



MUNICÍPIO DE DONA EMMA ESTADO DE SANTA CATARINA

CNPJ nº 83.102.426/0001-83

Rua Alberto Koglin nº 3493 – Centro – 89.155-000 – Dona Emma – SC
Fone/Fax: (47) 3364-2800 – E-mail: prefeitura@donaemma.sc.gov.br

PARECER JURÍDICO

EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 92/2024 - PREGÃO ELETRÔNICO - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

INTERESSADOS: Gabinete do Prefeito

I - RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EVENTUAIS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS PARA TODAS AS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE DONA EMMA, DE ACORDO COM A DEMANDA, CONFORME CONDIÇÕES PREVISTAS NESTE EDITAL**, mediante sistema de registro de preços, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica de disputa aberta (**Menor Preço por Item**), conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- I) Documento de formalização da demanda;
- II) Estudo técnico preliminar;
- III) Relatório de Pesquisa de Preços
- IV) Termo de referência;
- V) Minuta do Edital.

É a síntese do necessário.

II - APRECIÇÃO JURÍDICA

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



MUNICÍPIO DE DONA EMMA ESTADO DE SANTA CATARINA

CNPJ nº 83.102.426/0001-83

Rua Alberto Koglin nº 3493 – Centro – 89.155-000 – Dona Emma – SC
Fone/Fax: (47) 3364-2800 – E-mail: prefeitura@donaemma.sc.gov.br

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. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, 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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados.



MUNICÍPIO DE DONA EMMA ESTADO DE SANTA CATARINA

CNPJ nº 83.102.426/0001-83

Rua Alberto Koglin nº 3493 – Centro – 89.155-000 – Dona Emma – SC
Fone/Fax: (47) 3364-2800 – E-mail: prefeitura@donaemma.sc.gov.br

Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

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

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

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;



MUNICÍPIO DE DONA EMMA ESTADO DE SANTA CATARINA

CNPJ nº 83.102.426/0001-83

Rua Alberto Koglin nº 3493 – Centro – 89.155-000 – Dona Emma – SC
Fone/Fax: (47) 3364-2800 – E-mail: prefeitura@donaemma.sc.gov.br

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.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, e a minuta do Edital.

Conforme se observa do procedimento o objeto é lícito, visto que tem como objetivo a *“contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços eventuais de transporte de passageiros, para a promoção da locomoção de munícipes e servidores municipais de Dona Emma, para realização de atividades de interesse público conforme a necessidade das secretarias deste município;*

Visando o atendimento das finalidades institucionais da Prefeitura Municipal de Dona Emma, qual seja, oferecer serviços públicos e de qualidade, faz-se necessário que este órgão, disponha de serviços de transporte de passageiros;

Desta forma, a contratação de pessoa jurídica especializada para terceirização de serviços eventuais de transporte de passageiros, visa o atendimento das necessidades do Município de Dona Emma, com fornecimento de mão de obra e veículos necessários para execução dos serviços”.



MUNICÍPIO DE DONA EMMA ESTADO DE SANTA CATARINA

CNPJ nº 83.102.426/0001-83

Rua Alberto Koglin nº 3493 – Centro – 89.155-000 – Dona Emma – SC
Fone/Fax: (47) 3364-2800 – E-mail: prefeitura@donaemma.sc.gov.br

Desta forma, é possível aferir claramente que o processo encontra-se devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações nesta Secretaria, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, *in fine*:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: VII - a partir de documentos de formalização de demandas, **os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão**, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: descrição da necessidade, área requisitante, alinhamento entre a contratação e o planejamento, descrição dos requisitos da contratação, da especificação dos serviços, forma e critérios de seleção do fornecedor, responsabilidades da contratada, responsabilidades da contratante, do prazo de vigência, das condições de pagamento, dos preços e alterações - aumento e supressão, da fiscalização, das sanções, matriz de risco, alternativas disponíveis no mercado, estimativa do valor da contratação, descrição da solução como um todo, etc, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: XXIII - termo de referência: documento necessário



MUNICÍPIO DE DONA EMMA ESTADO DE SANTA CATARINA

CNPJ nº 83.102.426/0001-83

Rua Alberto Koglin nº 3493 – Centro – 89.155-000 – Dona Emma – SC
Fone/Fax: (47) 3364-2800 – E-mail: prefeitura@donaemma.sc.gov.br

para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

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

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possuem os seguintes elementos: Descrição da necessidade e o objeto, área requisitante, requisitos da contratação, estimativa de quantidades a serem contratadas alternativas disponíveis no mercado, estimativa do valor da contratação, justificativa para o parcelamento ou não da solução, justificativa da viabilidade, resultados retendidos, sendo que não foram contemplados neste ETP os elementos II, V, VII, IX, X, XI e XII do §1º do Art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, por não se aplicarem à contratação ora pretendida.

Portanto, o procedimento encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC, senão vejamos:



MUNICÍPIO DE DONA EMMA ESTADO DE SANTA CATARINA

CNPJ nº 83.102.426/0001-83

Rua Alberto Koglin nº 3493 – Centro – 89.155-000 – Dona Emma – SC
Fone/Fax: (47) 3364-2800 – E-mail: prefeitura@donaemma.sc.gov.br

Art. 18. [...] § 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.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.



MUNICÍPIO DE DONA EMMA ESTADO DE SANTA CATARINA

CNPJ nº 83.102.426/0001-83

Rua Alberto Koglin nº 3493 – Centro – 89.155-000 – Dona Emma – SC
Fone/Fax: (47) 3364-2800 – E-mail: prefeitura@donaemma.sc.gov.br

Da Minuta do Edital

Conforme já informado ao norte, 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: Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Formulário de Pesquisa de Preços, minuta do Edital. Diante do apresentado, afere-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.

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

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

III- CONCLUSÃO

Ante a todo o exposto, e com fundamento no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto às minutas apresentadas, verifica-se a devida obediência aos ditames da NLLC, razão pela qual conclui-se pela



MUNICÍPIO DE DONA EMMA ESTADO DE SANTA CATARINA

CNPJ nº 83.102.426/0001-83

Rua Alberto Koglin nº 3493 – Centro – 89.155-000 – Dona Emma – SC
Fone/Fax: (47) 3364-2800 – E-mail: prefeitura@donaemma.sc.gov.br

aprovação e opina-se pelo prosseguimento do processo, com a observância desde já das publicações e do prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo artigo 55, inciso I, alínea “a” da Lei nº14.133/2021.

Deixa de opinar quanto a dotação orçamento, pelo fato de ter o setor técnico responsável para tal, tendo apenas este jurídico a responsabilidade de verificar a existência de dotação no processo licitatório Ressalte-se, ainda, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica das Secretarias solicitantes, bem como a verificação das dotações orçamentarias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, motivo pelo qual o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

São os termos do parecer, reitera-se, meramente opinativo e orientador, que submetemos à decisão superior hierárquica.

Dona Emma(SC), 18 de setembro de 2024.