



# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

## 1- RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta procuradora para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico, que tem por objeto a Contratação de agência de integração, especializado na prestação de serviço de captação, cadastramento, seleção, coordenação e gestão de estágios, à estudantes de instituições públicas ou privadas, de ensino médio, ensino técnico, ensino superior e ensino de pós-graduação, compreendendo o pagamento de bolsa auxílio, vale-transporte, seguro de vida e acidentes pessoais aos estagiários regularmente contratados para atuarem na administração municipal de Dois Vizinhos – PR, nos termos da Lei Federal nº 11.788/08, ficando a critério exclusivo da administração municipal a quantificação do número de estagiários a serem aceitos, a oportunidade do chamamento e a área respectiva.

O critério de julgamento será o maior desconto por item sobre o valor da taxa de agenciamento.

A licitação será dividida em 2 (dois) itens, conforme tabela constante do Termo de Referência, (SERVIÇO DE AGENTE DE INTEGRAÇÃO e BOLSAS AUXÍLIO PARA OS ESTAGIÁRIOS) devendo o licitante oferecer proposta apenas para o item de SERVIÇO DE AGENTE DE INTEGRAÇÃO.

O valor máximo estimado para a contratação é de R\$ 22.205.632,50 (vinte e dois milhões, duzentos e cinco mil, seiscentos e trinta e dois reais e cinquenta centavos).

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada pela fiscal do contrato a servidora Mariangela Koerich Zenci, tendo como suplente a servidora Vanessa Fabiane Severnini.

O gestor do contrato será o Secretário de Administração e Finanças.

### Dotação

As despesas decorrentes da presente contratação correrão à conta de recursos específicos consignados no Orçamento Geral da União deste exercício, na dotação abaixo discriminada:

#### Dotações:

TURISMO	04 SEC DE DESENV ECONÔMICO, CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO E DE
EMPREGO E RENDA	001 DEPTO DE FOMENTO, TURISMO, DESENV CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO,
TECNOL E TURISMO	19.126.0004.2006 ATIVIDADES DA SEC DESENV ECONÔMICO, CIENTÍFICO
RECURSOS HÍDRICOS	3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA
HIDRICOS	00740 E 00000 0000/01/07/00/00 Recursos Ordinários (Livres);
HIDRICOS	05 SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL, MEIO AMBIENTE E
HIDRICOS	001 DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA MEIO AMBIENTE E REC
HIDRICOS	20.606.0005.2017 ATIV DA SEC DE AGRIC, PECUÁRIA, MEIO AMB E REC
ADMINISTRAÇÃO	3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA
ADMINISTRAÇÃO	01360 E 00000 0000/01/07/00/00 Recursos Ordinários (Livres);
ADMINISTRAÇÃO	06 SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
ADMINISTRAÇÃO	001 DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
ADMINISTRAÇÃO	04.122.0003.2024 ATIVIDADES DOS SETORES INTERNOS DA
ADMINISTRAÇÃO	3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA



# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

Educação Básica;

01860 E 00000 0000/01/07/00/00 Recursos Ordinários (Livres);  
07 SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES  
001 DEPARTAMENTO DE ENSINO  
12.361.0006.2030 ENSINO FUNDAMENTAL  
3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA  
02570 E 00104 0104/01/01/00/00 Demais Impostos Vinculados à

002 DEPARTAMENTO DE CULTURA  
13.392.0013.2036 ATIVIDADES DO DEPTO DE CULTURA  
3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA  
03410 E 00000 0000/01/07/00/00 Recursos Ordinários (Livres);  
003 DEPARTAMENTO DE ESPORTES E LAZER  
27.812.0009.2038 ATIVIDADES DO DEPTO DE ESPORTES E LAZER  
3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA  
03600 E 00000 0000/01/07/00/00 Recursos Ordinários (Livres);  
08 SECRETARIA DE SAÚDE  
001 FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE  
10.301.0007.2042 SAÚDE/ATENÇÃO BÁSICA  
3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA  
03940 E 00000 0000/01/07/00/00 Recursos Ordinários (Livres);  
09 SECRETARIA DE VIAÇÃO, OBRAS E SERVIÇOS URBANOS  
002 DEPARTAMENTO DE SERVIÇOS URBANOS  
15.452.0016.2049 ATIV DA SEC DE VIAÇÃO, OBRAS E SERV URBANOS  
3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA  
04760 E 00000 0000/01/07/00/00 Recursos Ordinários (Livres);  
11 SECRETARIA DA MULHER, IDOSO E JUVENTUDE  
001 ATIVIDADES DA SECRETARIA DA MULHER, IDOSO E JUVENTUDE  
14.244.0010.2065 ATIVIDADES DA SECRETARIA DA MULHER, IDOSO E

JUVENTUDE

3.3.90.39.00.00 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA  
06170 E 00000 0000/01/07/00/00 Recursos Ordinários (Livres).

A dotação relativa aos exercícios financeiros subsequentes será indicada após aprovação da Lei Orçamentária respectiva e liberação dos créditos correspondentes, mediante apostilamento.

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- documento de formalização de demanda (ocorrência 8)
- estudo técnico preliminar (ocorrência 15)
- pesquisa de preços e mapa comparativo (ocorrência 9)
- mapa de riscos (ocorrência 8)
- termo de referência (ocorrência 15)
- indicação da disponibilidade orçamentária (ocorrência 15 TR)
- dotação orçamentária (ocorrência 13)
- minuta de edital com anexos (ocorrência 19)
- minuta do contrato (ocorrência 17)

É o relatório.

## 2.DA FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA



# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o Art. 53 “caput” e § 4º da Lei Federal nº 14.133/2021:

**LEI FEDERAL Nº. 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.

**§ 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;

.....  
**§ 4º** Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

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.

O Tribunal de Contas da União em diversas oportunidades já se manifestou no sentido que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos relativos ao objeto da contratação. Neste sentido:

**TCU - Acórdão nº 1492/2021 Plenário – Relator Bruno Dantas. Sessão: 23/06/2021<sup>1</sup> (...) 344.** Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação

**TCU – Acórdão nº. 181/2015 – Plenário – Relator Vital do Rêgo. Sessão: 04/02/2015. (...) 13.** Não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, pela desordem processual, pela ausência de documentos comprobatórios da entrega de edital e pelas irregularidades no julgamento e classificação das propostas, já que tais atos são estranhos à área de atuação daquele profissional.

<sup>1</sup>[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto\\*/NUMACORDAO%253A1492%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto*/NUMACORDAO%253A1492%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)



# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

Registre-se que a presente análise será realizada sob o prisma estritamente jurídico acerca do questionamento, não adentrando na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## **2.2 DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA**

O presente procedimento encontra-se autorizado pelo ordenador de despesa tendo em vista que foi o próprio Secretário de Administração e Finanças que iniciou o procedimento.

Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

## **2.3 PREGÃO E A AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS**

A licitação é um processo administrativo essencial para a Administração Pública, visando selecionar propostas que ofereçam as melhores condições ao interesse público. Ela se baseia na igualdade de participação e na escolha da oferta mais benéfica, respeitando os requisitos do edital e do contrato administrativo. Este princípio está fundamentado na Constituição, conforme artigo 37, que enfatiza a necessidade de licitação para obras, serviços, compras e alienações, garantindo a igualdade de condições a todos os participantes.

Dentro das modalidades de licitação, destaca-se o pregão, definido no art. 6º da Lei nº 14.133/2021 como obrigatório para aquisição de bens e serviços comuns, com julgamento baseado no menor preço ou maior desconto. Portanto, o pregão é voltado para bens comuns, caracterizando-se pela combinação de propostas iniciais e lances sucessivos, visando a contratação mais vantajosa.

Além disso, a definição técnica do bem ou serviço como comum é uma tarefa técnica, e esta avaliação técnica deve ocorrer antes do início da licitação para definir claramente as especificações dos bens comuns, evitando critérios de julgamento que envolvam aspectos técnicos. Joel de Menezes Niebuhr (Pregão Presencial e Eletrônico, 8ª ed., Forum, 2020, p. 81) ensina que o pregão é incompatível com licitações julgadas por critérios técnicos. Ele destaca que o pregão deve se basear no critério de menor preço ou maior desconto, sem comparar a qualidade dos bens ou serviços ofertados.

Importante ressaltar que a adoção do critério de menor preço não impede a exigência de amostras para assegurar que os bens atendam às especificações do edital. Essa avaliação é desclassificatória, não comparativa. Tal investigação terá um caráter meramente desclassificatório do bem desconforme às exigências objetivas do edital, nunca servindo para comparar a qualidade dos bens oferecidos por diferentes licitantes.

No caso em tela, conforme Termo de referência contido na ocorrência 15, os serviços objeto desta contratação são caracterizados como comuns, conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar. “1.5. O(s) serviço(s) objeto desta contratação são



# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

caracterizados como comum(ns), conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar”.

## 2.4 PREGÃO: OBRIGATORIEDADE, FORMA ELETRÔNICA E CRITÉRIO A SER UTILIZADO

A Lei 14.133/2021 estabelece a obrigatoriedade da adoção do pregão para contratação de bens e serviços comuns: Art. 6º, 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.

No caso em análise o critério adotado será o de menor preço por item.

## 2.5 FASE PREPARATÓRIA

A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme estabelece o artigo 18 da Lei 14.133/2021:

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

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

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



# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

§ 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.

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

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

Assim, o planejamento da licitação deverá compreender os elementos elencados no art. 18 da Lei 14.133/2021, e a sucessão das etapas, entre si interligadas, será decorrência lógica dos atos precedentes, sendo, portanto, fase de extrema importância a subsidiar e amparar o procedimento licitatório, bem como garantir a eficiência e o combate ao desperdício de recursos públicos.



# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

Dá análise do artigo supra , denota-se que todos os documentos elencados no referido artigo estão presentes no procedimento.

## 2.6 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a IN SEGES Nº 58/2022 e a IN SEGES/ME Nº 81/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados anexados ao processo.

## 2.7 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O estudo técnico preliminar (ETP), nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei 14.133/2021, é o *“documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”*.

Nesses termos, o ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.

Nesses termos, o ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.

No que tange à especificação do objeto, deve-se evitar descrições muito genéricas que implicariam no risco de contratar algo não desejado, como também, descrições muito específicas que podem ensejar o direcionamento da licitação ou a restrição indevida da competitividade. Logo, a previsão de exigências na especificação do objeto que possam restringir a competitividade, deve ser devidamente justificada nos autos, de modo a comprovar a sua efetiva necessidade para a consecução dos objetivos almejados pela Administração.

Além do mais, o estudo técnico preliminar deve conter demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração, ou justificativa robusta, pois caso o objeto pretendido não esteja previsto no plano de contratações anual, os setores requisitantes deverão justificar a urgência e necessidade da contratação e incluí-lo por meio do sistema informatizado, respeitado o calendário do exercício. As demandas que não constarem do plano de contratações anual ensejarão a sua revisão, caso justificadas.

No caso em tela o Estudo técnico preliminar encontra-se inserido na ocorrência 15 e todos os incisos do § 1º do artigo 8º foram respondidos pela secretaria solicitante.

## 2.8 DO PARCELAMENTO DO OBJETO

O art. 40 da Lei 14.133/2021 estabelece que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:





# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

Art.40 O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

(...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - 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;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Além disso, o artigo 47 também prevê que as licitações de serviços atenderão os princípios da padronização e parcelamento, este último quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Segundo Marçal Justen Filho (FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 2023 Pág. 551) “o parcelamento consiste na divisão do objeto contratual em lotes, obtendo-se a satisfação da necessidade administrativa mediante a contratação do conjunto total deles”. E o parcelamento deve respeitar a integralidade qualitativa do objeto a ser executado.

Mediante o parcelamento, pode-se ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. Contudo, não se admite o parcelamento quando tecnicamente não for viável nem, mesmo, recomendável.

No caso em análise, conforme a manifestação do responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar a Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução encontra-se na ocorrência 15, na qual denota-se segundo a justificativa lá constante que optou-se pelo não parcelamento do objeto pelos seguintes motivos:





# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

“ Mesmo as vagas estando distribuídas ao longo de a Administração, pretende-se firmar um único contrato, a ser gerido e fiscalizado administrativamente pela Secretaria de Administração e Finanças. Isto reduz o custo administrativo do contrato, reduz duplicidade de trabalho e permite que as unidades tenham mais tempo e recursos para suas atividades precípuas. 9.2. Pelo exposto, não haverá parcelamento, sendo que a licitação será realizada em item único ”.

## 2.9 TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os bens a serem fornecidos, capazes de permitir à Administração a adequada avaliação dos custos com a contratação e orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato.

A Lei 14.133/2021, no art. 6º, inciso XXIII, traz os requisitos para a elaboração do Termo de Referência.

Quanto à análise particularizada dos requisitos, verifica-se que, em sua maioria, são autoexplicativos, não necessitando de esclarecimentos adicionais.

Todavia, haja vista que o presente parecer tem por objeto a licitação na modalidade pregão eletrônico, é indispensável que na definição do objeto e da sua natureza esteja explicitado que o bem é comum, mediante a apresentação de justificativas que amparem o enquadramento.

Prosseguindo, merece destaque, também, a inovação trazida pela Lei 14.133/2021, quanto ao catálogo eletrônico de padronização que, nos termos do art. 27 do Decreto-Municipal nº 19.495/2023 deverá ser criado pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças, admitida a adoção justificada do catálogo do Poder Executivo federal ou estadual:

(...)

II- criar catálogo eletrônico de padronização de compras e serviços, admitida a adoção justificada do catálogo do Poder Executivo federal ou estadual;

§ 1º O catálogo referido nos incisos II do caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

**§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.**

**No caso em tela o Termo de referência encontra-se na ocorrência 15.**

## 2.10 DÁ NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PAC

O inciso II do parágrafo primeiro do artigo 18 da Lei 14.133/21 exige a 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. Porém, o § 2º do mesmo artigo considera o inciso II como não obrigatório, porém exige justificativa quando da sua ausência.

No caso em análise, a secretaria informou no item 10 do ETP constante na ocorrência 8 que o objeto encontra-se previsto no PAC:

**“A contratação que ora se pretende realizar está prevista no PAC, pois trata-se de um serviço contínuo, que já vem sendo realizado há vários anos pela Administração Municipal”.**



# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

## 2.11 DA PESQUISA DE PREÇOS

No presente procedimento consta na ocorrência 9 orçamentos e mapa comparativo de preços assinadas pelos respectivos servidores do Departamento que realizou as pesquisas.

O Decreto Municipal nº 19500/2023 que Regulamenta, no âmbito da Administração Pública do Município de Dois Vizinhos, Estado do Paraná, os orçamentos a que se refere a Lei nº 14.133 estabelece:

**Art. 1º** No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o valor estimado da contratação será definido com base no melhor preço aferido, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada, sempre que possível:

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

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

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

IV - a pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores ou prestadores de serviços, conforme o caso, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores;

V - a pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, no aplicativo Notas Paraná ou outros de compras disponibilizados por entes públicos; e

VI - os preços de tabelas oficiais.

**§ 1º** Nos casos dos incisos I, III, IV, V e VI do caput deste artigo, deste artigo somente serão admitidos os preços cujas datas não ultrapassem 6 (seis) meses da data da divulgação do edital.

**§ 2º** Para a obtenção do valor estimado da contratação, serão utilizados como métodos a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços e previamente condensados no mapa de formação de preços, sempre de forma justificada, e desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata os incisos I a VI do caput deste artigo.

**§ 3º** Excepcionalmente, será admitida a obtenção do valor estimado da contratação prevista no §2º deste artigo com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo servidor responsável pela cotação.

**§ 4º** Deverão ser desconsiderados para os fins do contido no §§ 2º e 3º deste artigo os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

**§ 5º** Tanto a pesquisa de preços quanto a elaboração do mapa de formação de preços deverão ser realizadas e acostadas nos autos do processo por servidor devidamente identificado, o qual se responsabilizará pela veracidade das informações que serão inseridas no instrumento convocatório, no convênio ou instrumento congênere, ou ainda no instrumento oriundo de contratação direta.

**§ 6º** O mapa de formação de preços, devidamente assinado pelo servidor mencionado no § 5º, deste artigo deverá refletir a pesquisa de preços com os parâmetros e método adotados, além do resultado obtido e correspondente ao valor estimado da contratação.



# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

**Art. 2º.** Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores ou prestadores de serviços, estes deverão receber solicitação formal preferencialmente por meio eletrônico, para a apresentação de cotação dos valores unitários e total, devendo ser conferido um prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser contratado, o qual não será inferior a 5 (cinco) dias úteis.

**§ 1º** No envio das solicitações formais, a Administração deve:

I - garantir que os interessados recebam a completa descrição dos bens e/ou serviços cotados, com todas as especificações técnicas;

II - certificar que, nas cotações apresentadas, os produtos e/ou serviços cotados condizem com o que foi exigido pela Administração, evitando-se eventuais distorções de preço.

**§ 2º** As cotações dos fornecedores deverão estar identificadas, datadas e assinadas, ainda que por meio eletrônico, pelos responsáveis por sua confecção.

**§ 3º** Eventuais variações ou discrepâncias entre os preços cotados, já desconsiderados os preços tidos por inexequíveis ou as cotações com sobrepreço, deverão ser justificadas ou circunstanciadas pelo servidor responsável pela pesquisa, a fim de que o valor previamente estimado da contratação retrate, o quanto possível, a realidade dos preços praticados no mercado.

**§ 4º** Nos autos do processo da contratação correspondente, deverá haver o registro da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o *caput* deste artigo.

**Art. 3º** Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

**Art. 4º** Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, salvo na hipótese de licitação cujo critério de julgamento for por maior desconto.

**Art. 5º** Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 23 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pelo futuro contratado, por meio da apresentação de no mínimo 3 (três) notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

**Parágrafo único.** Excepcionalmente, caso o futuro contratado não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o *caput* poderá ser realizada mediante avaliação de objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

Desta feita, vislumbra-se que as pesquisas de preços e o mapa de preços encontram-se no procedimento, porém, deixo de analisar seu conteúdo tendo em vista fugir da alçada desta procuradora análises de ordem técnica, financeira e orçamentária e nos termos do § 5º do artigo 1º acima transcrito, tanto a pesquisa de preços quanto a elaboração do mapa de formação de preços deverão ser realizadas e acostadas nos autos do processo por servidor devidamente identificado, **“o qual se responsabilizará pela veracidade das informações que serão inseridas no instrumento convocatório, no convênio ou instrumento congênere, ou ainda no instrumento oriundo de contratação direta.”**

Salienta-se por fim que nos termos do § 6º do artigo 1º do Decreto Municipal, o mapa de formação de preços, devidamente assinado pelo servidor mencionado no § 5º, deste artigo deverá refletir a pesquisa de preços com os parâmetros e método adotados, além do resultado obtido e correspondente ao valor estimado da contratação.



# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

Portanto, cabe alertar ao gestor quanto à necessária observância das orientações feitas no tocante à pesquisa de preços na fase interna deste e de todos os certames licitatórios, oportunidade na qual se deve frisar que a análise quanto ao mérito da pesquisa de preços foge da esfera de atribuição da Assessoria Jurídica, tendo em vista que tal avaliação se reveste do cunho eminentemente técnico pela área com expertise para tanto, razão pela qual compete à referida área certificar a legitimidade da pesquisa realizada e do respectivo preço estimado.

## 2.12 ANÁLISE DOS RISCOS

A Administração tem o dever de avaliar os riscos pertinentes à licitação e à execução contratual. Esses fatores se refletirão nas decisões adotadas a propósito do certame e em regras contratuais específicas.

A atividade do gerenciamento de riscos envolve a identificação dos principais riscos que venham a comprometer a efetividade do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor, da gestão contratual ou dos resultados esperados para suprir as necessidades da contratação. Com riscos, probabilidades de ocorrência e eventuais impactos identificados, devem ser definidas ações de tratamento e contingência desses riscos, bem como indicados os respectivos responsáveis. Tudo isso precisa ser formalizado mediante a elaboração de instrumento caracterizado como mapa de riscos.

No caso em análise a análise de riscos encontra-se inserida na ocorrência 08.

## 2.13 DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

O Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

O art. 6º do referido Decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para aplicação.

Por outro lado, prevê o art. 8º do Decreto nº 8.538/2015 que, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Os órgãos e entidades contratantes poderão deixar de observar as cotas reservadas quando justificar a existência de prejuízo para a contratação do conjunto ou do complexo do objeto.

Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.



# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que requer a devida justificativa.

Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) mas o certame contempla tratamento concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para o agricultor familiar, o produtor rural pessoa física e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei Complementar nº 123, de 2006 e do Decreto n.º 8.538, de 2015.

## 2.14 DAS MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL E CONTRATO

A Administração Municipal está utilizando minutas padronizadas disponibilizadas pela Seges, conforme art. 19, IV, e § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU.

Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela Seges, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação, os quais considero preenchidos.

Já os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação, os quais considero preenchidos.

Porém, o Decreto Municipal nº 20272/2024 dispõe em seu artigo 4º:

**“Art. 4º Os fiscais responsáveis serão indicados, através de Comunicação Interna da Secretaria a qual pertence, no momento da solicitação da licitação e estarão nominados nos Editais e nas Atas de Registro de Preços/Contratos.”**

**Assim, faz-se necessária a inclusão no processo das ciências das pessoas a quem foram incumbidas as funções de fiscal e suplente no processo, nos termos do que dispõe o art. 4º acima mencionado.**

**Salienta-se ainda que o PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado”, ficando aqui recomendado por esta procuradora seguir no mesmo sentido.**

## 2.15 DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA



# Município de Dois Vizinhos

Parecer Jurídico Pregão 04.2024 . Processo Administrativo 86.986.2024

No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, consta na ocorrência 15 junto ao Termo de Referência a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica, como também consta na ocorrência 13 dotação orçamentária.

## 2.16 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

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 no Diário Oficial do Município, bem como em jornal de grande circulação.

No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 08 (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, I, "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.

Já o contrato deverá ser publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) no prazo de 20 (vinte) dias úteis, contados da data de sua assinatura.

## 3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise desta procuradora., manifesto-me pela **REGULARIDADE JURÍDICA do procedimento COM RESSALVA condicionada ao atendimento das recomendações formuladas no item 2.14 deste parecer (que se refere a necessidade de inclusão no processo das ciências das pessoas a quem foram incumbidas as funções de fiscal e suplente do contrato nos termos do que dispõe o art. 4º do Decreto 20272/2024).**

Além disso, fica aqui recomendado por esta procuradora seguir no mesmo sentido do PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, conforme exposto no item 2.14.

É o parecer, Salvo Melhor Juízo

Dois Vizinhos, 11 de março de 2024.

Kelin Ghizzi  
OAB/PR 41.860  
Advogada Pública Municipal