



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Processo nº: 12500.45335.2024.

Interessado: ALICC - AGÊNCIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS DE MACEIÓ.

Assunto: AQUISIÇÃO FUTURA E EVENTUAL RECARGA DE GÁS DE COZINHA E AQUISIÇÃO DE BOTIJÕES NOVOS (VAZIOS).

PARECER Nº 235/2024/JCBF/PLCC/PGM

EMENTA: ALICC. DIREITO ADMINISTRATIVO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MENOR PREÇO. RECARGA DE GÁS DE COZINHA E AQUISIÇÃO DE BOTIJÕES NOVOS (VAZIOS). ANÁLISE DE MINUTA DO EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DO TERMO CONTRATUAL. LEI Nº 14.133/2021; IN SEGES/ME N. 65/2021.

I – Registro de Preços para futura e eventual aquisição de recarga de gás de cozinha e aquisição de botijões novos (vazios), para atender os diversos órgãos da administração pública de Maceió.

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: critérios de sustentabilidade; planejamento da contratação; estudo técnico preliminar; enquadramento do objeto como sendo bem comum; 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 - Premissas Específicas para ata de registro de preços: justificativa da utilização do SRP; realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP; juntada da minuta de Edital, de ata de registro de preços e contrato; designação de agentes públicos; publicidade do edital e termo de contrato.

V – Atendimento aos requisitos legais. Aprovação condicionada à observância dos termos deste parecer (art. 69, §3º LOPGM).

1 RELATÓRIO

Cuidam-se, os autos ora analisados, de procedimento administrativo instaurado pelo MEMO nº 45/2024/GPC/ALICC (fls. 03-04) do Diretor Executivo de Governança e Gestão interna - ALICC, **visando à formalização de ata de Registro de Preços para futura e eventual aquisição de recarga de gás de cozinha e aquisição de botijões novos (vazios), para atender os diversos órgãos da administração pública de Maceió.**

Os autos foram encaminhados em volume único, com 260 (duzentas e sessenta) páginas contendo diversos documentos descritos e numerados ao longo do parecer.

Após promover uma análise dos autos e de toda documentação colacionada ao presente, esta Procuradoria Geral do Município de Maceió/AL, através da Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios, analisa a observância da legalidade à luz do ordenamento jurídico vigente.

Eis o relatório, em síntese.

2 ANÁLISE JURÍDICA DO PROCESSO

2.1 COMPETÊNCIA PARA A ANÁLISE E RESSALVA QUANTO AOS ASPECTOS TÉCNICOS E ECONÔMICOS

Os autos foram enviados a esta Procuradoria para análise da legalidade do procedimento, de acordo com o que dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/21, incrementado pela Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Maceió (Lei Delegada nº 02/2014), que atribuiu no seu artigo 50 como de



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

responsabilidade da Procuradoria especializada de licitações, contratos e convênios a função de observância da legalidade nos procedimentos licitatórios dentre outros.

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.

Quantitativo e justificativa em relação ao planejamento são assuntos que dizem respeito única e exclusivamente ao gestor da pasta e a sua equipe, inclusive quanto à definição do objeto a ser contrato e da modalidade licitatória a ser escolhida. As decisões sobre a conveniência e da oportunidade da contratação cabem, sempre, ao gestor.

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!

Registre-se que as declarações constantes nos autos, por serem oriundas de servidores públicos, possuem fé pública (interpretação que se extrai do art. 19, II, da Constituição da República e do art. 147, III, da Lei municipal n. 4.973/2000), responsabilizando-se, por elas, apenas o seu emissor.

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.

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

Feita tais ressalvas, passemos à análise mais detalhada do procedimento.

2.2 DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

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

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

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



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. Recomenda-se consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

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

Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomendamos, como subsídio, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares. **(RECOMENDAÇÃO).**

Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

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

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

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

Cabe ao órgão assessorado, portanto, a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa. No caso dos autos, os critérios de sustentabilidade foram definidos no Termo de Referência.

2.3 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

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.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

a) *Estudo Técnico Preliminar*

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

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

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- 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.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o ETP (fls. 96-101) de modo a contemplar todas as exigências legais e normativas, sendo conveniente ressaltar as que se seguem.

b) Descrição da Necessidade da Contratação

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133, de 2022, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, devendo ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133, de 2021). **(CONDICIONANTE).**

No caso em tela, a necessidade administrativa foi brevemente relatada no MEMO nº 45/2024/GPC/ALICC, da ALICC. Tal documento compreende abertura de procedimento licitatório para futura e eventual aquisição de recarga de gás de cozinha e aquisição de botijões novos (vazios), para atender os diversos órgãos da administração pública de Maceió.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Imprescindível se faz que tais pontos sejam aprofundados no ETP, especialmente no que tange à descrição pormenorizada da necessidade da contratação, em atenção ao art. 18, I e §1º, I da NLLC. **(CONDICIONANTE).**

c) Levantamento de Mercado

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O art. 44 da Lei nº 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Ou seja, o ETP deve ser claro ao demonstrar que a decisão pelo Registro de Preços para futura e eventual Aquisição futura e eventual recarga de gás de cozinha e aquisição de botijões novos (vazios), para atender os diversos órgãos da administração pública de Maceió não é meramente uma preferência pré-estabelecida, mas sim o resultado de um processo de avaliação criterioso e embasado que confirma a superioridade dessa opção em termo de eficácia, sustentabilidade e promoção das condições ideais para a ALICC. (CONDICIONANTE).

d) Definição do Objeto

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT,



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

Portanto, a equipe técnica responsável deverá atestar que as especificações correspondem àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente. **(CONDICIONANTE).**

d.1) Quantitativos Estimados

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Relevante pontuar que, ainda que se trate de Registro de Preços, o planejamento - o estudo técnico baseado na racionalidade não é mera formalidade. Pelo contrário, é um instrumento essencial da administração, que deve demonstrar congruência entre as necessidades do Poder Público e as quantidades a serem adquiridas, e que é igualmente importante para melhor elaboração das propostas dos licitantes.

No caso concreto, a legitimidade do quantitativo da futura contratação não está suficientemente demonstrada, conforme Estudo de Estimativa de Quantidades, ETP, fls. 96-101 *"Portanto, atesta-se que houve o mapeamento da necessidade, bem como a análise da melhor solução disponível no mercado, com fulcro no inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021 c/c Decreto nº 9.506 Maceió/al, 19 de julho de 2023"*.

Deve-se ressaltar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Por fim, convém alertar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

d.2) Parcelamento do objeto da contratação

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:

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

(...)

V - atendimento aos princípios:



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- 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.
- (...) (grifou-se)

Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no §2º do dispositivo citado:

- § 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.

Por outro lado, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no mesmo art. 40, em seu parágrafo terceiro:

- § 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.

Como critério conceitual, o artigo 87 do Código Civil preceitua:

Bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam.

Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens seja considerado indivisível, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

Por outro lado, a disposição de um objeto em tese indivisível em um mesmo item (como nos casos de aquisição com instalação, por exemplo), ou a agregação de itens em um grupo, pode vir a caracterizar a não observância do referido princípio, demandando, necessariamente, justificativa por parte do órgão ou entidade.

Ainda nesse tocante, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, seria cabível aplicar em um pregão comum, por analogia, as regras dos §§1º e 2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

- § 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverão ser indicado no edital.
- § 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

De qualquer forma, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos. No presente caso, nota-se que a Administração almeja realizar a contratação de itens.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

e) Plano de Contratações Anual – PCA e Análise de Riscos

De acordo como do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual.

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.

É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §1º, da Lei nº 14.133, de 2022.

No caso concreto, o Termo de Referência apresentado pela ALICC, constante às fls. 96-101, menciona que *“Atesto, sob a minha responsabilidade, que o Estudo Técnico Preliminar elaborado é adequado e perfeitamente suficientes tanto à caracterização do interesse público envolvido e da melhor solução para o problema a ser resolvido, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas da Lei nº 14.133/2021, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública”*.

No tocante à análise de riscos, não foi juntado aos autos o Mapa de Riscos, em desatenção ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021. **(CONDICIONANTE)**.

f) Orçamento Estimado e Pesquisa De Preços

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

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

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

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

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

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

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

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

(...)

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. A IN, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 5º que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

Embora não estejam presentes nos autos os *prints* das pesquisas de preços realizadas nos sítios oficiais, em atenção ao §1º do art. 5º da Instrução Normativa referida, o Despacho nº 092/2024 do Setor de Compras da ALICC, constante nas fls. 126-129, certifica que a pesquisa de preços foi conduzida no Painel de Preços, entre outros sistemas, sem sucesso. Dado que essa informação provém de um servidor público, presume-se que a pesquisa foi executada de acordo com os critérios prioritários estabelecidos pela IN65/2021. No entanto, recomenda-se que, para a instrução de processos futuros, sejam anexados aos autos os *prints* das pesquisas realizadas, ainda que sem êxito, garantindo o bom andamento do feito. **(RECOMENDAÇÃO)**

g) Orçamento Sigiloso

A Administração pode optar pela realização de licitação com preservação das informações do orçamento estimado, o que se admite desde que justificadamente, conforme estabelece o art. 24, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 24. 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, e, nesse caso:

De acordo com o art. 18, §1º, inciso VI, o ETP deve tratar da 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, caso a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.

Desse modo, o planejamento da contratação deve contemplar a análise de conveniência e oportunidade sobre a adoção ou não do orçamento sigiloso.

Convém ressaltar que, em caso de adoção do critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável deve constar obrigatoriamente do edital da licitação, ou seja, não é possível adoção de orçamento sigiloso (cf. art. 24, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso concreto, a instrução processual revela que a Administração optou por postergar a divulgação do orçamento estimado (Termo de Referência - fls. 96-101), sem ter apresentado justificativa para tanto, o que demanda providências para o fim de atender o disposto no art. 24 da Lei nº 14.133, de 2021, acima reproduzido. **(CONDICIONANTE)**.

h) Termo De Referência

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

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

(...)

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, os prazos 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;



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

- 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;
- (...)

O termo de referência foi juntado aos autos, fls. 96-101, e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

i) Da Natureza Comum do Objeto da Licitação

Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para *aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

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

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

Confirma-se que a declaração supramencionada foi devidamente realizada no item 5.1 do Termo de Referência colacionado às fls. 96-101.

j) Condições de Execução e Pagamento, das Garantias exigidas e ofertadas e das Condições de Recebimento

O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

No caso concreto, o tema foi tratado de forma suficiente no Termo de Referência colacionado aos autos.

k) Modalidade, Critério de Julgamento e Modo de Disputa

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- I) modalidade de licitação;
- II) critério de julgamento;

**Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios**

III) modo de disputa; e

IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No caso concreto, o tema foi tratado na fase de planejamento, sendo conveniente ressaltar que a pretensa aquisição dar-se-á pela modalidade pregão, em sua forma eletrônica, tendo como critério de julgamento e classificação de propostas, o menor preço, por item, com o modo de disputa “aberto” (fls. 96-101).

I) Objetividade das exigências de qualificação técnica

Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme art. 67, §2º da Lei nº 14.133, de 2021.

m) 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, deverá ser 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**).

Quanto à indicação da dotação orçamentária que será utilizada para cobrir as despesas decorrentes da pretendida contratação pelo Sistema de Registro de Preços, nos termos do art. 2º do Decreto Municipal Nº 9.514/2023, deverá ser juntada em momento oportuno.

Deverá ser juntada a reserva orçamentária no momento oportuno.

n) Autorização motivada do Gestor da Pasta

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.

O Despacho Motivado foi juntado aos autos às fls. 259-260. No entanto, é imprescindível sua ratificação e complementação, tendo em vista que várias condições foram estabelecidas após sua inclusão. (**CONDICIONANTE**).



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

3. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

De acordo com o artigo 25 da Lei 14.133/2021, 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.

Para a adoção da modalidade pregão, conforme o art. 29 da referida Lei, o objeto a ser licitado deverá possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Vejamos os requisitos legais:

EXITÊNCIA	SITUAÇÃO	INDICAÇÃO
A definição do objeto foi realizada por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso (Art. 18, Inciso II)?	Sim	-
De acordo com o art. 23 da Lei, 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. O valor estimado foi definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos parâmetros indicados no §1º do art. 23, adotados de forma combinada ou não?	Sim	-
A minuta prevê a necessidade de adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, "j" da Lei nº 14.133/2021), especificando a dotação orçamentária com o elemento de despesa e a fonte? O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com as leis orçamentárias. Sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa o art. 150 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que nenhuma contratação poderá ser feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação.	Não	Previsão não localizada
Houve especificação do sistema eletrônico de licitações que será utilizado para realizar a disputa? O edital estará disponível nas páginas do Portal Nacional de Compras Públicas - PNCP? (art. 175, §1º).	Em parte	Não disponível no PNCP
Caberá ao licitante acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório e responsabilizar-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão.	Sim	



PLCC/PGM
plcc@pgm.maceio.al.gov.br
 (82) 3312-5180



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

justificadamente (art. 13-A, §4º, DM nº 8.557/2018 e LC nº 123/2006)		
Poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de MEs/EPPs (art. 48, II, LC nº 123/2006)	Faculdade	
Os processos licitatórios exclusivos para aquisição de bens e serviços de natureza divisíveis e as cotas de até 25%, poderão ser destinados às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no município de Maceió - AL, capazes de cumprir com as exigências estabelecidas no instrumento convocatório quando existentes em número igual ou superior a 03 (três), devendo, em caso contrário, serem ampliados às microempresas e empresas de pequeno porte regionais, e em ultimo caso, aquelas sediadas em municípios situados no Estado de Alagoas (art. 12, §1º, DM nº 8.557/2018). Nesse caso, a priorização somente se dará até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido, para as MEs/EPPs sediadas no Município de Maceió – AL. Não tendo MEs/EPPs sediadas no Município de Maceió – AL, cuja proposta esteja no limite de 10% (dez por cento) previsto neste parágrafo, a prioridade poderá ser dada para as microempresas e empresas de pequeno porte regionais e, em último caso, aquelas sediadas em municípios situados no Estado de Alagoas.	Faculdade	
Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput do artigo 17, da Lei n. 14.133/2021, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.	Faculdade	
Tendo em vista que o juízo acerca da admissão ou não das empresas consorciadas na licitação dependerá de cada caso concreto e deverá estar devidamente justificado no procedimento licitatório, a Minuta de Edital impõe o regramento para esta situação? Há justificativa?	Não observado	
No presente caso, se aplica o Programa de Integridade, disposto no § 4º do art. 25 da Lei Federal n.º 14.133/2021, que trata de fornecimentos de grande vulto?	Prejudicado	
Há previsão de utilização do sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes, na forma disposta em regulamento?	Sim	
Estão descritos de forma detalhada os procedimentos relativos à abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances?	Sim	
A apresentação da proposta e os documentos de habilitação serão encaminhados exclusivamente por meio de sistema eletrônico?	Sim	



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Foi previsto todo o procedimento para os recursos, inclusive especificando o prazo e o meio, obedecido o previsto nos arts. 164 e seguintes da Lei Federal n.º 14.133/2021?	Sim	
Prazo para a apresentação das propostas, não inferior a 8 (oito) dias úteis quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou maior desconto; 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas no item anterior. (art. 55 da Lei n. 14.133/21).	Não atendido	Previsão não localizada
Requisitos de habilitação:	Atendido	TR
Habilitação jurídica	Atendido	TR
Regularidade fiscal e trabalhista	Atendido	TR
Qualificação técnica	Atendido	TR
Qualificação econômico-financeira	Atendido	TR
Cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF	Atendido	
Definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado. A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração.	Atendido	
Homologação de Adjudicação	Não atendido	Previsão não localizada
Sanções	Atendido	TR
Critério de reajuste	Atendido	TR
Regras sobre assinatura do contrato ou da ata de registro de preços	Não atendido	Previsão não localizada
Ressalva quanto à necessidade de justificativa para prorrogação do prazo para a assinatura da ata de registro de preços e informação sobre a penalidade (arts. 13 DM nº 9.514/2023)	Não atendido	Previsão não localizada

Assim, para que a Minuta de Edital se encontre de acordo com as normas aplicáveis e possa ser considerada aprovada, deve-se complementar os itens que se encontram com a designação “**não atendido**” ou “**atendido em parte**”. (CONDICIONANTE).

3.1 DA RESTRIÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS NO CERTAME

O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

Especificamente em relação a consórcios, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificção.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

No que se refere a cooperativas, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo. No caso concreto, observa-se que o edital não prevê restrição a participação de interessados.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

3.2 DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

Conforme previsão do art. 48, inciso III, da Lei Complementar 123, de 2006, e do art. 8º do Decreto nº 8.538, de 2015, 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.

Em relação às cotas exclusivas, identificam-se alguns requisitos que condicionam seu uso:

- V) Em primeiro, a adoção da cota de 25% apenas será aplicável em certames para aquisição de bens, não sendo admitida tal restrição competitiva em licitações para contratação de serviços ou obras; e
- VI) Em segundo, esses bens devem possuir natureza divisível. Esta divisibilidade está relacionada ao item, e não à pretensão contratual como um todo. Assim, a cota exclusiva apenas pode ser utilizada caso fosse possível a cisão do item, sem prejuízo à licitação.

De acordo com o Decreto federal nº 8.538/2015, § 2º de seu artigo 8º, o edital deverá prever que, não havendo vencedor para a cota reservada (até 25%), esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado. O § 3º prevê, ainda, que se a mesma empresa vencer a cota reservada (25%) e a cota principal, a contratação da cota reservada deverá ocorrer pelo menor preço. Obviamente, o cumprimento dessas regras regulamentares apenas é possível quando a cota principal e a cota reservada se relacionam ao mesmo objeto (ou item). **(CONDICIONANTE)**.

A adoção de certame exclusivo para ME/EPP (e equiparados) ou mesmo as cotas de 25% podem ser afastadas. A própria LC 123/2006 estipulou situações que justificam a não adoção, nesses certames, de competitividade restrita.

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

- I - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)
- II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
- III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;
- IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

No mesmo sentido, o art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, estabelece que os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas em seu art. 10, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

- I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;



II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.
(grifou-se)



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

3.3 MARGENS DE PREFERÊNCIA

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração poderá estabelecer margens de preferência, conforme premissas indicadas em seu art. 26:

Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.

§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

Convém observar que o art. 27 estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da aplicação de margens de preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação sem margem de preferência, sendo conveniente ressaltar que se trata de uma faculdade da Administração.

3.4 CLÁUSULA COM ÍNDICE DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, COM DATA-BASE VINCULADA À DATA DO ORÇAMENTO ESTIMADO

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

No caso concreto, a minuta de edital e anexos revela que a Administração estabeleceu índice IPCA de reajustamento de preço conforme exigência legal.

4. DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – DOCUMENTO ANEXO AO EDITAL

Antes do pronunciamento específico sobre a aprovação da minuta, é necessário tecer alguns esclarecimentos sobre o SRP, procedimento que encontra autorização legislativa no inc. IV do art. 78, da Lei nº 14.133/2021, que o normatiza de forma mínima, não obstante de aplicação imediata (apesar de existir em seu texto a expressão “obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento”).

Como dito acima, apesar da autoaplicabilidade do SRP, há possibilidade dele ser regulamentado por Decreto do chefe do Poder Executivo, o que foi realizado pelo Município de Maceió/AL, através do Decreto Municipal nº 9.514/2023.

Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, deve-se lembrar que tal procedimento se enquadra nas hipóteses indicadas no art. 5º do Decreto Municipal nº 9.514/2023:

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;



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

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.

Outro ponto importante termos do art. 6º do Decreto Municipal nº 9.514/2023¹, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

Após essas breves considerações necessárias, passa-se a analisar a minuta da ata de registro de preços, constante no Anexo II do Edital (art. 11º, XVI, DM nº 9.514/2023), com base nos ditames do decreto supramencionado:

EXIGÊNCIA	SITUAÇÃO
Autoridade competente justificou a utilização do SRP com base em alguma das hipóteses previstas no artigo 5º do Decreto 9.514 de 20 de julho de 2023?	Não atendido
Foi realizado o procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, visando ao registro e à divulgação dos itens a serem licitados ou juntada a justificativa da sua dispensa pelo órgão gerenciador	Atendido
Órgãos e entidades participantes do registro de preço (art. 11º, XIV, DM nº 9.514/2023)	Atendido
Gestor/ Órgão Gerenciador	Atendido
Formação de cadastro de reserva (art. 18, § 2º, DM nº 9.514/2023)	Atendido
Realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade (art. 11º, XVII, DM nº 9.514/2023)	Atendido
Especificação/descrição do objeto (artigo 11º, I, DM nº 9.514/2023)	Atendido
Estimativa de quantidades a serem adquiridas (artigo 11º, I, DM nº 9.514/2023)	Atendido
Prazo de validade do registro de preço (art. 12, DM nº 9.514/2023)	Atendido
Quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens (art. 11º, II, DM nº 9.514/2023)	Não observado
Modelos de planilhas de custo e minutas de contrato (art. 11º, XV, DM nº 9.514/2023)	Prejudicado
Disposições sobre remanejamento (DM nº 8.415/2017)	Atendido

Assim, para que a minuta da Ata se encontre de acordo com as normas aplicáveis e possa ser considerada aprovada, deve-se complementar os itens que se encontram com a designação “não atendido” ou “atendido em parte”. **(CONDICIONANTE)**.

5. DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

Os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Art. 6º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado pela ALICC. § 1º O procedimento previsto no caput será publicado no DOM.



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

§ 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (Regulamento) Vigência

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

As regras do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto:

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

Ademais, no tocante à segregação de funções, vê-se:

Lei nº 14.133, de 2021

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

(...)

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o **princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções



Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios

mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.
(grifou-se)

No caso concreto, recomenda-se que o Gestor ateste o cumprimento integral das exigências acima delineadas, visto que cabe à autoridade máxima do órgão promover a gestão por competências e designar agente públicos para o desempenho das funções essenciais ao desenvolvimento do processo, nos termos do 7º da Lei n. 14.133/21. **(CONDICIONANTE)**.

6. DA MINUTA DO CONTRATO

O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato. No caso em tela, a minuta de termo de contrato juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Um ponto de atenção. É prudente revisar a disposição contida no item 12.2 da Minuta de Contrato, que trata da prorrogação do contrato sem a formalização de um aditivo em situações em que o serviço não seja finalizado no prazo acordado. Em um contexto de precaução e conformidade com os princípios de contratação pública, recomenda-se a supressão desta cláusula. **(CONDICIONANTE)**.

7. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destacamos a obrigatoria 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, conforme determinam os art. 54 e art. 94 da Lei 14.133/2021. **(CONDICIONANTE)**.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021. **(CONDICIONANTE)**.

8. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, com base no artigo 69, §3º da Lei Delegada nº 02/2014, opina-se pela **viabilidade, condicionada ao atendimento das recomendações realizadas neste parecer, do procedimento de pregão eletrônico visando à formalização de ata de registro de preços**, com fulcro nas Leis nº 14.133/2021, no Decreto Municipal nº 9.514/2023, e *ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros*, nos termos da fundamentação supra, desde que cumpridas previamente as condicionantes/recomendações indicadas no corpo do presente Parecer.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sigam os presentes autos à ALICC para conhecimento e providências pertinentes ao feito.

Maceió, em 11 de dezembro de 2024.

JOSÉ CAVALCANTI DE BARROS FILHO
PROCURADOR CHEFE DA PLCC – MATRÍCULA Nº 14963-2