

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 16/2024**

**PARECER JURÍDICO nº 20/2024**

**INTERESSADO:** CIM-AMFRI

**ASSUNTO:** PREGÃO ELETRÔNICO – Nº 04/2024

**OBJETO:** Pregão eletrônico para Registro de Preços de eventual e futura contratação de empresa especializada para gestão documental: conversão de documentos para o formato digital e microfilmagem de documentos, implantação e locação de software destinado ao gerenciamento eletrônico de documentos, organização de documentos e descarte seguro de documentos, conforme especificações contidas no Termo de Referência, e que atenda as especificações técnicas, os quantitativos e os serviços correlatos descritos neste EDITAL e seus ANEXOS.

**RELATÓRIO:**

Submete-se a apreciação o referido processo, cujo o objeto é a **PREGÃO ELETRÔNICO**, do tipo **REGISTRO DE PREÇOS**, com fulcro na Lei nº 14133/2021, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, do Decreto federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 e, do Contrato de Consórcio Público e de seu Estatuto Social.

Consta no presente certame:

- Documento de Formalização de Demanda assinado pela Diretoria Executiva contendo a justificativa da contratação e os orçamentos;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Minuta de Edital;
- Termo de Referências;
- Minuta da Ata de Registro de Preços
- Minuta do Contrato
- Modelo de Carta de Credenciamento

- Modelo de declaração de microempresa ou empresa de pequeno porte
- Modelo de declaração de regularidade fiscal e requisitos habilitatórios
- Modelo de declaração de não utilização do trabalho do menor
- Modelo de Declaração de Inexistência de Superveniência de fato impeditivo à participação em licitações promovidas por órgãos ou entidades públicas;
- Modelo de Proposta;
- Planilha de Quantitativos e Orçamento Estimativo;
- Regulamento do sistema operacional da licitação.

Importante destacar que o referido objeto já foi tema de análise por esta procuradoria, mas o certame restou DESERTO. Ainda assim, o Tribunal de Contas do Estado de Santa apresentou apontamentos sobre o processo, e com a reabertura para lançamento, foram acatadas todas as sugestões e o processo retornou a esta procuradoria para reanálise.

Relatado o pleito passo ao Parecer.

### **APRECIÇÃO JURÍDICA**

#### **1- Finalidade e abrangência do parecer jurídico**

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 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá: I- apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade; II- redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.*

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em

função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

**Por fim, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.** Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Diretoria Executiva.

## **2- Fase preparatória**

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece quais são os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de licitação conforme segue:

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

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

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

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

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

V - a elaboração do edital de licitação;

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

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

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

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

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

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

No mérito, a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, pregão, conforme dispositivo abaixo transcrito:

*Art. 28. São modalidades de licitação:*

*I - pregão;*

(...)

Desta forma, destaca-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois a contratação foi qualificada como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto. Sendo assim a modalidade escolhida para a licitação, está em conformidade com o exigido pela legislação.

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista que conforme a justificativa apresentada “A realização do serviço proposto permitirá maior segurança na guarda, tanto física quanto lógica (meio digital), de documentos e gestão da informação, além de auxiliar no trabalho dos departamentos envolvidos, tornando possível a recuperação e visualização imediata do acervo documental. O sistema permitirá ainda a consulta, fornecendo agilidade na recuperação de informação tão sensível à sociedade”, bem como tal contratação fora discutida em Assembleia Geral dos Consorciados, aprovada por unanimidade, e ainda formalizado o interesse individualmente por cada município interessado na contratação, portanto, amplamente justificado.

Quanto a inexistência de Plano Plurianual, tratando-se de Consórcio Público, todas as suas contratações são previstas no Plano de Trabalho de Programas especificados criados e aprovados em assembleia Ordinária. O objeto do Pregão Eletrônico, por trata-se de registro de preços, tem suas quantidades apresentadas em assembleia com base nos municípios participantes, podendo inclusive ocorrer a adesão do CIM-AMFRI na contratação do objeto, ante a previsão no Programa 01 – Manutenção do CIM-AMFRI, portanto, apesar de não haver documento nomeado Plano Plurianual, a previsão do presente objeto ocorreu dentro do regramento do CIM-AMFRI.

## **DA ANÁLISE DO ESTUDO TECNICO PRELIMINAR**

Da análise do estudo técnico preliminar percebe-se que foram previstos os conteúdos conforme descritos na NLLC dentre os quais são obrigatórios:

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

*II - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*

*III - 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;*

*IV - justificativas para o parcelamento ou não da solução;*

*V - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina;*

Percebe-se que o estudo técnico preliminar contém, parcialmente os elementos necessários conforme a previsão legal supracitada acima.

### **DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA**

O Termo de referência deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição/ pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária em observância ao art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

Nota-se que dos requisitos exigidos pela Lei 14.133/2021 quanto os requisitos do Termo de Referência, todos foram cumpridos. Apesar de alguns não estarem descritos em tal documento, eles são descritos nos documentos balizadores da licitação, como por exemplo na Minuta de Contrato há a previsão do prazo contratual, o que dá publicidade aos interessados dos itens necessários.

### **DA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

Em observância ao art. 6º, XXIII, alínea "i" c/c art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021, é dever da Administração elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação. Além disso, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Em análise aos autos, verifica-se que a forma utilizada foi a pesquisa no portal PNCP, bem como a média de três orçamentos de empresas que atuam no mercado com o referido objeto na região, chegando-se assim a uma média do valor de mercado como base de preços, juntando-se planilha de custos e formação de preços. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por esta assessoria jurídica, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

### **Da Minuta do Edital**

É cediço, que a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, o termo de referência e, a minuta do contrato e, a ata de registro ( quando for o caso). Diante do apresentado, verifica-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e, com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

*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.*

Sendo assim, num primeiro momento, não há nada a ser acrescentado ou ajustado, salvo melhor entendimento.

### **3- Da Minuta do Contrato**

Neste ponto, a minuta do contrato as seguintes cláusulas: objeto, preço e condições de pagamento, vigência, dotação orçamentária, reajustamento de preço, obrigações da Contratante e Contratada, fiscalização, pagamento, alterações, rescisão contratual, penalidades, norma aplicada e eleição de foro. Assim, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que

são necessárias nos contratos administrativos, vejamos:

*Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:*

- I - *o objeto e seus elementos característicos;*
- II - *a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;*
- III - *a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;*
- IV - *o regime de execução ou a forma de fornecimento;*
- V - *o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*
- VI - *os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;*
- VII - *os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;*
- VIII - *o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*
- IX - *a matriz de risco, quando for o caso;*
- X - *o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;*
- XI - *o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;*
- XII - *as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;*
- XIII - *o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;*
- XIV - *os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;*

XV - *as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*

XVI - *a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;*

XVII - *a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;*

XVIII - *o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;*

XIX - *os casos de extinção.*

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas como principais: objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro, não vislumbro nada além disso, a ser acrescentado.

#### **4- Publicidade do edital e do termo do contrato**

Destaco 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 da União, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e **art. 94** da Lei nº 14.133, de 2021.

Destaco 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.

## CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

S.M.J. É o parecer.

Itajaí, 04 de dezembro de 2024.

**Juciara Reis Censi**  
Assessora Jurídica  
OAB/SC 36.021