

**Gabinete do Procurador-Geral****PROCESSO Nº:** 10700.45084.2024**INTERESSADO(A)S:** SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÕES ESTRATÉGICAS E INTEGRAÇÃO METROPOLITANA – SEMAEMI E AGÊNCIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS DE MACEIÓ. (ALICC).**ASSUNTO:** SOLICITAÇÃO DE ANÁLISE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO (FASE INTERENA) PARA POSTERIOR CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE PLATAFORMA CORPORATIVA INTELIGENTE.**PARECER Nº 002/2025/GPG.**

EMENTA: SEMAEMI E ALICC. DIREITO ADMINISTRATIVO. **EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO (IRP).** MENOR PREÇO – DISPUTA “ABERTO E FECHADO. ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCESSO. LEI N.º 14.133/2021. DECRETOS MUNICIPAIS Nº 9.506/2023; Nº 9.514/2023; DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023;

I – PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE PLATAFORMA CORPORATIVA INTELIGENTE.;

II – COMPETÊNCIA DA PGM PARA A ANÁLISE DAS MINUTAS DO EDITAL E TERMO DE CONTRATO E RESSALVAS QUANTO AOS ASPECTOS TÉCNICOS E ECONÔMICOS;

III – PREMISSAS GERAIS PARA A REALIZAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO: ENQUADRAMENTO DO OBJETO COMO SENDO BEM COMUM; ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR; TERMO DE REFERÊNCIA; DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO; AUTORIZAÇÃO MOTIVADA, MINUTAS DO EDITAL E ANEXOS; PUBLICAÇÃO EM SÍTIO ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ E NO DOM;

IV – ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS. APROVAÇÃO CONDICIONADA À OBSERVÂNCIA DOS TERMOS DESTE PARECER¹ (ART. 69, §3º LOPGM).

I – DO RELATÓRIO.

Trata-se de procedimento administrativo instaurado por intermédio de memorando da SEMAEMI, de fls. 3/8, no qual solicita a autorização para contratação de empresa especializada para fornecimento de Plataforma Corporativa Inteligente, a qual deve ser capaz de permitir a gestão da satisfação do cidadão, o diagnóstico de problemas, a disponibilização de informações gerenciais e estatísticas multidimensionais, essenciais para auxiliar na tomada de decisões estratégicas.

Inicialmente, destaca-se que os autos foram encaminhados via SUPE em um volume, com 293 páginas contendo diversos documentos descritos e enumerados ao longo do parecer.

Despacho nº 206/2024 do Secretário Municipal de Ações Estratégicas e Integração Metropolitana – SEMAEMI, autorizando o prosseguimento, e remetendo os autos a Subsecretaria De Ações Estratégicas, Parceria E Integração Metropolitana para conhecimento e providências. Despacho ulterior da Subsecretaria da SEMAEMI, autos encaminhas a CGTI para fins de elaboração do competente Estudo Técnico Preliminar.

¹ Este parecer foi desenvolvido tendo como parâmetro o modelo sugerido no Portal de Compras Governamentais do Governo Federal <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/gestorpublico/1272-contratacoes-emergenciais-de-insumos-de-saude-como-montar-o-seu-processo>>; bem como o modelo desenvolvido pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos – CNMLC da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União constante no site da Advocacia-Geral da União <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/908837>.

**Gabinete do Procurador-Geral**

Estudo Técnico Preliminar às fls. 14/77, com a conclusão de que *“O presente estudo técnico preliminar evidência que a contratação da solução descrita no item “DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO MAIS ADEQUADA” se mostra tecnicamente viável e fundamentadamente necessária. Diante do exposto, DECLARAMOS SER VIÁVEL a contratação pretendida.*

Termo de Referência para Fins de Cotação às fls. 79/109. Proposta de Preços apresentada pela INDRA BRASIL SOLUÇÕES E SERVIÇOS TECNOLÓGICOS LTDA às fls. 113/118. Proposta de Preços apresentada pela Cubo Tecnologia e Serviços LTDA às fls. 122/123. Proposta de Preços apresentada pela SOGO TECNOLOGIA E SERVIÇOS S/A às fls. 127/132.

Despacho nº 123/2024 SGGI, encaminhado os autos a Subsecretaria da SEMAEMI. Publicação do Aviso de Cotação às fls. 135/136.

Despacho da SEMAEMI, às fls. 137/139, restando conclusivo que o presente procedimento já conta com solicitação motivada – DFD, Estudo Técnico Preliminar e até avançou ao realizar uma estimativa preliminar de custo que deverá ser ratificada/complementada/justificada pela ALICC no exercício de suas competências. Despacho ulterior encaminhando os autos a ALICC para conhecimento e adoção das providências.

Aviso de IRP às fls. 143/144. Itens cotados às fls. 145/178. Resultado da Cotação às fls. 180/181. Despacho nº 118/2024, opinou-se pela viabilidade da cotação de preços, de sorte que sejam encaminhados os autos ao Gabinete da Presidência para convalidação e ratificação da pesquisa mercadológica para garantir a viabilidade do procedimento de contratação, a fim de atender a necessidade da Administração Pública Municipal.

Designação de Agente de Contratação – CPL – às fls. 193/194. Minuta de Edital e seus anexos às fls. 196/287, atestando que será realizado na modalidade pregão, o critério de julgamento será por Menor Preço Global, certame com ampla participação Despacho da ALICC às fls. 290/292, com a remessa dos autos à PGM.

Insta registrar que, após promover uma análise dos autos e de toda documentação colacionada ao presente, bem como considerando as competências funcionais deste Procurador-Geral, em especial a nova redação dada ao inciso XXVI do art. 21 da Lei Delegada 02/2014, através do art. 4 da Lei Delegada nº 10/23, **APRECIA-SE** diretamente este processo administrativo, sendo reconhecida de pronto a ocorrência, no caso concreto, da **RELEVÂNCIA (processo estratégico)**, com a imposição do Regime de Tramitação Prioritária, instituído pela Lei Municipal nº 7.503/2024, focando-se nos aspectos jurídicos mais pertinentes da questão.

Art. 4º. Os incisos XVI, XXVI e XXVII do art. 21 da Lei Delegada Municipal no 2, de 26 de junho de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

“Art. 21.

[...]XXVI – avocar processo administrativo ou judicial submetido às Procuradorias Especializadas e Setoriais, em face de reconhecida urgência, relevância, implicações e/ou repercussões da matéria, para que seja conduzido e apreciado diretamente por seu gabinete, inclusive com emissão de parecer conclusivo;

**Gabinete do Procurador-Geral**

Eis o relatório, em síntese.

II – DOS ESCLARECIMENTOS INICIAIS – COMPETÊNCIA E LIMITAÇÃO DE ANÁLISE PELA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO.

De início, mister esclarecer que o presente opinativo tem o condão de analisar tão somente a **legalidade** dos atos a serem praticados, verificando a existência ou não da possibilidade jurídica do pleito, entretanto, não se analisa a conveniência e oportunidade, eis que é ato discricionário da Administração, tendo o presente tão somente função **opinativa**, não sendo, então, vinculante ao gestor.

Os autos, então, foram enviados a esta Procuradoria para análise da legalidade do procedimento, de acordo com o que dispõe o art. 53 da Lei 14.133/2021, incrementado pela Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Maceió (Lei Delegada nº 02/2014), que atribui a responsabilidade da Procuradoria a função de observância da legalidade nos procedimentos licitatórios dentre outros, inclusive em casos de parcerias, convênios, acordos de cooperação e outros instrumentos semelhantes.

É preciso ressaltar, desde logo, que a Procuradoria-Geral do Município não emite opinião em relação às necessidades técnicas, tais aspectos fogem do campo de conhecimento do profissional de direito.

À assessoria jurídica compete apenas zelar pelo controle da legalidade e alertar aos gestores em relação às implicações que um ato lesivo ao erário pode ocasionar (*responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa, penal, inclusive com tipificação específica na lei de licitações e administrativa*).

Não é demais lembrar que, segundo o art. 1º da Lei Orgânica da PGM (Lei Delegada nº 02/2014), esta Assessoria jurídica tem como finalidade “*preservação dos interesses públicos, o resguardo e o controle da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e demais princípios da Administração Pública*” no Município de Maceió!

Outrossim, tendo em vista que a autoridade administrativa responsável detalhou o objeto da contratação, e em razão dos vetores que norteiam a Administração Pública, entre os quais a presunção da boa-fé, da veracidade das informações prestadas por seus agentes e a fé pública dos atos administrativos, esta Assessoria Jurídica vem se pronunciar amparada nestas informações e estimativas prestadas nos autos sob análise.

Superada a prefacial, passar-se-á a análise do pleito coligido nos autos.

III - ANÁLISE DOS REQUISITOS DO PREGÃO ELETRÔNICO COM SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.

Sabe-se que a modalidade pregão eletrônico (art.29 da Lei Federal nº 14.133/2021) é cabível sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Ademais, a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art.17 da Lei Federal nº 14.133/2021.



Gabinete do Procurador-Geral

Se não for o caso de enquadramento da situação descrita acima, os autos deverão retornar com a devida adequação da nova modalidade licitatória.

Quanto à análise dos documentos e anexos por esta Assessoria Jurídica, a saber, as minutas do edital e do contrato de licitação, nesta fase preparatória do processo licitatório, momento inicial em que não há a participação de terceiros, mas, tão-somente, de providências administrativas a cargo do órgão administrativo, exigem-se, como documentos necessários, os listados pelo art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, confirmam-se:

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.
- § 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.

Nesse contexto, em seus arts. 40 ao 44 a Lei de Licitações apresenta disposições setoriais relativas às compras, que deve ser estritamente observado pela Administração Pública. Logo, o acesso ao certame licitatório célere visando a aplicação do Princípio da Eficiência, descrito no art. 37, da CF/88, será efetivado de modo salutar, visando a redução de custos ao Erário Público.

Por sua vez, o SRP está previsto nos arts. 82 a 86, da Lei n.º 14.133/2021. A regulamentação, no Município de Maceió se deu através do Decreto 9.514/2023.

Nos termos do art. 5º do Decreto 9514/2023:

Art. 5º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.



Gabinete do Procurador-Geral

Para a justificativa do SRP, disse o ETP:

“Além disso, a aplicação do procedimento auxiliar de Registro de Preços na licitação reforça a busca pela eficiência e economicidade, permitindo a contratação futura de bens ou serviços similares a preços previamente estabelecidos, simplificando os processos subsequentes.

Dessa maneira, ao adotar o Pregão Eletrônico, considerando o critério de "Menor Preço", e incorporando o Registro de Preços como procedimento auxiliar, a Administração reafirma seu compromisso com a transparência, competitividade e obtenção da melhor relação custo-benefício em suas contratações no âmbito da Tecnologia de Informação.”

“A primeira delas está contida no fato da existência de facultatividade na aquisição do objeto licitado, sendo assim, a Administração tem a discricionariedade de agir conforme suas necessidades, podendo flexibilizar suas despesas, com a devida adequação aos recursos disponíveis.

Outro fator positivo é que através da adoção do Registro de Preços evita-se a multiplicidade de licitações repetitivas, contínuas e seguidas, com a finalidade de aquisição de um mesmo objeto, ou objetos semelhantes, estabelecendo-se assim uma rotina aperfeiçoada da atividade licitatória, em obediência aos Princípios da Eficiência e Economicidade.

Outrossim, uma vez que são estabelecidos lotes mínimos para a aquisição de grandes quantidades, evita-se o preço de varejo – como ocorre nas licitações comuns, visto que o objeto a ser adquirido é único – e assim, permite-se aos fornecedores formularem propostas mais vantajosas, em estrita conformidade com o objetivo principal do SRP, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, obedecendo estritamente ao interesse público.

Além disso, a adoção do Sistema de Registro de Preços permite um aumento na competitividade, porquanto permite a participação das pequenas e médias empresas nas Licitações, devido à possibilidade de parcelamento das compras, obras e serviços a serem entregues.

Por todo o exposto e a necessidade de se equilibrar o ônus do projeto entre as principais fontes de custeio da prefeitura municipal, bem como garantir compatibilidade ascendente com as necessidades de crescimento do projeto atual, determinamos a adoção do Registro de Preços para esse Certame.”

Desta forma, entende-se que a motivação para utilização do SRP é pertinente e atende ao interesse público. Até porque, não é demasiado registrar que, o SRP não é instituto próprio de contratação, ou mesmo uma modalidade licitatória, mas tão somente uma técnica empregada no planejamento estratégico da Administração Pública, capaz de proporcionar maior segurança na contratação do objeto registrado, ou não, pautando-se na oportunidade e conveniência administrativa, o eximindo de qualquer compromisso e/ou obrigação para com a o(a) beneficiário(a) do Registro.

a) Aspectos formais

Inicialmente, verifica-se que o procedimento atendeu em parte ao que preceitua o art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, estando autuado e protocolado.

b) Definição do quantitativo amparado em estudos técnicos

A definição do quantitativo é importante na medida em que visa propiciar o valor do objeto da contratação de forma mais apurada, tendo em vista que há tanto a possibilidade de economia de escala, como a impossibilidade de execução do objeto no valor avençado em função da superestimação do quantitativo, sem contar a realização de novos custosos e morosos procedimentos licitatórios e, talvez o mais importante, os possíveis desperdícios diante de contratações desnecessárias. O §1º do art.18 da Lei Federal nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 9.506, de 19 de julho de 2023 estabelece critérios para elaboração do Estudo Técnico Preliminar-ETP.

**Gabinete do Procurador-Geral**

Desta feita, o §1º do art.18 da Lei Federal nº 14.133/2021 elencou os elementos necessários para elaboração do estudo técnico preliminar:

§ 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.

Da análise dos autos, constatou-se que o propósito da aquisição do objeto a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE PLATAFORMA CORPORATIVA INTELIGENTE, que, além de ser uma ferramenta de gestão, atende ao interesse público com a promoção do bem-estar e da qualidade de vida aos cidadãos, na medida que o tratamento de informações facilitará a prestação de serviço visando a qualidade e eficiência, tendo o ETP definido com clareza o objeto, assim como as soluções de mercado existentes, fls. 14/77.

c) Estabelecimento de Termo de Referência.

Para realizar qualquer tipo de contratação, é imprescindível que a Administração Pública confeccione um termo de referência (art.40, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 9.506, de 19 de julho de 2023), mesmo porque se insere na **necessidade de planejamento - corolário do princípio da eficiência (art. 37, caput, CF)**, tencionado a substituir critérios individuais, improvisações e empirismos por métodos planejados e testados - das ações administrativas.

No que toca à elaboração do Termo de Referência, o art. 40, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, dispõe que:

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:



Gabinete do Procurador-Geral

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Já o art. 6º, inciso XXIII, traz a seguinte definição:

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

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária.

Verifica-se a **presença** do termo de referência nas fls. 79/109. A **recomendação mais importante é descrever detalhadamente o objeto a ser contratado**, com todas as especificações necessárias e suficientes para garantir a qualidade da contratação, levando em consideração as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos da Lei Federal nº 4.150/1962. Entretanto, **é vedada a indicação de marca**, características ou especificações exclusivas, salvo se justificada tecnicamente no processo (Acórdão 2300/2007 Plenário, TCU), quando deverá ser seguida das expressões “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade”. Deve ainda observar o princípio da padronização que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas (CGU/AGU).

Sendo assim, e considerando a ausência de conhecimentos técnicos por parte da PLCC/PGM, deve a equipe técnica responsável pela elaboração dos autos verificar e atestar que a definição do objeto atendeu às orientações exaradas acima, bem como que as especificações dos itens não geram restrição a participação do certame.

Ainda quanto ao Termo de Referência-TR, em caso de exigência de laudos e certificações para os produtos que se pretende adquirir, é necessário que se providencie parecer técnico com as devidas justificativas para tais exigências, uma vez que poderão provocar restrições na participação do certame, conforme vasto entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 2392/2006², 2378/2007, 555/2008³, 1846/2010 e 61/2013-Plenário e 7737/2011-2ª Câmara)

² REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 1º DA LEI Nº 10.520/2002, BEM COMO DO ART. 2º DO DECRETO Nº 3.931/2001 QUE REGULAMENTA O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ANULAÇÃO DO PREGÃO. 1. A obrigatoriedade de observância das normas técnicas da ABNT, consoante o disposto no art. 6º, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, não se aplica aos casos de normas de cunho certificativo, mas, tão-somente, àquelas de natureza procedimental, cujo objetivo seja o detalhamento das etapas a serem seguidas na execução de obras e serviços de engenharia; 2. Os produtos industrializados cuja certificação de qualidade é compulsória são aqueles definidos em atos normativos do poder público, editados pela entidade governamental legalmente incumbida, bem assim aqueles definidos pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO; 3 O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deverá se certificar de que a complexidade das especificações não encetará insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação previa. 4. A realização de licitação na modalidade pregão não se configura instrumento hábil à aquisição de bens e serviços incomuns.

³ REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PARA AQUISIÇÃO DE SALA-COFRE. PRETENSAS IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. 1. O administrador tem a faculdade de exigir a aplicação da NBR 15.247/2004 nas licitações de sua responsabilidade, desde que o processo licitatório se faça acompanhar das razões que o levaram a proceder dessa maneira, mediante parecer técnico devidamente fundamentado, elaborado por pessoal especializado,



Gabinete do Procurador-Geral

No caso dos autos, não foi observada a exigência de certificados e quando solicitado, deverá ser providenciado parecer técnico com as devidas justificativas para tais exigências ou proceder com a sua exclusão.

Por fim, o termo de referência é um instrumento importante da instrução processual, onde é munido de informações relevantes colhidas dos setores afins ao objeto, e, pelo que se apresenta no processo, vislumbra-se ausente despacho do ordenador de despesa com a informação e ou ratificação da informação da dotação orçamentária e disponibilidade financeira vigente, bem como pré-empenho para cobertura do pleito.

Entretanto, tratando-se de Sistema de Registro de Preço, a informação da dotação orçamentária é dispensada, somente sendo exigida quando da formalização do contrato. **Nos termos do art. 2º do Decreto 9.514/23.**

d) Estimativa de custos e justificativa de preços.

Outro ponto digno de nota se refere à estimativa de preço. Apesar de não ser de responsabilidade desta Procuradoria, teceremos algumas considerações a serem observadas em relação à cotação de preço de fls. 76/94.

A estimativa do preço é aspecto fundamental do processo de contratação pública e, por isso mesmo, deve – ou deveria – demandar redobrada atenção dos agentes envolvidos. Pois é justamente na estimativa do preço que se encontram problemas como sobre preço e ato antieconômico, causando prejuízos ao interesse público com danos ao erário. O art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 trouxe regras para obtenção do valor estimado. A saber:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

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

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

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

por meio do qual reste evidenciada a necessidade de aplicação dessa norma à etapa de habilitação técnica do certame. 2. É lícita, desde que justificada por meio de parecer técnico elaborado por pessoal especializado, exigência de certificação do produto licitado em relação à norma escolhida, devendo ser aceitos, nessas hipóteses, certificados emitidos por qualquer entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) para tal. 3. Deve o gestor, diante da inviabilidade de obtenção de número razoável de cotações para o objeto licitado e da conseqüente necessidade de utilização, como parâmetro a nortear a elaboração do orçamento estimativo balizador da despesa, de contratos firmados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública para fim assemelhado, desenvolver metodologia baseada em média ponderada, atribuindo maior peso aos valores pactuados para aquelas avenças cujo objeto guarde maior similitude com o bem ou serviço demandado. 4. O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deverá se certificar de que a complexidade das especificações não encetar a insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação prévia. 5. A licitação na modalidade pregão não se configura instrumento hábil à aquisição de bens e serviços incomuns

**Gabinete do Procurador-Geral**

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Observa-se, nos autos, que o preço de referência foi confeccionado a partir da cotação de preços no mercado presentes as fls. 113/132, realizada pelo Setor de Compras, em que se chegou à estimativa de valor orçado em R\$ 5.706.400,00 (*cinco milhões, setecentos e seis mil, e quatrocentos reais*) para a pretensa aquisição, nos termos que esclarecidos e **declarados no despacho da ALICC de fls. 183/186.**

Da necessidade de observância do art. 167, I e II, da Constituição Federal e art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal e indicação de dotação orçamentária

Em cumprimento ao art. 167, I e II, da Constituição Federal e art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não foi juntada declaração informando que a despesa se adéqua orçamentária e financeiramente à Lei Orçamentária Anual – LOA e é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (**condicionante**).

e) Autorização motivada do Gestor da Pasta/Órgão Gerenciador.

Em termos práticos, a autorização motivada trata da indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos que autoriza ou determina a contratação, devendo ser explícita, clara e congruente (Lei nº 9.784/1999, art. 50). Nesse sentido, deverá conter, ao menos, a aprovação expressa do Projeto Básico, Termo de Referência ou instrumento equivalente e respectivos anexos, manifestando-se quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; justificando ainda a necessidade de contratação, a definição do objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento .

A motivação poderá ainda consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato, desde que esses atos atendam a, no mínimo, os requisitos descritos (Lei Federal nº 9.784/1999, art. 50)

Nesse contexto, ausente nos autos a Autorização Motivada do gestor para prosseguimento da contratação. (**condicionante**).

Quanto à designação do **agente de contratação/ pregoeiro e da equipe de apoio**, considerando as melhores práticas em licitação, consagrada no art. 8º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021), **recomenda-se que seja integralmente composta por servidores efetivos dos quadros permanentes do Município de Maceió.**

**Gabinete do Procurador-Geral****IV - ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO E DA ATA DO SRP, DE ACORDO COM A LEI FEDERAL nº 14.133/2021, COM O DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023 E MUNICIPAL 9514/2023.**

Para a emissão de parecer de aprovação à minuta de edital no procedimento do pregão na modalidade eletrônico, além dos requisitos e cláusulas que sejam compatíveis, elencados no art.25 da Lei Federal nº 14.133/2021, deve observar os previstos no Decreto Federal nº 11.462/2023.

Assim reza o art.25 da Lei Federal nº 14.133/2021:

Art. 25. **O edital deverá conter** o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. (grifo nosso)

A minuta do edital deve se encontrar em consonância com a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (LC nº 123/2006), bem como com a atualização promovida pela Lei Complementar nº 147/2014, que tornou obrigatória a concessão de alguns benefícios oferecidos por esta lei, sendo regulamentada pelo Decreto Municipal nº 8.557/2018.

Ressalte-se a necessidade de verificação do devido enquadramento como ME e EPP para fins de direitos aos benefícios supra expostos, bem como a dispensa de tratamento diferenciado nos seguintes casos: Não há no local ou na região um mínimo de 03 (três) ME/EPP capazes de cumprir as exigências editalícias (art. 49, II); Não for vantajoso para a Administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado (art. 49, III); Dispensa e inexigibilidade, salvo as dispensas em razão do valor (art. 49, III); Natureza do objeto for incompatível com a aplicação dos benefícios (art. 9 do DF nº 8.538/2015); Resultar em preço superior ao valor tido como referência (art. 10 do DF nº 8.538/2015).

Além disso, o procedimento encontra autorização legislativa nos arts. 82, 83 e 84, da Lei Federal nº 14.133/2021, que o normatiza, pormenorizando elementos essenciais na ata.

Vale registro, ainda, que o art. 84 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 12 do Decreto Municipal nº 9.514/2023 **possibilitou a prorrogação da vigência da ata de registro de preços, dessa forma, sua vigência inicial é de 1 (um) ano, podendo ser prorrogada por igual período, ou seja, até 2 (dois) anos de vigência, desde que comprovado o preço vantajoso.**

Assim, a minuta do edital e seus anexos (fls. 196/287) se encontram de acordo com as normas aplicáveis e ser considerada aprovada, deve-se atender os itens estabelecidos acima de acordo com o caso em deslinde.

Desta feita, vislumbra-se o atendimento às normas vigentes, estando a minuta do edital apta ao seu prosseguimento.

**Gabinete do Procurador-Geral****V - DA MINUTA DO CONTRATO E/OU SUA DISPENSA.**

Especificamente quanto ao instrumento contratual, verifica-se que o mesmo poderá ser substituído, a critério da Administração, e independentemente de seu valor, por outros instrumentos hábeis, tal como a ordem de compra/nota de empenho de despesa. Todavia, a escolha da administração foi pelo contrato, como previsto no Termo de Referência e na minuta do Edital.

Por oportuno, ressalte-se que, para tal hipótese, deve o objeto do processo licitatório coadunar-se com o previsto no *caput* ou nos parágrafos do art. 62 da Lei nº Lei Federal nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

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.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)

A Administração também pode dispensar o termo de contrato nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, das quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, independentemente do valor e da modalidade realizada.

Tratando-se de obrigatoriedade de formalização de contrato, a minuta está às fls. 142/152.

Como é cediço os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

É importante lembrar que o contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas, **então, não necessariamente deverá seguir o prazo de vigência estabelecido para a ata de registro de preços.**

Nesta toada, são cláusulas obrigatórias na forma do art. 92 da Lei 14.133/2021.

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;



Gabinete do Procurador-Geral

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 - às 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.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

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

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

Analisando-se a minuta constante dos autos, no que cabe, percebe-se que o instrumento contratual atende as prescrições mínimas legais, estando apto a – **quando firmado** – produzir os efeitos jurídicos legais decorrentes.

Por fim, atente-se para a assinatura do contrato ou retirada da carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução do serviço, quando for o caso.

VI - NECESSIDADE DE PUBLICIDADE.

Para assegurar uma maior lisura nestes procedimentos, em atendimento ao princípio da publicidade, norteador de toda a Administração Pública, necessário se faz a publicação do extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação, se couber. No caso de haver verba estadual ou federal envolvida, é necessário ainda a publicação nos diários oficiais dos respectivos entes, nos termos do art. 54 da 14.133/21, nos termos do art. 54 da 14.133/21. **(CONDICIONANTE)**.

Ainda, considerando os avanços tecnológicos atuais, a necessidade de implementação de uma boa governança pública, em obediência ao princípio da publicidade e ao dever de transparência, **recomenda-se a publicação no Portal da Transparência do Município de Maceió de todos os atos relativos ao procedimento licitatório e à consequente contratação em questão**, disponibilizando todos os documentos necessários ao acompanhamento da sua formalização e execução, ressalvados aqueles que devam ser mantidos em sigilo de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011).



Gabinete do Procurador-Geral

VII - CONCLUSÃO.

Ante todo o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município, por seu signatário representante, levando em consideração a análise dos autos restrito ao seu conteúdo, **OPINA**, então, pela **POSSIBILIDADE CONDICIONADA e LEGALIDADE** de continuidade dos procedimentos necessários à **realização do pregão eletrônico, com sistema de registro de Preço**, com fulcro na Lei Federal nº 14.133/2021, nos Decretos Municipais nº 9.509/2023 e nº 9.506/2023 e supletivamente no Decreto Federal nº 11.462/2023, e *ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros*, nos termos da fundamentação supra, desde que atendidas as recomendações/condicionantes adiante.

- **JUNTADA DE AUTORIZAÇÃO MOTIVADA da ALICC**, na qualidade de responsável pela SRP. A referida autorização deverá ratificar todos os documentos técnicos lançados nos autos, a exemplo de ETP, TR, quantitativos, estimativa de preços e afins.

- JUNTADA AOS AUTOS DA **DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA DE QUE O GASTO/CONTRATAÇÃO** TEM ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA COM A LOA 2025 E COMPATIBILIDADE COM O PPA.

- INDICAÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, quando da celebração do contrato.

Registre-se que a PGM emite pareceres condicionados com o único objetivo de imprimir uma maior celeridade nesses procedimentos, em obediência ao princípio da eficiência e com autorização no art. 69, §3º, da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Maceió (Lei Delegada nº 02/2014). Assim, compete exclusivamente à Secretaria interessada proceder com as correções, seguindo as orientações deste parecer e das minutas chanceladas, bem como o respeito à toda legislação e jurisprudência inerentes à matéria.

Retornem os autos à ALICC, para conhecimento e providências pertinentes.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Maceió/AL, 15 de janeiro de 2025.

JOÃO LÔBO

Procurador-Geral do Município
Matrícula nº 973484-8 | OAB/AL 5.032

LEILIANE MARINHO

Assessora Executiva III
OAB/AL 10.067