



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

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

PARECER Nº 271/2024

Interessados: Secretaria Executiva de Contratações Públicas e Secretaria de Administração

Pregão Eletrônico nº 90023/2024

Processo Administrativo nº 99.2024.SECOP

Repercussão econômica estimada: R\$ 39.550.692,50

Prazo de vigência: 5 anos, podendo ser prorrogado por até 10 anos (item 3.2 do TR c/c art. 113 da Lei 14.133/21)

Objeto: Parecer acerca de fase preparatória de licitação (fase interna), na modalidade Pregão Eletrônico, objetivando o fornecimento contínuo de materiais de construção e afins para o Município de Cajazeiras.

EMENTA: FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO LICITATÓRIO. ART.53 DA LEI 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO CONTINUADO DE FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO E AFINS, SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. I – A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme arts. 17, 18 e 19 da Lei 14.133/2021. **II –** Em relação à modalidade de licitação, nos casos em que o objeto possua padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, a Administração deverá adotar o pregão, requisito que foi observado no caso. **III -** Justificada a adequação do objeto/modalidade de contratação à hipótese legalmente prevista e a minuta do edital apresentado. Pendente, todavia, alguns itens de regularidade procedimental indicado nas razões desta manifestação (vícios sanáveis). **IV - Viabilidade, desde que atendida as pendências.**

1 RELATÓRIO

1.1 Resumo do procedimento

Trata-se de processo preparatório de licitação, modalidade de **Pregão Eletrônico, objetivando o fornecimento contínuo de materiais de construção e afins para o Município de Cajazeiras**, 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 físicos** do procedimento foram encaminhados à PGM, em **26-11-2024**. 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 tem apenas **um volume, com 497 páginas**.



PROCURADORIA- GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

O presente procedimento encontra-se instruídos 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), com a justificativa;
- 3) Ofícios trocados entre as Secretarias;
- 4) DFD – Documento de Formalização da Demanda;
- 5) Justificativa para a estimativa de quantitativo;
- 6) Despacho do Secretário Executivo de Contratações Públicas determinando a abertura do procedimento designação de servidores e realização de outros atos;
- 7) Termo de autuação;
- 8) Portaria nº 086/2024 SECOP, por meio da qual se nomeia a equipe de planejamento (DOM, 05/11/2024);
- 9) ETP – Estudo Técnico Preliminar 125/2024;
- 10) MGR – Matriz de Gerenciamento de Riscos;
- 11) TR – Termo de Referência 131/2024;
- 12) Aprovação do TR pelo Chefe do Executivo;
- 13) Relatório de pesquisa de preços e justificativa;
- 14) Relatório de Pesquisa de Mercado (compras.gov.br);
- 15) Histórico de consumo e estimativa;
- 16) Disponibilidade orçamentária atestada pelo Secretário da Fazenda;
- 17) Autorização para realizar a licitação – despacho – assinado pelo Prefeito;
- 18) Portaria SA.112.2024, por meio da qual se nomeia o Agente de Contratação e Equipe de Apoio, DOM de 01/11/2024;
- 19) Protocolo do procedimento;
- 20) Termo de Autuação.
- 21) Minuta do edital;
- 22) Minuta do contrato;

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

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.

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 apostado 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 aspect o 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



PROCURADORIA- GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

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 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.”

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.



PROCURADORIA- GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

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 requeridos 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 preço por item (item 3 do TR),** 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;”

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

2.3 Do pregão eletrônico (Lei 14.133/2021)

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretenda contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação.

A Lei nº14.133/2021 fixou que o procedimento licitatório é composto por sete fases, dentre elas, a fase preparatória, a qual é caracterizada pelo **planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme os requisitos previstos nos incisos do art. 18 da mencionada lei.

Também na fase de planejamento a Administração deverá considerar a expectativa de consumo anual e atender aos princípios da padronização e do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, consoante art.40 e 47 da Lei 14.133/2021. A propósito:

“Não obstante, as decisões sobre dividir um contrato devem ser tomadas caso a caso, já que haverá hipóteses em que a celebração de um único contrato se mostrará a opção mais adequada para o atendimento do interesse público e das necessidades da Administração” (TCU – Acórdão 4506/2022-Primeira Câmara, Data da sessão 09/08/2022, Relator JORGE OLIVEIRA)

Especificamente quanto à modalidade de licitação, nos termos do art. 29, a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Lei, sendo que utilizar-se-á o **pregão** “sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.



PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

No caso em análise, trata-se de solicitação da **Secretaria de Administração para contratação de serviço continuado de fornecimento de material de construção e afins**, a fim de atender às demandas do Município de Cajazeiras, o que, em tese, **é serviço considerado comum. Tal condição (serviço continuado) foi assim atestada pela Administração, nos documentos que perfazem este processo administrativo.**

O serviço que se pretende adquirir é de qualidade comum e de que não se enquadra na categoria de luxo, havendo tal justificativa no TR.

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço a ser contratado **deve ser qualificado como comum pela unidade técnica** (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, item 1.2 do TR). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

Portanto, a justificativa do objeto/modalidade de contratação à hipótese legalmente prevista para a utilização do pregão, em sua forma eletrônica, **é adequada.**

Os demais requisitos procedimentais serão avaliados a seguir, na forma do art. 53 da Lei 14.133/2021.

24 Princípio do parcelamento

Nos termos do art. 40, §§2º e 3º da Lei 14.133/2021, a aplicação do princípio do parcelamento deverá considerar a viabilidade da divisão do objeto em lotes, o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade, e o **dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.**

Essa regra poderá ser afastada, desde que devidamente justificada, quando a economia de escala, a **redução de custos de gestão de contratos** ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor.

Ou ainda, nos casos em que **o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido**, bem como quando o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

No caso dos autos, consta justificativa para o parcelamento da solução, conforme item 9 do Estudo Técnico Preliminar.

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, §1º, Lei nº 14.133/2021): I - a responsabilidade técnica; II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman, 22/08/2018):

“30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados **motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.** [...] 32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. **Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto**, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades. 33. De todo modo, considero que



PROCURADORIA- GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado. 34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, **pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível.**” (grifo nosso)

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto a vários fornecedores, com as **justificativas de ordem técnica e econômica presentes no item 10 do ETP.** Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

Diante da justificativa apresentada, entende-se atendida a exigência legal.

2.5 Adjudicação por lote ou grupo

O Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº 247, fixando:

“**SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível,** desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar -se a essa divisibilidade.”

Nos editais das licitações para contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo **objeto seja divisível,** o TCU orienta, portanto, a utilização do critério de adjudicação “menor preço por item”, de modo que não se restrinja o caráter competitivo da licitação.

A divisão por itens, portanto, é regra, devendo a Administração justificar a adoção de adjudicação por lote ou grupo, sob pena de violar os princípios da competitividade e da proposta mais vantajosa para a administração.

No caso dos autos, o critério de avaliação das propostas adotado é o de menor preço, conforme item 8 do

TR.

2.6 Termo de Referência – TR e subcontratação parcial

Nos termos do art.122 da Lei n.14.133/2021, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado pela Administração, e desde que comprove a capacidade técnica do subcontratado.

O professor/doutrinador Matheus Carvalho esclarece que essa possibilidade de subcontratação parcial do objeto funciona também como uma garantia à competitividade do certame, já que em contratações complexas, poucas empresas terão capacidade técnica e operacional para a execução total do objeto. Confira-se:

“A subcontratação em contratos administrativos é matéria de muita divergência na doutrina, haja vista o caráter personalíssimo o da avença, inclusive em decorrência do fato de que a execução do contrato somente pode ser entregue ao licitante vencedor, ou seja, àquele que ofereceu a proposta mais vantajosa ao poder público. Por outro lado, a possibilidade de subcontratação de parcelas do objeto funciona também como uma garantia à competitividade do certame. Isto porque, notadamente nas contratações de grande complexidade, poucas empresas terão capacidade técnica e operacional para a execução total do objeto.

Vale ressaltar que, quando houver a subcontratação do objeto integral do contrato, restará clara a fraude ao procedimento licitatório, posto que tal prática faz do contratado mero intermediário, um agenciador de contratações com o poder público. De fato, o subcontratado nem sequer participou do certame, não passou pelo crivo dos requisitos de habilitação, razão pela qual, também não tem legitimidade para executar o objeto do contrato administrativo. Pensar de forma diferente ensejaria a possibilidade de constituição de entidades “laranjas” que participariam de licitações para, posteriormente, transferir o objeto d contrato aos reais beneficiários.” (Carvalho, Matheus. Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada. 3.ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2023. Páginas 592/593.)

Já em relação a subcontratação integral do contrato, Matheus Carvalho ressalta que é vedada, configurando fraude ao procedimento licitatório, posto que tal prática faz do contratado mero intermediário. Nessa linha, o Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado:

“É vedada a subcontratação integral em contratos administrativos, sendo possível a subcontratação parcial quando não se mostrar viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do contratante. (TCU - Acórdão 6189/2019-Segunda Câmara, Data da sessão 30/07/2019, Relator MARCOS BEMQUERER)

A subcontratação do objeto é admitida apenas parcialmente, desde que motivada sob a ótica do interesse público e com os seus limites devidamente fixados pelo contratante, não podendo a atuação do contratado transformar-se em mera intermediação ou



PROCURADORIA- GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

administração de contrato. (TCU - Acórdão 14193/2018-Primeira Câmara, Data da sessão 13/11/2018, Relator WEDER DE OLIVEIRA)

A viabilidade técnica e econômica da subcontratação de determinada parcela do objeto não significa a obrigatoriedade da adoção do parcelamento na licitação, pois há hipóteses em que a celebração de um único contrato se mostra a opção mais adequada para o atendimento do interesse público e das necessidades da Administração, ainda que eventualmente parte dos serviços, de caráter acessório, seja realizada por empresa subcontratada, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo da contratação. (TCU – Acórdão 4506/2022-Primeira Câmara, Data da sessão 09/08/2022, Relator JORGE OLIVEIRA)”

Nos termos fixados pela Lei 14.133/2021, doutrina e jurisprudência, portanto, a subcontratação do objeto é admitida apenas parcialmente, e desde que motivada sob a ótica do interesse público e com os seus limites devidamente fixados pela Administração.

No caso dos autos, o objeto é a prestação de serviço continuado de fornecimento de bens, sem previsão de subcontratação (cláusula 4 do contrato).

2.7 Pesquisa de preços dos materiais, insumos e planilhas que expressem os custos e formação dos preços

Consta planilha elaborada e anexada ao procedimento, detalhando a composição dos custos materiais e insumos necessários e adequados ao fornecimento do bem (**materiais de expediente e kits escolares**).

Atendido o requisito legal.

2.8 Avaliação da adequação da instrução procedimental

Consoante expõe o art. 53 da Lei 14.133/2021, 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”.

Conforme Marçal Justen Filho¹, trata-se de “exigência formal de natureza obrigatória, cuja infração pode acarretar a invalidade do processo licitatório e apresentar implicações muito sérias. A audiência da assessoria jurídica é compulsória e não pode ser dispensada, ressalvada hipóteses excepcionais, previstas no próprio dispositivo”.

Nessa conjuntura, o presente segmento avalia o cumprimento dos requisitos da fase preparatória do processo licitatório na forma exposta pela legislação de regência, bem como, eventualmente, lista documentação não constante dos autos, mas exigidas em algum momento pelo ordenamento normativo aplicável ao caso. Destacam -se na instrução:

Abertura de processo administrativo devidamente autuado , protocolado e numerado	Ok.
Forma eletrônica para o processo administrativo ou, caso adotada forma em papel, apresentação de justificativa (art. 12, VI, da Lei 14133/21)	Forma Eletrônica
Ato de designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação (Art. 7º, <i>caput</i> , da Lei 14133/21)	Ok.
Manifestação quanto ao cumprimento do princípio da segregação de funções (Art. 7º, §1º, da Lei 14133/21)	Pendente. Apesar de ter sido constatado que os agentes desempenham funções diversas.
Documento de formalização de demandas (art. 12, VII, e art. 72, I, da Lei 14133/21)	Ok.
Certificação de que objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual	Ok.
Declaração de adequação financeira e compatibilidade com as leis orçamentárias, dada pelo ordenador de despesas. (art. 16, II da LC 101/00); Estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa (art. 16, inc. I da LC 101/2000) ou justificativa de que o objeto não corresponde a despesa de caráter continuado - que se estende por mais de um exercício (art. 16, I, da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade fiscal)	Ok.
Estudo Técnico Preliminar , contendo, no mínimo, descrição da necessidade, a estimativa do quantitativo, a estimativa do valor, a manifestação sobre o parcelamento e a manifestação sobre a viabilidade da contratação (Art. 18, §1º, art. 72, I, da Lei 14133/21 e Art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	Ok.
Análise de riscos (Art. 72, I da Lei nº 14133/21) ou manifestação justificando a ausência	Ok.

¹

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. página 641.



PROCURADORIA- GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

do documento.	
Manifestação justificando as exigências de práticas e/ou critérios de sustentabilidade ou sua dispensa no caso concreto (Art. 5º e art. 11, I e IV, da Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	Ok.
Projeto Básico ou Termo de Referência (Art. 72, I, da Lei 14133/21)	Ok.
Utilização de modelos de minutas padronizados de Estudo Técnico preliminar, Termo de Referência, Projeto Básico, Contrato, aprovados pelo setor/secretário competente, ou houve justificativa para sua não utilização	Ok.
Edital da licitação (Art. 18, V, da Lei 14133/21)	Ok.
Caso o objeto contemple itens com valores inferiores a R\$80.000,00, eles foram destinados às ME/EPPs e entidades equiparadas ou foi justificada a não exclusividade	Não se enquadra.
Orçamento estimado com as composições detalhadas dos preços utilizados para sua formação	Ok.
Certificação que o valor previamente estimado da contratação está compatível com os valores praticados pelo mercado.	Ok.
Certificação de que o objeto não se enquadra como sendo de bem de luxo (Art. 20 da Lei 14133/21)	Ok.
No caso de indicação de marca ou modelo, constar justificativa para a indicação (Art. 41, I, da Lei 14133/21)	Nenhuma marca indicada.
Havendo vedação de determinada marca ou produto, indicar a existência de processo administrativo em que esteja comprovado que não atendem às necessidades da Administração (Art. 41, III, da Lei 14133/21)	Nenhuma marca indicada.
Certificação de que a determinação do quantitativo a ser adquirido considerou a estimativa de consumo e utilização prováveis (Art. 40, III, da Lei 14133/21)	Ok.
Previsão de recursos orçamentários , com a indicação das respectivas rubricas. (Art. 72, IV, da Lei 14133/21 e art. 60 da Lei nº 4.320/64)	Ok.

É imperiosa, portanto, a correção da instrução dos autos, com a elaboração e **juntada da pendência instrutória acima destacada**, de modo a dar a devida regularidade à contratação pretendida **ou afastamento, desde que devidamente justificado**.

2.9 Instrumento de contrato o ou equivalente

Nos termos do art.95, da Lei 14.133/2021, o instrumento de contrato é **obrigatório**, podendo a Administração substituí-lo por outro instrumento hábil equivalente (tal como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço) nas hipóteses de: I - dispensa de licitação em razão de valor; II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais **não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica**, independentemente de seu valor. Como esclarece Ronny Charles:

“nas hipóteses de **compra** com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, em que as obrigações entre as partes restem resolutas com a aquisição e pagamento, independentemente do valor do negócio jurídico, é facultada a substituição do contrato pelos instrumentos hábeis indicados neste artigo; **nas demais espécies de contratações, como obras e serviços, o instrumento contratual torna-se obrigatório naquelas licitações ou contratações diretas que não compreendam dispensa em razão do valor.**” (Ob. cit. p. 545/546.)

No caso em apreço, considerando que o processo trata de contratação de empresa especializada para fornecimento de bem (combustível), entende-se obrigatoria a realização de contrato.

Considerando a necessidade de realização de instrumento de contrato, necessária a observância do art. 92 bem como que **a minuta de contrato seja pré-aprovada pelo setor competente, ou haja justificativa para sua não utilização pela Administração, o que foi devidamente preenchido pela administração, que utilizou-se dos modelos padronizados.**

A minuta juntada, todavia, foi adequada ao caso concreto.

2.9 Divulgação do edital (publicidade às contratações)

A Administração Pública (art. 37 CRFB e, dentre outros, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021) deve dar publicidade às contratações realizadas, especialmente do **edital e todos os elementos do edital**, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, **deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial** na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso, conforme determina o §3º do art.25 da Lei 14.133/2021.



PROCURADORIA- GERAL
DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS

Essa divulgação deverá ocorrer tanto no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP (arts. 54 e 174, §2º, inciso III), quanto em Diário Oficial do respectivo ente. A propósito:

“Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).
§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.
§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre ele s, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.
§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.”

Conforme art. 54, *caput* e §1º, *c/c* art. 94 da Lei nº 14.133/2021, 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 em Diário Oficial.

No caso de fornecimento de bens ou serviços, deve ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, alínea “a”, Lei nº 14.133/2021).

Destaca-se 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 14.133/2021.

Assim sendo, registra-se a **necessidade de publicação do edital, na forma do art. 54 e art. 174, § 2º, inciso III, da Lei 14.133/2021.**

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 AGU².

À consideração superior.

Cajazeiras (PB), 27 de novembro de 2024.

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

Müller
Sena
Torres

Assinado de forma digital por
Müller Sena Torres
DN: cn=Müller Sena Torres, o=PGM
- Procuradoria Geral do Município
de Cajazeiras, Estado da Paraíba,
ou=Procurador do Município de
Cajazeiras,
email=mullerst.adv@gmail.com,
c=BR
Dados: 2024.11.27 09:09:08 -0300
Versão do Adobe Acrobat Reader:
2024.005.20320

² 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.