pode se caracterizar como centralizada a partir de duas situações principais: **I)** originalmente centralizada; **II)** contratação específica convertida em centralizada. Vejamos:

I) ORIGINARIAMENTE CENTRALIZADA: a partir de compras e serviços identificados como potenciais contratações por mais de 1 órgão ou entidade.

Ainda que o instrumento normativo a ser elaborado se refira expressamente às contratações constantes do Plano de Contratação Anual – PCA, é plenamente possível a identificação de uma determinada contratação como centralizada pode se dar a partir de outras formas e critérios que revelem o potencial de atendimento a mais de um órgão ou entidade. A título de exemplo, temos a análise de contratações anteriores, dos exercícios passados e, ainda, de como outros entes/entidades costumam processar determinadas necessidades da Administração em suas respectivas esferas.

Inclusive, estes e outros critérios serão ainda mais importantes no período atual, em que os entes ainda estão em processo de implementação dos seus planos de contratações anuais, haja vista o recente início de aplicação da Lei 14.133/2021.

Todavia, o PCA, sem dúvidas, terá cada vez mais relevância no planejamento das contratações públicas, inclusive neste aspecto de se revelar enquanto importante parâmetro na centralização de compras e serviços.

Nesse contexto, seja qual for o critério utilizado para identificar a contratação como centralizada, caberá ao setor competente iniciar e autuar o processo administrativo, incumbindo-lhe promover o planejamento e o processamento mediante SRP.

Possível instrumento normativo pode destacar as potenciais compras compartilhadas e elaborar um calendário de contratações centralizadas. Assim, considerando o exercício seguinte, compete-lhe promover a coordenação das contratações, conferindo publicidade desse planejamento para toda a Administração, e, inclusive, para o mercado.

Importante ressaltar que, mesmo nessa hipótese de a contratação já nascer centralizada, caberia ao setor responsável (licitação, por exemplo) a abertura do procedimento prévio de IRP. Isso porque, ainda que existentes alguns elementos das demandas dos variados órgãos/entidades no PCA, será necessário o fornecimento de demais informações e documentos. E, inclusive, não raro poderá haver interesse de participação de outros órgãos/entidades, que passaram a ter aquela necessidade administrativa. Ou, ainda, é possível que as demandas daqueles que já figuravam à época do PCA tenham mudado.

Ressalva-se que, porém, embora determinadas demandas possam parecer comuns a mais de um órgão ou entidade no PCA, é possível que, por motivos variados, o planejamento da contratação revele que o SRP não era ou deixou de ser viável ou vantajoso. Nesses casos, seria factível promover a contratação de outra forma, sem utilizar o SRP, por exemplo, desde que, é claro, os motivos sejam justificados no âmbito dos processos administrativos respectivos.

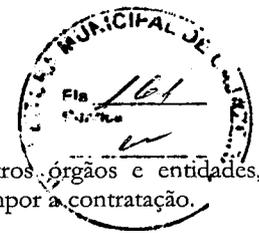
Nessa conjuntura, é importante e recomendada uma atuação dialógica, coordenada e cooperativa entre a SAD e os demais órgãos/entidades, com vias a promover adequada comunicação, gestão eficiente das contratações e garantir a racionalização destas, acoplando as competências administrativas.

II) CONTRATAÇÃO ESPECÍFICA CONVERTIDA EM CENTRALIZADA: de outra banda, a contratação inicial como específica, por determinado órgão ou entidade, após os instrumentos de planejamento concluírem pela utilização do SRP deverá ser submetida a procedimento público de Intenção de Registro de Preço – IRP. Assim, sempre que outro órgão ou entidade formalizar interesse em participar da ARP, a contratação será convertida em centralizada, com remessa do processo respectivo ao setor competente (ex: licitação).

Neste último caso, note-se que o processo de contratação é iniciado e autuado no âmbito de determinado órgão/entidade e, somente após os instrumentos de planejamento concluírem ser caso de utilização de SRP, notadamente o ETP, é que será publicada a intenção de registro de preço.

Com a participação de outro órgão ou entidade, o processo será remetido ao setor competente (Licitação) para formalização de novo processo, sob a forma de contratação centralizada.

Diz-se novo processo, pois, mesmo o órgão ou entidade originariamente demandante tendo realizado os atos inerentes à fase preparatória, antes da conversão da contratação em centralizada, exige-se que a Licitação inaugure novo processo, desenvolvendo todas as etapas de planejamento, com elaboração de ETP e TR.



Tal determinação é cabível e necessária, uma vez que, com a participação de outros órgãos e entidades, o planejamento precisa ser adaptado e adequado às novas necessidades administrativas que passarão a compor a contratação.

Evidentemente que, nesta tarefa/etapa, o setor competente (Licitação) pode e deve considerar e utilizar os instrumentos produzidos pelo órgão ou entidade que originariamente iniciou o processo anterior, já que estes também comporão a contratação centralizada.

Porém, é imprescindível se perceber que haverá uma contratação nova, com elementos quantitativos e necessidades diferentes, ampliadas. Assim, é indispensável se realizar um novo planejamento, a partir desse novo cenário e circunstâncias, considerando as demandas administrativas dos demais órgãos/entidades interessados, inclusive, se podendo chegar a uma nova solução, diferente daquela pensada inicialmente.

O setor competente (Licitação) deve, ainda, levar em consideração as informações prestadas pelos órgãos ou entidades participantes.

E, ainda, poderá solicitar auxílio técnico dos órgãos/entidades ou, até mesmo, indicação de um agente público (que é mais indicado) para compor a equipe de planejamento.

A execução de todas as etapas fica a cargo da Licitação, bem como as demais fases do pregão licitatório: pesquisa de preços, divulgação do edital, apresentação das propostas/lances, julgamento, habilitação, fase recursal e homologação.

Por fim, quanto à competência de gerenciamento, o setor competente (Licitação) poderá, de forma justificada, limitar a participação a determinado número de órgãos ou entidades, de acordo com a sua capacidade de gerenciar a contratação centralizada.

B) Contratações específicas.

Finalmente, quanto às contratações específicas, a competência poderá ser atribuída ao setor de Licitações, cabendo-lhe promover o planejamento, e, após ausência de interessados na IRP, dar continuidade ao processo licitatório ainda na forma de contratação específica.

Assim, lhe competirá a execução de todas as etapas, salvo a elaboração da minuta de edital. Ou seja, o gerenciador promoverá todas as etapas da fase preparatória, a saber: procedimento inicial; designação da equipe de planejamento; ETP e TR, com exceção da última, elaboração da minuta do edital.

Finalizadas tais etapas, como ocorre nos pregões normais, sem SRP, encaminhará ao setor competente para laborar a minuta de edital, a pesquisa de preços e, então, as fases: de divulgação do edital; apresentação de propostas e lances; de julgamento; de habilitação e recursal.

Por fim, o processo licitatório deverá retornar à autoridade máxima do órgão ou entidade demandante, para a fase de homologação.

2.4.6. Intenção de Registro de Preços – IRP.

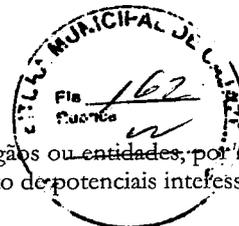
Como já dito, o IRP consubstancia instrumento inerente ao registro de preços, que tem o objetivo precípuo de divulgar o processamento de determinada licitação por meio do sistema e, assim, dar conhecimento e oportunidade a órgãos/entidades que eventualmente tenham interesse em integrar a contratação.

A NLLC prevê o instituto, em seu art. 86, definindo o prazo mínimo em que ele deverá se manter aberto – 8 dias úteis –, recebendo manifestações de interesse. No mais, delega ao regulamento dos Entes a definição das regras procedimentais.

Quanto ao § 1º do art. 86, importante ressaltar que a IRP será dispensável, de forma excepcional nos casos de contratação específica, cuja necessidade administrativa seja manifestamente restrita ao órgão ou entidade demandante e gerenciador.

Nesse caso, sejam quais forem as razões, é imprescindível que elas sejam consignadas no processo administrativo, justificando o motivo de se ter afastado a abertura da intenção de registro de preços naquele caso. Como exemplo, é possível citar a hipótese de contratações cujo objeto tenha alta especificidade e que, pelo histórico de demanda do Município, perceba-se que ele apenas é contratado por aquele órgão ou entidade.

Ou, ainda, casos de altíssima urgência justificada, cujo processamento de IRP e participação de outros órgãos/entidades seja significativamente prejudicial ao atendimento da demanda e, por conseguinte, ao interesse tutelado.



Podemos observar, portanto, que a primeira etapa da IRP consiste na convocação de órgãos ou entidades, por algum meio de correspondência ou comunicação, como razoável e eficaz no objetivo de levar ao conhecimento de potenciais interessados.

Nesse momento, inclusive, é recomendado que a convocação ressalte a vedação de que órgãos ou entidades participem, caso já integrem outra ata válida com o mesmo objeto (art. 82, VIII, Lei 14.133/21). Isso porque, acaso a ata que o órgão ou entidade já participa não esteja próxima ao vencimento, ele não poderá integrar esta nova ata em vias de formação. E, por conseguinte, se não poderá participar, a manifestação de interesse seria inócua e apenas delongaria o planejamento.

Também, tratando da convocação e respectiva divulgação da IRP, o § 3º do art. 9º, por sua vez, indica uma maior publicidade para os registros de preços que tenham potencial de integrar órgãos/entidades, extrapolando o âmbito do Executivo Municipal, com a participação, por exemplo, do Poder Legislativo (art. 11, § 3º).

É recomendado que, se as circunstâncias da contratação exigirem, a IRP seja amplamente divulgada, levando em consideração o que reza o art. 9º, I: outro meio eficaz.

Uma vez divulgada a convocação da IRP, haverá a segunda etapa, que consiste no recebimento dos documentos e informações relativos às demandas dos órgãos e entidades interessadas.

Convém destacar que caberá ao setor de Licitação aceitar ou não a inclusão de outros órgãos/entidades na contratação, posteriormente à IRP. É importante ressaltar que essa hipótese **não se confunde com a adesão/carona** (licitação carona), que consiste na utilização por outro órgão ou entidade, posteriormente à licitação. Na verdade, poderá ser aceita a inclusão de um novo integrante e participante, ainda na fase preparatória, desde que entenda possível receber suas informações e documentos, consolidando-os junto aos demais.

Há ainda a possibilidade de recusar a participação do órgão/entidade que não cumpra as obrigações estabelecidas em lei (ou instrumento normativo municipal).

Cabe aos órgão e entidades, portanto, demonstrar a respectiva autorização de participação na contratação pela autoridade competente, a concordância com o objeto licitado (solução eleita para atender às necessidades administrativas reunidas na contratação) e, ainda, o encaminhamento das informações e documentos relativos às suas necessidades (ex: estimativa e cronograma de consumo).

Nesse contexto, caso o interessado não atenda às obrigações que lhe competem ou as informações e documentos não se adequem à contratação, poderá ser recusada a sua participação.

2.4.7. Edital e especificidades da licitação para registro de preços.

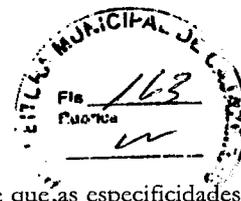
No art. 82 da NLLC, o edital de licitação realizada utilizando o SRP deverá observar as regras gerais da lei, notadamente aquelas que tratam dos editais em geral (art. 25) e, além disso, deverá dispor sobre as seguintes **questões específicas**:

“Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e **deverá dispor sobre**:

- I - **as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item** que poderá ser adquirida;
- II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
- III - a **possibilidade de prever preços diferentes**:
 - a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
 - b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
 - c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
 - d) por outros motivos justificados no processo;
- IV - a **possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo** previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
- VI - **as condições para alteração de preços registrados**;
- VII - o **registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço**, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
- VIII - a **vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata** de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
- IX - **as hipóteses de cancelamento da ata** de registro de preços e suas consequências.”

A partir de tal quadro normativo, notório que, em alguns casos, a Lei 14.133/21 é suficientemente claro e autoexplicativo (podendo existir regulamentação municipal, caso queira), de forma que os próprios dispositivos promovem a adequada compreensão daquilo que deverá constar no edital.

Oportunamente, convém prestar maiores esclarecimentos a determinados pontos, os quais serão tratados adiante, em tópicos próprios.



Na linha das normas explícitas, o inciso I do art. 82 da NLLC, por exemplo, apenas exige que as especificidades da licitação e do seu respectivo objeto, fixando o quantitativo máximo de cada item a ser registrado na ata. No que tange ao quantitativo, é recomendável que a estimativa de quantidades deve constar no edital e em seus anexos, de forma individualizada, em relação a cada órgão/entidade.

O inciso VI, por sua vez, exige a previsão das condições de alteração dos preços registrados, que poderá ser atendida mediante a apresentação de tais regras no edital.

Já o inciso IX, à semelhança do VI, apenas determina que sejam previstas no edital as hipóteses de cancelamento da ARP, sendo seu atendimento satisfeito mediante a previsão desse regramento no instrumento convocatório.

Deve ainda, ser explicitada a possibilidade ou não de adesão à ata. Esta opção, contudo, deverá, necessariamente, estar acompanhada da justificativa respectiva, indicando os motivos que levaram à decisão de, naquele caso concreto, permitir a adesão ou não. Mesmo após a formação da ata, inclusive, o art. 86, § 2º, III, da Lei 14.133/21, prevê que a adesão de outro órgão/entidade não participante é facultada à aceitação do gerenciador.

Importante também é que o edital fixe o prazo de validade do registro de preço e a possibilidade ou não da sua prorrogação.

Passemos, então, ao tratamento das questões específicas.

A) Da definição de quantitativos no SRP (art. 82, I, §§ 3º e 4º, da Lei 14.133/21).

Em que pese a regra inerente às contratações públicas ser a necessidade de fixação do quantitativo máximo a ser adquirido mediante o SRP (art. 82, I), a NLLC permite que, em um rol taxativo de circunstâncias excepcionais, haja registro de preço sem indicação do número total a ser adquirido. Vejamos os casos:

“Art. 82 (...)

§ 3º É permitido registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas nas seguintes situações:

I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;

II - no caso de alimento perecível;

III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

§ 4º Nas situações referidas no § 3º deste artigo, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.”

Nessas hipóteses, portanto, é permitido que o SRP origine ata sem a definição de um limite quantitativo. Para tanto, contudo, é necessário que os instrumentos de planejamento demonstrem o enquadramento em uma das situações excepcionais, ficando a utilização da ata limitada a um valor máximo de despesa, que deverá ser previamente definido, a partir das devidas justificativas e elementos que motivaram a estimativa da despesa máxima.

Ressalte-se, por fim, que nesse caso será vedada a participação de outro órgão/entidade, haja vista a situação excepcional. Então, necessariamente, terá uma contratação específica.

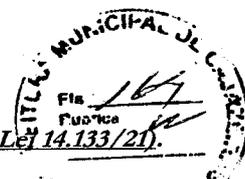
B) Possibilidade de preços diferenciados (art. 82, III, da Lei 14.133/21).

O art. 82, III, por sua vez, prevê a possibilidade de que o mesmo item ou lote seja disputado em categorias de preços diferenciados, a depender de variadas circunstâncias que justifiquem tal diferenciação: 1) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes; 2) em razão da forma e do local de acondicionamento; 3) quando admitida cotação variável em razão do tamanho de lote; 4) por outros motivos justificados no processo.

Trata-se de uma possibilidade interessante e com significativo potencial de promover economicidade nas contratações públicas, na medida em que permite que fatores diversos que, na prática, influenciam no preço, sejam efetivamente internalizados na licitação.

Assim, caso se opte por promover tal possibilidade, o edital e seus documentos devem delinear tal modelagem.

Ressalte-se, contudo, que a implementação dos preços diferenciados, na forma do art. 82, III, atrai a necessidade de se promover um planejamento robusto, com a demonstração das condições que justificam os preços diferenciados e, notadamente, levantamento de mercado e pesquisa de preços que reflita tal variação em função das circunstâncias eleitas.



C) Proposta parcial – proposta em quantitativo inferior ao máximo (art. 82, IV, da Lei 14.133/21).

A NLLC previu, ainda, a possibilidade de o edital permitir a oferta de propostas parciais pelos licitantes. Isso é, diferentemente da divisão de itens e/ou lotes pela própria Administração que pode parcelar o objeto com vistas de garantir maior competitividade, a proposta parcial possibilita que os licitantes, por si mesmos, elejam os quantitativos que possa fornecer.

Trata-se de uma modelagem de disputa extremamente dinâmica, que tem potencial de ampliar a competitividade, na medida em que possibilita um parcelamento variável do objeto, mutável de acordo com a capacidade de fornecimento de cada licitante.

Para tal aplicação, o edital deverá consignar expressamente essa possibilidade e, ainda, delimitar as regras de disputa nesse contexto. Isso porque os licitantes devem assimilar adequadamente que, nesse caso, as propostas e lances se vinculam apenas ao quantitativo parcial indicado em cada qual. E, assim, a classificação, de acordo com o menor preço ofertado, se subdividirá em relação a cada quantitativo daquela proposta ou lance.

Interessante, ainda, que o edital fixe, de forma justificada, a quantidade mínima a ser cotada de unidade de bens, conforme o art. 82, II.

D) Critério de julgamento da licitação (art. 82, V, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/21).

O inciso V do art. 82, por sua vez, ressalta que o edital deverá prever o critério de julgamento da licitação. E, por conseguinte, determina que ele será, necessariamente, o de menor preço ou maior desconto, como é a regra geral do pregão.

Todavia, nos §§ 1º e 2º do art. 82, o legislador trouxe uma preocupação específica e relevante em relação ao SRP, precisamente quanto à adjudicação agrupada, isso é, sob o critério de menor preço pro grupo de itens ou lote. A propósito:

“Art. 82 (...)

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.”

A NLLC, então, buscou evitar o chamado “jogo de planilhas”, que consiste na prática de licitantes de, em registro de preços por lote, com adjudicação por menor preço global, buscar ofertar o menor preço por lote, para vencer a licitação, porém, sem os itens que compõem aquele grupo refletirem o valor real de mercado de cada qual.

Nessa conjuntura, o particular pode ser beneficiado através das possíveis e prováveis utilizações futuras da ata para adquirir itens isoladamente. O que pode gerar prejuízo à Administração, na medida em que, não raro, o valor daquele item praticado pelo licitante vencedor não corresponde ao de mercado e tampouco foi o menor disputado na licitação.

Sobre o tema, inclusive, o TCU já entendeu, de forma radical, que, em licitações para registro de preços, a adjudicação por item deve ser percebida como regra geral, admitindo-se a aglutinação (em grupos) como medida excepcional, incompatível com a aquisição futura por itens (TCU, Acórdão 757/2015, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, 8-4-2015).

Apesar do precedente mais radical, o TCU fixou o entendimento de que, notadamente no registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, embora excepcional, pode ser utilizada quando a Administração pretenda contratar a totalidade dos itens do grupo, admitindo-se a aquisição futura de itens isoladamente, desde que demonstrada como vantajosa.

Nessa mesma linha foi o que dispôs a Lei 14.133/2021. Com base no art. 82, § 1º, o julgamento segundo o critério menor preço por lote somente poderá ser adotado quando, cumulativamente, houver inviabilidade da adjudicação por item e for evidenciada a vantagem técnica e econômica. E, evidentemente, tais questões devem ser justificadas e demonstradas no planejamento da contratação.

Além disso, deve ser fixado no edital o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos, limitando eventuais aquisições futuras por itens.

Finalmente, para que haja a utilização da ata para aquisição de item específico integrante de lote, deverá ser realizada prévia pesquisa de mercado, nos termos do art. 23 da NLLC, demonstrando a vantagem daquela aquisição unitária.

E) Quantitativos e habilitação técnica e econômico-financeira no SRP.



Convém destacar, ainda, uma peculiaridade inerente ao SRP, no que tange à comprovação de habilitação técnica e econômico-financeira, em relação aos quantitativos que compõe a contratação.

A estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes não deverá ser considerada para fins de qualificação técnica e de qualificação econômico-financeira, na habilitação do licitante.

Portanto, no propósito de se aferir a habilitação técnica e econômico-financeira dos licitantes, deve-se considerar apenas as quantidades relativas ao órgão gerenciador e aos participantes do SRP. Isso é, os quantitativos que efetivamente integram a contratação.

Não há falar, então, em habilitação referente a eventuais quantitativos que vierem a ser contratados mediante adesão ou carona.

F) Individualização dos participantes.

Por fim, relevante destacar que no SRP é importante que a equipe de planejamento, ao reunir as informações e os documentos alusivos às necessidades administrativas de cada órgão ou entidade, racionalize os prazos e condições de entrega, tendo em vista as especificidades em relação à realidade dos demais diversos órgãos/entidades.

Ademais, é importante, igualmente, que as definições de quantitativos sejam expostas em relação a cada órgão ou entidade no edital e em seus anexos, especificando as informações e numerários em relação a cada qual.

Isso porque existem aspectos subjetivos peculiares a cada órgão ou entidade, de ordem financeira e/ou operacional, por exemplo, que podem ter repercussões significativas para os licitantes, principalmente ante negócios prévios realizados junto aos variados participantes da ARP.

Assim, tais aspectos, com frequência, podem ser considerados pelos licitantes na composição de seus custos e propostas, internalizando nos preços ofertados eventuais repercussões em relação à realidade de execução financeira-orçamentária de cada participante, à tempestividade dos pagamentos etc.

2.4.8. Ata de Registro de Preços – ARP.

Todos os elementos essenciais devem estar presentes na ata de registro de preços.

A ARP deve conter, por exemplo: 1) a descrição sucinta do item de material ou serviços com informações sobre marca e modelo, se houver; 2) o preço registrado; 3) os respectivos detentores da ARP, identificados por nome e por CPF ou do nome empresarial e CNPJ, respeitada a ordem de classificação; 4) as quantidades a serem fornecidas pelo detentor da ARP; 5) as condições a serem observadas nas futuras contratações; 6) o período de vigência da ARP e sua possível prorrogação, se for o caso; 7) os órgãos participantes do registro de preço.

Interessante também é incluir na ARP, na forma de anexo, o registro daqueles que aderirem ao preço, se houver, na sequência da classificação do certame.

Nesse contexto, tratando-se de documento anexo ao edital, caberá à equipe de planejamento a confecção da ARP, observando, no mínimo, os elementos que repute relevantes, em relação àquela contratação em concreto.

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 cumpridos os pontos resumidamente elencados nos tópicos acima.**

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU¹.

À consideração superior.

¹ Enunciado BPC 5 da AGU: Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.



**PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS**

Cajazeiras (PB), 17 de setembro de 2024.

(assinatura eletrônica)
MÜLLER SENA TORRES
Procurador do Município
Matrícula 15.345



**Müller
Sena
Torres**

Assinado de forma eletrônica por Müller Sena Torres
DN: cn=Müller Sena Torres, ou=PGM - Procuradoria Geral do Município de Cajazeiras, Estado da Paraíba, ou=Procurador do Município de Cajazeiras,
email=muller15345@gmail.com, c=BR
Data: 2024.09.17 15:39:53 -03'00'
Versão do Adobe Acrobat Reader: 2024.003.10112