



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

PARECER N.15/COJUSA/PGM/SEMUSA/2024

PROCESSO: 00600-00017770/2023-18-e

SECRETARIA DE ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMUSA

ASSUNTO: ANÁLISE PRELIMINAR – MINUTA DE EDITAL- LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO NA FORMA ELETRÔNICO.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE HIGIENIZAÇÃO E LIMPEZA HOSPITALAR, LABORATORIAL E AMBULATORIAL – HIGIENIZAÇÃO, LIMPEZA TERMINAL, CONSERVAÇÃO, DESINFECÇÃO DE SUPERFÍCIES E MOBILIÁRIOS E RECOLHIMENTO DOS RESÍDUOS GRUPO “A”, (AGENTE BIOLÓGICO), “B” (AGENTE QUÍMICO), “D” (AGENTE COMUM) E “E” (PERFURO CORTANTE) PARA ATENDER DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE (SEMUSA) DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO/RO.

Direito Administrativo. Licitação. Lei n. 14.133/2021. Decreto Municipal n. 18.892/2023. Pregão Eletrônico. Registro de Preços. Análise dos instrumentos convocatórios.

1. RELATÓRIO

Os presentes autos foram encaminhados a esta Coordenadoria Jurídica de Saúde-COJUSA, para fins de análise e parecer do Edital de Licitação, na modalidade Pregão, na forma eletrônica, em obediência à Lei nº 14.133/2021 e ao Decreto Municipal n.º 18.892/2023, dentre outros normativos.

Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade Contratação de Empresa especializada para Prestação de Serviços de Higienização e Limpeza Hospitalar, Laboratorial e Ambulatorial – Higienização, Limpeza Terminal, Conservação, Desinfecção de Superfícies e Mobiliários e Recolhimento dos resíduos Grupo “A”, (agente biológico), “B” (agente químico), “D” (agente comum) e “E” (perfuro cortante) para atender da Secretaria Municipal de Saúde (SEMUSA) do município de Porto Velho/RO, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência Nº 240/SML/PVH/2023 e seus anexos (eDOC 1E0E545B).

Em suma estão presentes os seguintes documentos:



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

1. Estudo Técnico (eDOC F11B8C94);
2. Cotação (eDOC 6A30C18D);
3. Análise de Desvio Padrão e Quadro Comparativo de Preço (eDOC 3756C18E);
4. Termo de Referência (eDOC 1E0E545B);
5. Minuta de Contrato (eDOC 922016C9);
6. Minuta Instrumento Convocatório PE (eDOC 922016C9).

É o breve relatório.

2. DAFUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Finalidade e Abrangência do Parecer

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

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

- I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
- II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

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

Assim, compete a esta Coordenadoria Jurídica emitir parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo se imiscuir quanto à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem mesmo analisar aspectos de cunho eminentemente técnico-administrativo, no mais, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão da Gestora Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Nas palavras de JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é completamente livre em seu poder de decisão.

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 de critérios de sustentabilidade no caso concreto**; b) **indicar as dimensões dessa incidência**; e c) **definir condições para sua aplicação**. É de fundamental importância consultar, à título de conhecimento, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, 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.

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

observados os demais princípios licitatórios.

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

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

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

Neste sentido, o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU):

- I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;
- II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;
- III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitude do tema, recomendações no tocante às providências a serem tomadas em relação ao desenvolvimento sustentável no Estudo Técnico Preliminar; na descrição da necessidade da contratação; no levantamento de mercado e a consideração da vantajosidade, na definição do objeto e no Termo de Referência.

2.3. Do Procedimento Licitatório

A realização de procedimento licitatório, por força do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, é regra para a Administração Pública, que deve escolher seus fornecedores ou prestadores de serviços



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

mediante prévio processo licitatório, assegurando condições de igualdade a todos os interessados que do certame queiram participar.

Consequentemente, a Administração Pública ao necessitar adquirir produtos ou contratar algum tipo de serviço deve instaurar um processo de licitação, que é o instrumento legal colocado à disposição da Administração Pública para fazer as escolhas das contratações de que necessita, devendo eleger, sempre, a proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público diretamente envolvido.

A Lei 14.133/2021, estabelece diversas modalidades de licitação. A modalidade escolhida objeto desta apreciação é o Pregão na forma eletrônica, sendo obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, nos termos do inciso XLI, do art. 6º da Lei mencionada.

O rito procedimento do processo de licitação está previsto no art. 17, na Lei n. 14.133/2021 a saber:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

2.3.1. Da Fase Interna ou Preparatória

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

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento. Nessa trilha os autos deverão ser instruído com os seguintes documentos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

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. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

2.3.1.1. Da análise do Estudo Técnico Preliminar

Nos termos do artigo 6º, XX, da Lei n. 14.133/2021, o "estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação".

Já o artigo 18 disciplina da lei disciplina que " 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".

Portanto, o Estudo Técnico Preliminar integra a **fase de planejamento das contratações públicas**, constituindo importante mecanismo de controle da eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos, a partir da identificação das necessidades do ente, análise da viabilidade e razoabilidade da contratação.

O §1º do art. 18 condiciona o estudo técnico preliminar a observação dos seguintes requisitos:

§ 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. (grifo nosso)

Vale anotar que o § 2º do referido artigo dispõe que:



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

Art. 18 (...)

§ 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.

Nota-se que, portanto, o ETP é obrigatório, ainda que, de forma simplificada, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma, o que implica à Administração apresentar as devidas justificativas quando não contemplar os elementos previstos.

No caso em tela, consta nos autos o **Estudo Técnico Preliminar Id. 0034173229**, e enumerando as exigências do dispositivo acima, temos o seguinte confronto entre a exigência legal e a presença ou não no ETP.

a) Descrição da Necessidade da contratação

Em análise do ETP, constata-se que a administração indicou a necessidade da contratação que é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, para a exposição dos motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, verificando assim qual a necessidade final a ser atendida. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

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.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, para os fins do previsto na Lei n. 14.133, de 2021, devendo, portanto, 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).

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

No caso, a Secretaria por meio do seu Departamento Administrativo Divisão de Gestão, Acompanhamento de Aquisições e Serviços descreveu a necessidade da contratação (item 2 do eDOC F11B8C94), dentre outras informações, destacamos:

Essencialidade dos serviços dessa natureza para o bom funcionamento das Unidades Básicas de Saúde da Família e das sedes administrativas da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Velho – SEMUSA, bem como o vencimento dos atuais contratos desta secretaria.

Considera-se que esta SEMUSA não dispõe de servidores especializados, equipamentos e/ou materiais para execução dos serviços em sua completude e dimensão.

A contratação dos serviços de limpeza das áreas internas e externas, além de conservação de forma contínua dentro dos parâmetros e rotinas estabelecidas, com fornecimento de mão de obra e com o fornecimento de todos insumos necessários e ainda com a devida observância as recomendações aceitas pelas normas e legislações aplicáveis, tem como objetivo garantir a preservação das condições necessárias de trabalho, propiciando aos servidores, usuários do SUS, prestadores de serviços e visitantes um ambiente limpo e organizado para o efetivo desenvolvimento das funções da SEMUSA. Trata-se de serviço essencial e sua interrupção pode comprometer a higienização das instalações da SEMUSA e a saúde das pessoas, comprometendo o funcionamento regular da instituição, tornando-se imprescindível a contratação de empresa para execução dos serviços.

Este documento apresenta o Estudo Técnico Preliminar para garantir a manutenção da limpeza e conservação e higienização das Unidades Básicas de Saúde da Família e Sede Administrativa da SEMUSA, bem como áreas internas, garantindo assim condições de salubridade, funcionalidade, higiene e conforto ao público interno e externo, para atender as necessidades da SEMUSA.

b) Previsão da Contratação no Plano de Contratações Anual

Com previsão no art. 12, VII da Lei n.º 14.133/21, a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e das entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. Pelo dispositivo legal, a elaboração do plano de contratações anual é facultativa.

O PCA, quando elaborado, 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, vejamos:

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

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

No presente caso, há informação nos autos quanto a existência de elaboração do PCA e que o



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

objeto a ser contratado encontra-se contemplado no Plano Orçamentário Anual Municipal (**item 11**), porém não fora juntada aos autos, recomenda-se que tal pendência seja sanada.

c) Do quantitativo estimado:

A Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Nessa etapa, a definição do aspecto quantitativo demanda por menorização, 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 exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Por fim, convém observar 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.

Deve-se ressaltar que não compete a esta Coordenadoria 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.

No caso concreto, a legitimidade do quantitativo da futura contratação está demonstrada **conforme o item 7 do Estudo Técnico Preliminar**.

d) Levantamento de Mercado:

Diante da necessidade administrativa delimitada, o próximo passo é buscar soluções que possam suprir a demanda, analisar as práticas do mercado, bem como de outros órgãos, com intuito de verificar as alternativas de soluções para atender a necessidade administrativa ou novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O artigo 9º, III, “a” à “d” da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022 indica algumas opções para realizar essa busca e o art. 12 estabelece que “os órgãos e entidades deverão pesquisar,



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

no Sistema ETP Digital, os ETP de outras unidades, como forma de identificar soluções semelhantes que possam se adequar à demanda da Administração.”

No caso concreto, observa que no **item 5** do ETP foi realizada a análise das alternativas possíveis do mercado, onde concluiu que a solução apta a satisfazer a necessidade é a contratação por meio de licitação de empresa especializada na prestação do serviço de limpeza, solução esta já adotada pela Secretaria. Porém, de forma a justificar a solução adotada recomenda-se que apresente as soluções encontradas na pesquisa feita.

e) Estimativa do valor da contratação:

Quanto a estimativa do valor da contratação, tem-se que o Administração deve tomar por base os valores praticados pelos fornecedores junto a outros órgãos, vendas em sites específicos, ou mediante consulta aos mesmos, estimar o valor total da contratação.

A estimativa de valor da contratação realizada nos ETP visa levantar o eventual gasto com a solução escolhida de modo a avaliar a viabilidade econômica da opção. Essa estimativa não se confunde com os procedimentos e parâmetros de uma pesquisa de preço para fins de verificação da conformidade/aceitabilidade da proposta.

Consta no ETP em seu **item 8** que estimativa prévia realizada pela Secretaria tomou como base os valores constantes no Termo de Repactuação do Processo 00600-00002986/2023-89-e, pç 45, em conformidade com a CCT/2023, de 01/01/2023.

f) Do Parcelamento ou Não da Solução:

Quanto ao item VIII, 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.

Vê-se que a Administração realizou a justificativa para o não parcelamento da aquisição, conforme o **item 9**.

g) Do posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação:

Por fim, quanto ao item XIII, deve o setor apresentar posicionamento conclusivo quanto a razoabilidade e viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da aquisição.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

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 item 15 do ETP a Administração apresentou de viabilidade da contratação.

Dessa forma, observa-se que a Administração **elaborou o ETP**, porém, quanto aos elementos dos **incisos: IX, X e XII, do art. 18 da Lei 14.133/2021, apesar de constarem no estudo técnico recomenda-se que sejam melhor esclarecidos.**

2.3.2. Análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

A norma prevê a possibilidade de que o instrumento convocatório contemple **matriz de alocação de riscos** entre o contratante e o contratado (art.22).

Como cediço, a execução contratual está sujeita a interferência de riscos externos às vontades dos contratantes, os quais podem resultar no desequilíbrio das contraprestações, sendo possível estabelecer previamente a gestão dos riscos, até mesmo compartilhada, acerca das responsabilidades decorrentes de eventos e situações supervenientes à contratação.

A título exemplificativo, a Lei nº 14.133/2021 define matriz de riscos da seguinte forma,art. 6º:

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
- b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
- c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

Tem-se portanto que a matriz de riscos visa estabelecer responsabilidades entre os contratantes acerca de eventos supervenientes à contratação com o fito de permitir a observância do equilíbrio econômico-financeiro do contrato pactuado.

Assim, a matriz de risco tem o condão de indicar mecanismos que afastem a ocorrência de sinistros e mitiguem seus efeitos no curso da execução contratual. Por certo que o valor estimado da contratação poderá levar em conta a "taxa de risco" compatível com o objeto a ser contratado e com os riscos atribuídos ao contratado. Deste modo, em sendo transferidos determinados riscos ao licitante/contratado, pode ocorrer, naturalmente, que eles passem a incorporar ao valor da proposta.

Portanto, se revela possível e recomendado que a Administração avalie justificadamente a possibilidade de que o instrumento convocatório contemple matriz de alocação de riscos, conforme o caso.

2.3.3. Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, devendo observar 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. (...)

No caso concreto, houve realização de pesquisa por meio da Superintendência Municipal de Licitações nos termos descritos nas normas aplicáveis conforme **eDOC 6A30C18D e eDOC 3756C18E**.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

2.3.4. Termo de Referência

O Termo de Referência (aquisição) e o Projeto Básico (serviços) são os documentos balizadores de todo o procedimento, por essa razão devem conter todos os elementos informativos das aquisições ou futuras contratações, bem como estar ajustado ao Edital de Licitação, não contendo conteúdo diverso. Do mesmo modo, não se admite divergência entre as condições do edital e as cláusulas previstas na minuta do contrato. Nesse sentido, dispõe o Tribunal de Contas da União (Acórdão 531/2007 - Plenário):

[...] “Defina o objeto de forma precisa, suficiente e clara, não se admitindo discrepância entre os termos do edital, do termo de referência e da minuta de contrato, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame, em atendimento aos arts. 3º, inciso II, e 4º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 8º, inciso I do Decreto nº 3.555/2000.” [...]

Importante registrar que a Lei 14.133/2021, traz em seu artigo 6º, XXIII, que o Termo de Referência é um documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

- a)** definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; **item 02, Anexo II, e item 10.2.**
- 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; **ausente a referência ao ETP.**
- c)** descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; **item 2.3.**
- d)** requisitos da contratação; **item 4.3.**
- 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; **item 4.4.**
- f)** modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; **item 12.0.**
- g)** critérios de medição e de pagamento; **item 12.5.**
- h)** forma e critérios de seleção do fornecedor; **item 5.**
- 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; **item 13 e item 16.2 (6A30C18D-e /3756C18E-e)**
- j)** adequação orçamentária; **item 16.**



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

No presente caso, verifica-se que o Órgão assessorado inseriu previsões de sustentabilidade no Termo de Referência **item 08**.

a) Utilização ou não de minuta padronizada de TR

A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - **instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;**

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.
(grifou-se)

No caso, ao que tudo indica, a Administração **não utilizou** modelo padronizado de Termo de Referência, sendo conveniente ressaltar que para os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

- I) Se houve utilização de modelos padronizados;
- II) Qual modelo foi adotado; e
- III) Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

b) 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,



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

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;

(...)

Sobre a necessidade de a Administração declarar a natureza do objeto da contratação, a Orientação Normativa nº 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União, dispõe:

“Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.”

Embora referida Orientação Normativa tenha sido editada à luz da Lei nº 8.666, de 1993, tem-se que o entendimento jurídico nela consubstanciado é compatível com a Lei nº 14.133, de 2021, motivo pelo qual merece ser observado.

No caso concreto, a Administração **declarou** expressamente a natureza comum do objeto da licitação (**item 2.4.1. do TR**).

d) 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 no Termo de Referência, conforme **itens 4, 11, 12, 14**.

e) 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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

da contratação conter informações sobre:

- I) Modalidade de licitação;
- II) critério de julgamento;
- III) modo de disputa; e
- IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No caso concreto, o tema não foi tratado na fase de planejamento e não consta no TR, o que deve ser sanado pela setorial.

f) Da Adequação orçamentária

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

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

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; (...)

Lei nº 14.133, de 2021

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

(grifou-se)

No caso concreto, a Administração declarou que há adequação orçamentária para a referida contratação conforme **item 16**.

2.3.5. Do edital de pregão eletrônico nº87/2023 - DENL/SML (eDOC 922016C9)

A minuta do instrumento convocatório foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir:

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.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto
- II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e
- IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

A motivação e a justificativa dos itens I e II acima, exigidos pelo art. 18, inciso IX, **não constam** do processo e no edital, sendo conveniente a sua informação no processo ou a justificativa para não o fazê-lo.

No que tange a qualificação econômico-financeira, a Lei nº 14.133/2021 não exige mais certidão negativa de recuperação judicial, devendo as disposições que façam tal exigência **serem suprimidas no item 11.4.1. do edital**.

a) Da utilização ou não de minuta padronizada de Edital

Conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art.19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

No caso, ao que tudo indica, a Administração **não utilizou** modelo padronizado de Edital, sendo conveniente ressaltar que para os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

- I) Se houve utilização de modelos padronizados;
- II) Qual modelo foi adotado; e
- III) Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

modelo.

b) 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.

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

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 prevê restrição a participação de interessados (consórcios), cuja justificativa para vedação encontra-se **no item 5. XIII do Edital**.

c) Da participação de ME/EPP e Equiparados

Convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Por elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

- I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;
- II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Desse modo, para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, e do Decreto nº 24.675/2017, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam:

- I) item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; e
- II) no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º, acima transcritos, que tratam dos critérios para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.

No caso concreto, a minuta de edital prevê as condições de participação de ME/EPP no **item 6**.

d) 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 indica que a previsão de reajuste está estabelecida no Termo de Referência anexo I, onde observa-se que o reajustamento não está em conformidade com a previsão legal, devendo ser sanada, bem como a previsão na minuta contratual.

2.3.6. Da Minuta de 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, sendo que o artigo 25, seu §1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

Como se sabe, são necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
- I - o objeto e seus elementos característicos;



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

No caso dos autos, além dos aspectos específicos tratados nos tópicos anteriores, vale registrar que a Minuta de Termo de Contrato demanda a **inserção da previsão dos incisos X e XI**, do art. 92 da Lei, sendo conveniente a sua adequação ou a justificativa para não o fazê-lo, bem como a correção quanto a previsão legal na Lei 8.666/93 nos **itens 5.57 e 5.111**.

a) Da utilização ou não de minuta padronizada do termo de contrato

Conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

No caso, ao que tudo indica, a Administração **não utilizou** modelo padronizado de minuta de



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

termo de contrato, sendo conveniente ressaltar que para os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

- I) Se houve utilização de modelos padronizados;
- II) Qual modelo foi adotado; e
- III) Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

b) 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.

§ 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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

§ 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, nos termos do art. 7, § 1º, a autoridade competente 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.

Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, deve a Administração cuidar para que as normas internas e externas sejam observadas na tramitação processual.

No caso concreto, até o momento não foi juntada de designação dos agentes de contratação, **sendo conveniente ressaltar que tais regras deverão ser observadas no decorrer da licitação e contratação.**

c) Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, procedida à análise jurídica, **opina esta Coordenadoria Jurídica pelo saneamento apontadas neste parecer como condição para aprovação do instrumento convocatório do EDITAL Nº. 87/2023 - DENL/SML - Termo de Referência nº240/SML/2023 (eDOC 922016C9)**

Assim, posteriormente ao acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Coordenadoria Jurídica.

Por derradeiro, cumpre ressaltar quanto à necessidade de ser certificado nos autos (pelo setor competente) o atendimento individualizado das orientações constantes do parecer, ou a respectiva fundamentação para o não acatamento.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho, 05 de fevereiro de 2024.

Vinicius Rocha de Almeida

Coordenador Jurídico COJUSA/PGM/SEMUSA



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº 15/COJUSA/SEMUSA/2024

Avenida Campos Sales, nº 2283 – Centro
Porto Velho – RO CEP: 76801-081
E-mail: juridicosemusapvh@gmail.com



Assinado por **Vinicius Rocha De Almeida** - Coordenador jurídico - Em: 06/02/2024, 13:06:52