



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

PARECER N.º91/COJUSA/PGM/SEMUSA/2024

AUTOS PROCESSO Nº: 00600-00008462/2024-82-e

SECRETARIA DE ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMUSA

ASSUNTO: ANÁLISE PRELIMINAR – MINUTA DE EDITAL

OBJETO: IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PERMANENTE – SRPP, PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAL FARMACOLÓGICO (MEDICAMENTOS) NA APRESENTAÇÃO DE AMPOLA E FRASCO/AMPOLA "INJETÁVEIS III".

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 implantação de Registro de Preços Permanente no âmbito do Poder Executivo Municipal, para eventual e futura AQUISIÇÃO DE MATERIAL FARMACOLÓGICO (MEDICAMENTOS) NA APRESENTAÇÃO DE AMPOLA E FRASCO/AMPOLA "INJETÁVEIS III", visando atender as necessidades da Secretária Municipal de Saúde de Porto Velho, conforme TERMO DE REFERÊNCIA Nº 049/2024/SML/PVH, eDOC 7584FEE7.

É o breve relatório, passo a análise.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

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;

Avenida Campos Sales, nº 2283 – Centro
Porto Velho – RO CEP: 76801-081

E-mail: juridicosemusapyh@gmail.com



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

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 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.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

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;**

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.

Desse modo, estabelecidas as orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitude do tema, **recomenda-se que a administração avalie se há incidência de critérios de sustentabilidade 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; e caso conclua pela impossibilidade de adoção**

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

de tais critérios e práticas de sustentabilidade na contratação pretendida, que seja justificada pelo gestor, com a indicação das pertinentes razões.

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 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 para fim de Sistema de Registro de Preço, prevista no art. 28, I, da Lei 14.133/2021, 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 procedimental 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.

Por sua vez, o Registro de Preços é o procedimento administrativo em que a Administração pode adotar para compras, obras ou serviços rotineiros. É a regra para aquisição de bens de uso frequente.

No âmbito desta municipalidade, o Sistema de Registro de Preços é regulamentado pelo Decreto 18.892/2023, o qual assim dispõe, *ipsis litteris*:

Art. 38. O Sistema de Registro de Preços – SRP para aquisição e locação de bens ou contratação de obras ou serviços, inclusive de engenharia, será adotado pela Administração Municipal quando julgar pertinente e obedecerá ao disposto nos artigos 82 a 89 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e neste Decreto, nas seguintes hipóteses:

- I – quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II – quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, por quantidade de horas de serviço ou postos de trabalho, ou em regime de tarefa;

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

III – quando for conveniente a aquisição de bens ou contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas do Município;

IV – quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou via compra centralizada; ou

V – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração.

§ 1º Os órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal poderão ser órgãos participantes ou aderentes ao Sistema de Registro de Preços – SRP promovidos por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta.

§ 2º O Sistema de Registro de Preços, no caso de obras e serviços de engenharia, somente poderá ser utilizado se atendidos, cumulativamente, os requisitos estabelecidos nos incisos I e II do Art. 85 da Lei Federal nº 14.133, de 2021 a seguir:

I – existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizado, sem complexidade técnica e operacional; e

II – necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

§ 3º Quando for o caso, o órgão participante ou aderente firmar o compromisso de suportar as despesas das ações necessárias à adequação do projeto padrão às peculiaridades da execução.

§ 4º A ausência de previsão orçamentária sem a configuração dos demais requisitos dos incisos I ao V do caput deste artigo não é motivo para a adoção do Sistema de Registro de Preços.

No caso em tela a administração pretende utilizar o Sistema de Registro de Preços Permanente – SRPP, por se tratar de contratação cuja demanda é de caráter permanente, em conformidade ao previsto no artigo 85 do Decreto Municipal nº 18.892/23, *in verbis*:

Art. 85. Desde que devidamente justificadas, as contratações cuja demanda seja de caráter permanente da Administração poderão utilizar o Sistema de Registro de Preços Permanente – SRPP.

§ 1º São consideradas demandas de caráter permanentes aquelas que se repetem a cada exercício financeiro.

§ 2º As atas decorrentes do Sistema de Registro de Preços Permanente – SRPP poderão ter seu conteúdo renovado enquanto perdurar a necessidade do(s) órgão(s), obedecidos aos critérios de atualização periódica.

O SRPP permite que quando da elaboração de um Termo de Referência para a contratação de um objeto que se repete todo ano, estabeleça-se um período para sua “atualização”, que em regra são 12 (doze) meses de vigência da Ata de Registro de Preços.

Nessa atualização, se a demanda se manter inalterada, a Administração, utilizando-se do processo licitatório do ano anterior faz a republicação do edital da licitação, para que os interessados venham participar do certame, conforme procedimentos definidos nos artigos 88 e 89 do Decreto nº 18.892/23, *in verbis*:

Art. 88. A atualização do Sistema de Registro de Preços Permanente – SRPP deverá atender aos seguintes critérios:

I – poderá ser realizada nos mesmos autos ou em autos apartados, instruídos com base no mesmo edital inicial e nas respectivas atas vigentes;

II – dispensa-se nova apreciação e aprovação da minuta do edital de licitação da assessoria jurídica, desde que não haja alteração das condições jurídicas e da natureza do objeto da SRPP;

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

III – terá a mesma publicidade, mesmos critérios de pesquisa de preços, de habilitação e prazo para apresentação de propostas conferidos à licitação que precedeu o registro de preços inicial;

IV – a Administração Pública, por meio do órgão licitatório, realizará novo procedimento licitatório, podendo convidar, por meio eletrônico, todos os cadastrados e os licitantes do certame inicial.

§ 1º A Administração deverá previamente consultar o atual beneficiário do item, para verificar o interesse de manutenção do registro, mediante apresentação de nova proposta no prazo estabelecido, que será utilizado como preço de referência para o procedimento de atualização do SRPP.

§ 2º Na hipótese de concordância do beneficiário do item ou lote, o preço atualmente registrado será considerado como preço máximo para efeito de formulação de proposta para o respectivo item.

§ 3º Em caso de discordância ou ausência de resposta pelo beneficiário e não ocorrendo alguma das condições previstas nos incisos I e II do Art. 86 deste Decreto, a Administração poderá utilizar o preço registrado, devidamente atualizado, como valor de referência para o próximo procedimento.

Art. 89. No procedimento da nova sessão observar-se-ão as regras específicas da modalidade adotada.

§ 1º Na hipótese de estabelecimento de preço máximo, na forma do § 2º do Art. 88 deste Decreto, deverá ser observada a desclassificação prévia de propostas de preços superiores ao preço máximo estabelecido.

§ 2º Não havendo proposta para determinado item ou lote, e não sendo configurada a hipótese do § 1º deste artigo, este será excluído do SRPP.

§ 3º Para que haja a inclusão de item excluído de SRPP na forma do § 2º deste artigo, deverá ser observado o procedimento previsto no Art. 87 deste Decreto.

2.3.1. Da Fase Interna ou Preparatória

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 instruídos com os seguintes documentos:

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

Avenida Campos Sales, nº 2283 – Centro

Porto Velho – RO CEP: 76801-081

E-mail: juridicosemusapyh@gmail.com



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

contratual;

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

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

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

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

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

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 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 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".

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

Além disso, o §1º do art. 18 ainda 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)

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar, sabemos que ele 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.

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

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.

No caso em tela, consta nos autos o Estudo Técnico Preliminar Id. **eDOC 8DE0B969**, e enumerando as exigências do dispositivo acima, temos o seguinte confronto entre a exigência legal e a presença ou não no ETP.

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

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.

No caso, a Secretaria por meio do seu DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA descreveu a necessidade da contratação (item 4 do eDOC 8DE0B969), dentre outras informações, destacamos:

(...) A realização da aquisição desses medicamentos é essencial, visto que para abastecer o setor e ter os estoques disponíveis para atender as futuras requisições demandadas, visando a distribuição contínua dos medicamentos as unidades de farmácia garantindo o atendimento ambulatorial, urgência e emergência de qualidade aos munícipes usuários da rede de Saúde Municipal. A presente aquisição trata-se de medicamentos nos pregões e extraídos do Processo: 00600-00003333/2023-17-e; Processo: 00600-00001081/2023-91-e e Processo: 00600.00018348/2022-07-E e Processo: 00600-00011692/2023-48-e conforme descrito na Minuta do Termo de Referência.

(...)

A presente Descrição da Necessidade, visa motivar a aquisição de material farmacológico (medicamentos). Considerando a necessidade de reposição do estoque de material farmacológico (medicamentos) na Central de Abastecimento Farmacêutico Municipal, visando o fornecimento dos mesmos a todas as unidades/farmácia desta SEMUSA, para atender as demandas referentes a rotinas realizadas diariamente. Bem como assegurar o direito à saúde, em conformidade com o que determina a Constituição Federal/88 e as Leis Orgânicas de Saúde nº 8.080/90 e 9.836/99; e os princípios fundamentais que articulam o conjunto de leis e normas que constituem a base jurídica da política de saúde e do processo de organização do SUS, no Brasil hoje está explicitado no artigo 196 da Constituição Federal (1988) (...)

A falta de medicamentos e insumos que possibilitem a realização de consultas, cirurgias, internações, procedimentos e demais serviços básicos a população, tem provocado verdadeiras enxurradas de ações judiciais em desfavor dos entes públicos e seus gestores,

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

quer seja federal, estadual e/ou municipal.

O risco a que se expõe o cidadão que não recebe os medicamentos e insumos adequados e necessários pode, inclusive, levar a um custo social ainda maior para o Ente Público. De fato, internações, cirurgias e a simples perda capacidade laborativa faz do cidadão alguém que deverá ser amparado, além de causar lancinante sofrimento a si próprio à família.

A Administração Pública é permanente e deve conformar-se ao princípio da continuidade dos serviços públicos que presta, dentre os quais releva, por obvio, o atinente à saúde. Os serviços públicos devem atender ao interesse público, e submeter-se à exigência dos seguintes atributos: qualidade, continuidade, regularidade, eficiência, atualidade, generalidade, modicidade, cortesia e segurança.

Os medicamentos solicitados constam na Relação Nacional de Medicamentos da Atenção Básica (RENAME) e na Relação Municipal de Medicamentos Essenciais – REMUME, criada em 2014 pela Comissão Permanente de Farmácia e Terapêutica (CPFT), composta por médicos, enfermeiros, farmacêuticos, psicólogos, dentre outros profissionais de Saúde da SEMUSA, com revisões e atualizações periódicas; outrossim, esta aquisição está em consonância com essas listas oficiais de medicamentos, sendo a versão atualizada da REMUME publicada no DOM 3.536 de 11.08.2023, definindo os medicamentos a serem adquiridos e distribuídos nas Unidades de Saúde do Município de Porto Velho/RO.

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 não existência de elaboração do PCA no município de Porto Velho no ano de 2023, item 5.

c) 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

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

para realizar essa busca e o art. 12 estabelece que “os órgãos e entidades deverão pesquisar, 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, no item 8 foi realizada a análise das alternativas possíveis do mercado, e então a explicação sobre a vantajosidade da utilização de Sistema de Registro de Preço para a aquisição em comento.

d) Da Definição do Objeto

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

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam 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.

No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, a Secretariano ETP definiu em um primeiro momento que o objeto a ser licitado é Material Farmacológico (Medicamentos) na apresentação ampola e Frasco/Ampola, identificado inicialmente como: “INJETÁVEIS III”, e conforme especificações contidas no Anexo I, que por sua vez seguiu a os descritivos e códigos CATMAT (Catálogo de Materiais do Portal de Compras).

e) 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.

Nesse sentido, o art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.

Por fim, convém observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

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, em relação a legitimidade do quantitativo da futura contratação a área diante apresentou no item 7 do ETP a estimativa das quantidades a serem contratadas conforme planilha de cálculo de estimativas de consumo (anexo III - e-DOC 4EAD1BD1), ressalta-se que a Superintendência de Gestão de Gastos Públicos – SGP, setor técnico responsável pela avaliação dos gastos do Município, manifestou-se favorável quanto aos quantitativos estimado da despesa, conforme eDOC 25124866.

f) Do 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:

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:

Avenida Campos Sales, nº 2283 – Centro

Porto Velho – RO CEP: 76801-081

E-mail: juridicosemusapyh@gmail.com



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

- 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 sejam considerados indivisíveis, 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 deverá 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 caso concreto, a **Secretaria informou que os objetos da contratação são indivisíveis, os quais foram dispostos em vários itens, conforme item 11 do ETP.**

g) Orçamento Estimativo e de Pesquisa de Preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, conforme item 9 e anexo I do ETP, e posteriormente realizada nova cotação pela DIVISÃO DE PESQUISA MERCADOLÓGICA da Superintendência

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

Municipal de Licitações **eDOC C74FC6E7** e **eDOC E14EF29C**. Todavia, não foram priorizados todos os parâmetros previstos no art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021. Consta que as pesquisas foram feitas com fulcro na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, acerca do critério a ser utilizado para definição dos preços, conforme formulário de conferência de procedimentos para cotação de preços e quadro comparativo juntado no **eDOC CA9349C6** e **eDOC C74FC6E7**.

h) 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.

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 16** do ETP a Administração apresentou de viabilidade da contratação.

Dessa forma, observa-se que a Administração **elaborou o ETP**, porém, quanto ao elemento do **inciso IX**, **apesar de constar no estudo técnico recomenda-se que o item 12 seja corrigido, indicando que a relação das Unidades Municipais a serem abastecidas com a contratação constam no ETP e não na Minuta do Termo de Referência, uma vez que o TR é posterior ao estudo preliminar.**

2.2.1.2. 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

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

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.

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.

No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

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, inserindo assim no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), conforme o caso.

No presente caso, foi juntado aos autos Mapa de Riscos elaborado pelo Departamento de Assistência Farmacêutica, atendendo assim ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021 (eDOC 2A3617E4).

2.2.1.3. Do Instrumento Convocatório

2.2.1.3.1. Termo de Referência (eDOC 7584FEE7)

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:

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; **item 01, item 3, Anexo I e item 30.**

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; **item 2 e item 4.**

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; **item 5**

d) requisitos da contratação; **item 15**

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 17**

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; **item 18**

g) critérios de medição e de pagamento; **item 19**

h) forma e critérios de seleção do fornecedor; **item 22**

i) critérios de julgamento das propostas; **item 22.1**

j) 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 31.3**

i) adequação orçamentária no caso em tela; **Não se aplica.**

2.2.1.3.1. a) 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;

(...)

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.”

Avenida Campos Sales, nº 2283 – Centro

Porto Velho – RO CEP: 76801-081

E-mail: juridicosemusapyh@gmail.com



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

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 3.2.2. do TR**).

2.2.1.3.1. b) Informação sobre o Regime de Fornecimento

Os documentos de planejamento da contratação devem tratar do regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, conforme art. 18, VII da Lei nº 14.133/21, observados os potenciais de economia de escala, cujos impactos podem afetar até mesmo a decisão sobre o parcelamento ou não do objeto.

No caso concreto, **o tema foi tratado pela secretaria no Termo de Referência, eDOC 7584FEE7.**

O art. 82, da Lei 14.133/2021 dispõe que "O edital de licitação para registro de preços deverá dispor sobre a quantidade mínima a ser cotada de unidade de bens ou, no caso de serviços, de unidade de medida;"

Sobre o tema, a Corte de Contas entende que:

a.1) apesar de a Administração não ter a obrigação de contratar a totalidade dos quantitativos registrados (ou até mesmo de firmar o contrato), a estimativa de quantidades é necessária para balizar a estimativa de preços unitários e global, bem como estabelecer os limites para adesões à futura ata de registro de preços; a.2) em situações excepcionais, a Lei 14.133/2021 admite o registro de preços sem indicação dos quantitativos a serem adquiridos.

A Secretarria previu o pedido mínimo conforme tabela Anexo II do Termo de Referência.

2.2.1.3.1. c) 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 17, 18 e 20.

2.2.1.3.1. d) 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

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

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, trata-se de modalidade pregão, critério de julgamento menor preço, modo de disputa aberto, conforme Minuta de Edital, todavia, quanto ao item IV, o tema não foi tratado na fase de planejamento, o que deve ser sanado.

2.2.1.3.1. e) 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 técnico-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 técnico-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.

No caso concreto, o tema foi tratado pela secretaria no Termo de Referência, eDOC 7584FEE7.

2.2.1.3.1. e) Da disponibilidade orçamentário

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.

É salutar pontuar que na licitação para registro de preços, não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, conforme entendimento do TCU, sendo imprescindível a indicação somente antes da assinatura do contrato. Vejamos:

2. ACÓRDÃO 297/2011 - PLENÁRIO

“3.61 Tem-se, portanto, que, de fato, os instrumentos convocatórios não trazem definida a

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

rubrica orçamentária pela qual será executada a despesa. **Contudo, entendemos que, por se referirem a licitações com vistas à elaboração de atas de registro de preços, se mostra prescindível a presença de tal informação nos aludidos documentos.**

3.62 Consoante afirmado anteriormente, o registro de preços dos bens/serviços de um determinado licitante não lhe garante que a contratação futura irá se concretizar, ou seja, não vincula a Administração a executar determinada despesa (art. 15, § 4º, da Lei nº 8.666/93). **Dessa forma, a indicação precisa da dotação orçamentária por meio da qual correrá a despesa deve ser feita quando da efetivação da contratação, e não na elaboração do edital.**

Baseado no acima exposto, a indicação/reserva de dotação orçamentária para custeio da despesa correspondente nesta fase procedimental e dispensável, sendo exigido, somente, por ocasião de uma futura contratação, antes da assinatura do contrato.

2.2.1.3.2.) Do edital de pregão eletrônico (eDOC 712C7E1E)

Conforme os art. 82 a 86 da Lei nº 14.133/21, e art. 54 do Decreto Municipal nº 18.892 /2023 o edital de licitação para registro de preço deve observar, especialmente, as normas relativas a:

- 1) As especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida; **item 3, Anexo I e II.**
- 2) A quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida; consideram-se quantidades mínimas a serem cotadas as quantidades parciais, inferiores à demanda na licitação, apresentadas pelos licitantes em suas propostas, desde que permitido no edital, com vistas à ampliação da competitividade e à preservação da economia de escala. **ausente**
- 3) A possibilidade de prever preços diferentes: a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes; b) em razão da forma e do local de acondicionamento; c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote; d) por outros motivos justificados no processo; **ausente**
- 4) A possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela; **ausente**
- 5) O critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado; **item 7.2.4**
- 6) As condições para alteração de preços registrados; **Anexo I, item 24 do TR e ANEXO IV DO EDITAL MINUTA DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PERMANENTE**
- 7) A vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital; **ausente**
- 8) As hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências; **item 7 do ANEXO IV DO EDITAL MINUTA DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PERMANENTE**
- 9) prazo de vigência da ata de registro de preços, que será de um ano e poderá ser prorrogado por igual período, desde

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

que comprovado o preço vantajoso; **item 17.11.**

10) as penalidades a serem aplicadas por descumprimento do pactuado na ata de registro de preços e em relação às obrigações contratuais; **item 18.9 e item 28 Anexo I do Edital**

11) a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, observados os limites previstos nos incisos I e II do caput do art. 32, no caso de o órgão ou a entidade gerenciadora admitir adesões; **17.10**

12) a inclusão, na ata de registro de preços, para a formação do cadastro de reserva, conforme o disposto no inciso II do caput do art. 18:

a) dos licitantes que aceitarem cotar os bens, as obras ou os serviços em preços iguais aos do licitante vencedor, observada a ordem de classificação da licitação; **item 17.9**

b) dos licitantes que mantiverem sua proposta original; **ausente**

13) a vedação à contratação, no mesmo órgão ou na mesma entidade, de mais de uma empresa para a execução do mesmo serviço, a fim de assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização, ressalvado o disposto no art. 49 da Lei nº 14.133, de 2021 ; **não se aplica**

14) na hipótese de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que justificada a necessidade de sua apresentação. **não se aplica**

Cabe mencionar que é fundamental, por força do art. 82, inciso III, que a Administração decida quanto a possibilidade de se estabelecer preços diferentes de acordo com as hipóteses enumeradas no dispositivo. Não há obrigatoriedade de previsão de preços diferentes, e sim, obrigatoriedade de que haja análise quanto a referida previsão, a qual recomenda-se que seja realizada pela secretaria, ante a sua ausência nos autos.

Além dos requisitos acima, a minuta do instrumento convocatório, nos moldes do art. 25 da Lei 14.133/2021 constitui requisitos básicos do edital de licitação:

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.

§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

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

2.2.1.3.2. a) 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 nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

O art. 6º do referido Decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte.

No mesmo sentido a Orientação Normativa AGU nº 47/2014:

Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007.

A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, esclarece a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

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:

I) 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

II) 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,

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

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).

Convém mencionar que a Advocacia-Geral da União, recentemente, uniformizou a aplicação de cota destinada a microempresas e empresas de pequeno porte em licitações, fixando o entendimento de que, na aplicação das cotas reservadas de até 25%, o montante destinado à contratação dessas empresas pode ultrapassar R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), já que o dispositivo legal não determina um valor máximo (inciso III do artigo 48 da Lei Complementar nº 123/06), assim como o faz nas licitações destinadas exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte (inciso I). Tal entendimento consta do DESPACHO n. 00098/2021/DECOR/CGU/AGU, de 17 de março de 2021, aprovado pelo DESPACHO n. 00115/2021/GAB/CGU/AGU, de 17 de março de 2021, e aprovado pelo Advogado-Geral da União pelo DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO Nº 071, de 17 de março de 2021 (seq. 24 a 27 do NUP 25000.193248/2018-73).

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;

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública OU representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV- o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

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

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

III) de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;

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

Inicialmente, 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.

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual 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 8.538, de 2015, 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 revela que a Administração realizará licitação destinada a ampla concorrência, e itens/cotas para participação exclusiva de ME, EPP e Cooperativas assemelhadas.**

2.2.1.3.2.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 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;

Avenida Campos Sales, nº 2283 – Centro
Porto Velho – RO CEP: 76801-081

E-mail: juridicosemusapyh@gmail.com



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

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 justificação.

§ 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.

Observa-se, que o edital prevê a participação em consórcio, vedada a subcontratação, conforme item 25 Anexo I do Edital.

2.2.1.3.2. c) Dos documentos habilitatórios

É dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira dos licitantes.

Exigências habilitatórias não podem ultrapassar os limites da razoabilidade, além de não ser permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Devem restringir-se apenas ao necessário

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

para o cumprimento do objeto licitado.

Neste sentido, para habilitação em licitações públicas devem ser exigidas dos licitantes exclusivamente a documentação relativa:

- a) Habilitação jurídica;
- b) Habilitação técnica;
- c) Habilitação fiscal, social e trabalhista;
- d) Qualificação econômico-financeira.

Importante ainda salientar que EXCLUSIVAMENTE significa que nada mais poderá ser exigido além da documentação mencionada nos arts. 62 a 70 da Lei n. 14.133/23, a não ser que a exigência refira-se a leis especiais.

No que tange as exigências de caráter técnico, assim prevê o §3º do artigo 67:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

§ 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, **as exigências a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.**

Como pode ser visto, a norma prevê que os documentos de comprovação para qualificação técnica previstos no inciso I e II do art.67, poderão ser substituídos por provas alternativas desde previstos em regulamento.

No que tange a qualificação econômico-financeira, recomenda-se que a secretaria avalie a possibilidade de exigir declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital, conforme disposto no §1º do art. 69 da Lei 14.133/2021, com atenção ao §5º do mesmo dispositivo.

2.2.1.3.2. d) Da minuta da ata de registro de preços

Por seu turno, em relação à Minuta da Ata de Registro de Preços anexa ao presente edital, não se verificou impropriedades que merecem correção, estando o instrumento apto a aprovação.

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

2.2.1.3.2. e) Quanto ao pretenso contrato

No presente caso, a contratação será instrumentalizada mediante Nota de Empenho, conforme especificado no Termo de Referência n. 49/2024/SML/PVH.

Considerando o disposto no art. 95, II, da Lei 14.133, conforme **Item 29 do Anexo I** da minuta em comento, a pretensa contratação poderá ser instrumentalizada por meio de Nota de Empenho, que terá força obrigacional e vinculará a licitante à sua proposta, a este Termo e ao Edital de Licitação respectivo, sem prejuízo às demais obrigações decorrentes de Lei e normas.

2.2.1.3.2. f) 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, o reajuste dos preços registrados ocorrerão conforme estabelecido no item 5 do ANEXO IV DO EDITAL MINUTA DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PERMANENTE.

2.2.1.4. 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

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

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

2.2.1.5. 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 Município, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, c/c art. 43,

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



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

inciso II, do Decreto Municipal n. 18.892/2023.

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.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, procedida à análise jurídica, **opina esta Coordeandoria pelo saneamento apontadas neste parecer como condição para aprovação do instrumento convocatório do EDITAL MINUTA Nº. 296/2024 - DENL/SML eDOC 712C7E1E, Termo de Referência nº 49/2024/SML/PVH.**

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, 21 de junho de 2024.

DANIELI CRISTINE MARZAROTTO
Coordenadora Jurídica- em substituição
COJUSA/SEMUSA
Portaria nº 635/2024 - DICAS/DGP/SEMAD



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – PGM
COORDENADORIA JURÍDICA DE SAÚDE- COJUSA
Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA
PARECER Nº91/COJUSA/SEMUSA/2024

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

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



Assinado por **Danieli Cristine Marzarotto** - Técnico - Em: 21/06/2024, 18:44:12