



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 233/2024

Ementa. Licitação. Fase interna. Modalidade pregão eletrônico. Critério de julgamento menor preço por item. Registro de preços para aquisição de insumos ambulatoriais. Secretaria Municipal da Saúde. Lei nº 14.133/21. Decreto Municipal nº 045/2024. Parecer favorável, **com condições.**

I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do processo **SEI nº 24.0.000017801-9**, no qual se busca a aquisição de insumos ambulatoriais, mediante adoção de sistema de registro de preços.

2. O presente feito foi instruído com diversos documentos, dentre os quais: **(i)** justificativa assinada pelo ordenado de despesas **(ii)** estudo técnico preliminar; **(iii)** termo de referência; **(iv)** pesquisa de preços; **(v)** memorando circular questionando existência de interesse de outros órgãos/entidades em participar do registro de preços; **(vi)** minuta do edital; **(vii)** minuta da ata de registro de preços.

3. Eis o relatório. Passa-se a analisar.

II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

4. O art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade do envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

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.

(...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

5. Acerca da competência da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, o Decreto Municipal nº 549, de 26 de dezembro de 2023, assim dispõe:

*Art. 13. A análise jurídica referente aos processos de licitações e contratos será realizada pela **Diretoria Jurídica da secretaria responsável pelo processamento das licitações.***

(...)

6. Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Diretoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

II.B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

7. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:

I - secretários e equivalentes;

II - diretores e equivalentes; e

III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.

Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.

8. Considerando que, no caso em apreço, se está diante de processo específico de contratação, exsurge a legitimidade dos agentes de contratação para demandarem análise por parte do órgão de assessoramento jurídico, nos termos do inciso III do art. 15 do Decreto nº 549/2023, motivo pelo qual se verifica a presença da legitimidade no caso em tela.

II.C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

9. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica,** partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

10. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:

(...)

c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):

(...)

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;*

(...)

11. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

II.D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

12. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.*

*Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**.*

13. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres **comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores**. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

14. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário*

15. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, caput, do Decreto nº 549/2023, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

III. DAS PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES

16. Como condição de viabilidade jurídica da contratação pretendida no presente processo, deve o gestor acolher as recomendações e condicionantes que se passa a apresentar ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas.

III.A QUANTO A QUESTÕES GERAIS

17. Analisando-se os autos, verifica-se que foi publicado no Diário Oficial pedido de orçamentação (doc. 0644793). Ao que parece, no entanto, não houve interessados. Diante disso, a pesquisa de preços foi realizada levando em consideração apenas informações extraídas de bancos e painéis de preços, bem como mídias especializadas.

18. No que tange à pesquisa de preços, o § 1º do artigo 23 da Lei nº 14.133/21 diz o seguinte:

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

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

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

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

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

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

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

(...)

19. O dispositivo legal transcrito prevê cinco parâmetros para realização da pesquisa de preços. Devem ser priorizados, no entanto, aqueles indicados nos incisos I e II do § 1º. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, aplicável no âmbito municipal por força do artigo 3º do Decreto Municipal nº 390/2023:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

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

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

(...)

20. No caso em tela, a pesquisa de preços foi realizada com base em painéis e bancos de preços, bem como informações extraídas de mídias especializadas. Sendo assim, tem-se que, em tese, foram observados os parâmetros prioritários previstos no 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021.

21. A pesquisa realizada exclusivamente com base em bancos e painéis de preços pode não refletir os valores praticados pelo mercado. Diante disso, costumeiramente esta Diretoria Jurídica recomenda a ampliação da cesta de preços, buscando-se orçamentos apresentados por potenciais fornecedores. No caso em tela, no entanto, entende-se não ser necessária tal diligência.

22. Consoante se observa nos autos, foram consultadas mídias especializadas. Sendo assim, tem-se que a cesta de preços não foi constituída apenas a partir de dados extraídos de bancos de preços, consultando-se valores praticados na iniciativa privada.

23. O fato da cesta de preços ter considerado valores praticados pela iniciativa privado, além de dados constantes em bancos e painéis de preços, indica uma tendência dos valores refletirem as condições de mercado. É necessário, no entanto, que haja análise crítica dos dados que integram a pesquisa.

24. O Tribunal de Contas da União já consolidou o entendimento de que é dever do gestor analisar criticamente os valores obtidos em pesquisa de preços, desconsiderando-se aqueles que apresentam grande discrepância. Nesse sentido, é o que se observa:

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Acórdão 403/2013-Primeira Câmara

25. Acredita-se que os dados que integram a cesta de preço tenham sido objeto de análise pelo gestor. Em esse não sendo o caso, **recomenda-se** seja procedida análise crítica dos valores.

26. Não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento realizar análise quanto aos valores considerados na pesquisa de preços, na medida em que tal exame tem natureza técnica. É atribuição desta Diretoria Jurídica, no entanto, alertar o gestor quanto à necessidade de proceder tal análise.

27. Em o gestor entendendo que a média dos valores que integram a cesta de preços não reflete a realidade do mercado, **recomenda-se** a ampliação da pesquisa. Em esse



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

sendo o caso, sugere-se seja encaminhado pedido de orçamento diretamente aos potenciais fornecedores, observando-se o que estabelece o artigo 23, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/21.

28. Analisando-se o que consta no doc. 0741181, verifica-se que, salvo equívoco, a pesquisa de preços foi realizada sem que houvesse consulta ao Banco de Preços em Saúde – BPS, o que é **necessário**.

29. O BPS não possui registro de preços apenas de medicamentos, mas também de diversos produtos para a saúde. Em a licitação englobando objeto que se enquadra em tal conceito, deve ser feita a consulta, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União:

*A realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento básico de licitação com respaldo apenas em consulta a empresas privadas não atende o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, que estabelece que as compras devem balizar-se também pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, os quais, **no caso de medicamentos e correlatos, estão disponíveis no Banco de Preços em Saúde (BPS)**, do Ministério da Saúde, entre outros bancos de dados. Acórdão 247/2017-Plenário*

30. Ressalvado equívoco, o presente certame tem como objeto a aquisição de produtos contemplados no BPS. Sendo assim, tal banco de preços **deve** ser consultado.

31. Ao tratar sobre o planejamento de compras, o artigo 40 da Lei nº 14.133/21 diz o seguinte:

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

(...)

32. O dispositivo legal parcialmente transcrito estabelece que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual. Sendo assim, entende-se que, para fins de definição de quantitativo, é recomendável considerar o consumo em anos anteriores.

33. No caso em tela, quanto a cada um dos itens indicados no termo de referência, consta informação do consumo nos três anos anteriores. Além disso, foi apresentada justificativa para a aparente discrepância entre o consumo em anos pretéritos e os quantitativos pretendidos.

34. Aplauda-se o gestor ao informar nos autos o consumo de anos anteriores, bem como justificar o aumento de quantitativo pretendido (doc. 0749084). No entanto, não



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

se pode deixar de ignorar que tal majoração é significativamente expressiva quanto a alguns itens. A título de exemplo, indica-se o item 17 (potes exames HCG 101):

| Item | Descrição | Consumo 2021 | Consumo 2022 | Consumo 2023 | Quantidade RP |
|------|-----------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| 17 | POTES EXAMES HCG 101. | 14 | 25 | 154 | 25.000 |

35. O quantitativo pretendido representa mais de cem vezes o consumo registrado no ano de 2023. Diante disso, **recomenda-se** que o gestor certifique se realmente os quantitativos estão corretos.

36. Registra-se que não se está fazendo qualquer juízo crítico quanto aos dados informados na justificativa de doc. doc. 0749084. Sugere-se apenas que, em razão do significativo aumento pretendido, confira-se se os quantitativos pretendidos estão corretos.

37. Deve se levar em conta que as quantidades estimadas, em casos como o dos autos, importam, sobretudo, para a modelagem da licitação, uma vez que, em havendo itens que restem aquém do valor teto para licitações exclusivas para Microempresas - MEs e Empresas de Pequeno Porte - EPPs, deverá o administrador restringir a participação na licitação apenas para empresas de tais portes.

38. Por isso é tão importante, em casos tais, se justificar o quantitativo, pois a licitação, além de ser um procedimento que tem como função a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, também visa o desenvolvimento nacional sustentável, passando, assim, pelo fomento às empresas de menor porte.

39. Por outro lado, caso tenha sido subestimado o quantitativo, poderá ocorrer, salvo melhor juízo, risco de desabastecimento dos insumos, podendo ensejar a necessidade de contratação direta por meio de dispensa emergencial, o que deve ser evitado pelo administrador.

III.B. QUANTO AO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (DOC. 0810342)

40. Em sua essência, o estudo técnico preliminar é um documento eminentemente técnico, cuja análise transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico. No caso em tela, no entanto, entende-se oportuno realizar algumas considerações.

41. O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.

42. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho¹:

O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

43. É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP. Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

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:

(...)

*§ 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;

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

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.

(...)

44. O estudo técnico preliminar deve indicar um problema a ser resolvido. A partir daí, devem ser examinadas as soluções disponíveis, estabelecendo-se qual é a mais adequada ao caso. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Ronny Charles²:

Diante da Lei nº 14.133/2021, pode-se compreender o Estudo Técnico Preliminar como um instrumento estratégico para reflexão sobre elementos exógenos (por exemplo, soluções do mercado para atendimento da necessidade administrativa) e elementos endógenos (ferramental aplicável à seleção do objeto licitatório), fundamentais para uma boa definição do objeto da licitação e do mecanismo de seleção e contratação a ser adotado.

Assim, por exemplo, quando um órgão possui uma necessidade de transporte de seus colaboradores, surge uma demanda administrativa a ser atendida. Contudo, o mercado oferece diversas soluções para atendimento dessa demanda administrativa; em tese, seria possível contratar uma empresa terceirizada, realizar a aquisição de veículos, a locação de veículo, optar pelo uso de aplicativo, entre outras soluções. Nesta sentença, o primeiro passo relevante da etapa de planejamento envolve a definição da “pretensão contratual”.

Ao escolher um desses modelos, para a definição do objeto da licitação, excluir-se-ão os demais. Uma precipitada definição do objeto licitatório pode ignorar problemas que apenas serão percebidos mais claramente durante a licitação ou mesmo na execução contratual.

Por isso, em licitações para aquisição de equipamentos, antes da confecção do termo de referência, deve ser avaliada a potencial existência no mercado de diferentes modelos para o atendimento da necessidade administrativa da Administração.

45. Consoante se extrai do exposto, ao escolher uma das soluções disponíveis do mercado, o administrador excluirá as demais. Uma precipitada definição do objeto da licitação pode ignorar problemas que apenas serão percebidos durante o procedimento licitatório ou a execução do contrato. Diante disso, é necessário que, na fase de planejamento, haja aprofundada análise das soluções disponíveis para atender a necessidade da Administração.

2 TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 174.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

46. No caso em tela, o estudo técnico preliminar juntado aos autos indica que existe a necessidade do fornecimento de insumos ambulatoriais. O documento refere que a realização de um registro de preços seria a maneira mais adequada para atender tal demanda.

47. A análise das soluções disponíveis no mercado para atender a demanda objeto do presente processo transborda o escopo de atuação desta Diretoria Jurídica. Tal análise cabe exclusivamente ao gestor.

48. Em que pese o referido no parágrafo anterior, cabe a este órgão de assessoramento alertar o gestor que, quando da elaboração do estudo técnico preliminar, deve examinar o **maior número possível de soluções disponíveis**. **Recomenda-se** que o administrador **sempre** considere tal questão quando do planejamento de processos licitatórios, buscando o exame do maior número possível de soluções.

49. Registrada a recomendação de sempre se buscar analisar o maior número possível de soluções disponíveis no mercado, observa-se que o estudo técnico preliminar juntado aos autos está de acordo com as exigências legais, tendo sido elaborado na fase inicial do planejamento do certame.

50. Em que pese o referido, observa-se que, no item 11, o ETP indica que a contratação pretendida encontra respaldo no plano anual de contratações, não tendo tal documento sido juntado aos autos. Sendo assim, **recomenda-se** a sua juntada ao processo ou, alternativamente, seja indicado endereço eletrônico onde possa ser encontrado.

51. Quanto ao tema, esclarece-se que o Decreto nº 550/2023 passou a prever a obrigatoriedade da elaboração do plano anual de contratações no âmbito do Município de Canoas. Tal diploma normativo, no entanto, não se confunde com o próprio plano anual a ser elaborado. O que se está a recomendar no presente parecer não é a juntada aos autos do diploma normativo referido, mas sim do próprio plano anual de contratações, **caso esse já tenha sido elaborado**.

52. Registra-se que a recomendação referida tem como fundamento o fato do ETP indicar que a contratação pretendida está alinhada com o plano anual de contratações da Secretaria Municipal da Saúde, o que indica que tal documento já foi elaborado. Caso o plano de contratações esteja em fase de elaboração, recomenda-se seja prestado o devido esclarecimento.

53. Ainda quanto ao estudo técnico preliminar, observa-se que o subitem 4.3 indica que o artigo 84 da Lei nº 14.133/2021 permitiria a prorrogação do contrato firmado. Tal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

dispositivo, no entanto, não prevê a prorrogação do contrato, mas sim da ata de registro de preços. Dessa feita, **recomenda-se** seja feita a correção.

III.C QUANTO AO TERMO DE REFERÊNCIA (DOC. 0810342)

54. Referente à minuta do termo de referência, chama-se atenção para as seguintes recomendações:

a. De início, verifica-se que o termo de referência juntado pela área requisitante carece de complementação à luz do que dispõe a legislação que rege a matéria. Confira-se:

Decreto Municipal nº 171/2021:

Art. 3º(...)

X - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

b) o critério de aceitação do objeto;

c) os deveres do contratado e do contratante;

d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;

e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;

f) o prazo para execução do contrato; e

g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

(...)

a.1. Nesse ponto, observou-se que o termo de referência não indicou as sanções aplicáveis ao caso. Não se ignora o que consta no item 16. É necessário, no entanto, que o documento indique as sanções aplicáveis ou, alternativamente, faça referência à cláusula expressa do edital que as prevê, não sendo suficiente indicar que as penalidades serão aquelas previstas na legislação.

b. O **subitem 1.5.1.2** estabelece o seguinte:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

1.5.1.2. Na ocorrência de formalização de contrato, este deverá ser assinado dentro do prazo de validade da Ata de Registro de Preços, entrando em vigor no primeiro dia útil subsequente à data de assinatura do contrato ou ordem de início de serviços, e sua vigência observará as condições mencionadas no artigo 105 da Lei nº 14.133/21.

b.1. Referente a eventual contrato a ser celebrado, alerta-se o gestor da necessidade de observância ao artigo 94 da Lei nº 14.133/21. Esse estabelece que, como regra, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia dos contratos administrativos e seus aditivos.

c. No **subitem 6.2.1**, recomenda-se de constar referência a servidor específico, a fim de evitar dificuldades na entrega dos produtos caso tal profissional esteja ausente. Sugere-se que o recebimento será feito pelo fiscal do contrato ou seu substituto, a ser designado oportunamente, nos termos do Decreto Municipal nº 196/2018, adotando-se o que estabelece o artigo 140, II, “a”, da Lei nº 14.133/21.

d. No **subitem 6.3.3**, recomenda-se que o gestor avalie a possibilidade de permitir que a notificação ocorra de forma eletrônica, desde que haja confirmação de recebimento.

e. Quanto ao **subitem 7.2.1**, recomenda-se que o gestor avalie eventual necessidade de suprimir o termo “não”, a fim de que seja observado o que determina o artigo 15, § 2º, da Lei nº 14.133/21.

f. Ao tratar sobre o recebimento provisório e o recebimento definitivo, o **subitem 8.1** assim estabelece:

8.1. Para o recebimento do objeto desta licitação, o CONTRATANTE designará os servidores que farão o recebimento, nos termos do artigo 140, II, “a” e “b”, da Lei nº 14.133/21, da seguinte forma:

a) provisoriamente, em até 10 (dez) dias consecutivos a contar da entrega, pelo responsável por seu acompanhamento e/ou fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências do edital e seus anexos;

b) definitivamente, por servidor responsável, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências quantitativas e qualitativas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis ou consecutivos contados após o recebimento provisório.

b.1) na hipótese de a verificação a que se refere o subitem anterior não ser procedida dentro do prazo fixado, reputar-se-á como realizada, consumando-se o recebimento definitivo no dia do esgotamento do prazo.

f.1. No tocante ao recebimento de bens, o artigo 140 da Lei nº 14.133/21 dispõe da seguinte forma:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

(...)

II - em se tratando de **compras**:

a) **provisoriamente, de forma sumária**, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;

b) **definitivamente**, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

§ 1º O objeto do contrato poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, quando estiver em desacordo com o contrato.

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato.

(...)

f.2. O recebimento provisório consiste na simples transferência da posse direta do bem. Após, a Administração deverá promover as conferências necessárias, quando deverá proceder com o recebimento definitivo. Sendo assim, é recomendável que os recebimentos aconteçam em momentos diferentes, de forma sucessiva.

f.3. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho³:

3) O recebimento provisório (inc. I, al. "a", e inc. II, al. "a")

O recebimento provisório consiste na simples transferência da posse do bem ou dos resultados do serviço para a Administração.

3.1) Ausência de liberação do contratado

O recebimento provisório não acarreta liberação integral do particular nem significa que a Administração reconheça que o objeto é bom ou que a prestação foi executada corretamente. Não importa quitação para o particular. A Administração deverá, a partir do recebimento provisório, examinar o objeto para verificar sua adequação às exigências da lei, do contrato e da técnica.

3.2) Efeitos do recebimento provisório

Isso não significa que a entrega provisória não produz efeito algum. Produz liberação do particular dos riscos sobre a coisa, a partir da transferência da posse. Se a coisa se perder ou deteriorar, por evento não imputável ao particular, a Administração arcará com as consequências.

3 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 1555.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

3.3) Recebimento provisório de bens e serviços

Quando se tratar de obras e serviços, o contratado deverá comunicar à Administração que a coisa se encontra em condições de ser recebida provisoriamente, Cabe à Administração realizar um exame genérico quanto às exigências técnicas que comportem exame imediato.

O recebimento provisório compete ao agente administrativo indica para acompanhar e fiscalizar (art. 117).

3.4) Recebimento provisório de compras

No caso de compras, as coisas deverão ser entregues pelo particular segundo os termos contratuais. Se o contrato prever a entrega da coisa no estabelecimento do particular, deverá ele comunicar à Administração que o bem se encontra à disposição. Mas a hipótese mais comum é o particular entregar a coisa em locais determinados.

4) O recebimento definitivo (inc. I, al. "b", e inc. II, al. "b")

Após recebido provisoriamente o objeto do contrato, a Administração promoverá os exames, testes e verificações necessárias.

4.1) Competência

O recebimento definitivo incumbirá ao agente ou comissão designada pela autoridade competente. De acordo com a natureza do objeto, poderá exigir-se que os servidores apresentem determinada qualificação profissional ou técnica que os habilite para desempenhar a avaliação do recebimento do objeto contratado.

4.2) O exame detalhado

Cabe examinar com profundidade o atendimento das obrigações contratuais e outras exigências cabíveis.

f.4. Consoante exposto pelo celebrado doutrinador, o recebimento provisório consiste na simples transferência da posse do bem, **não exigindo maiores verificações.** Diante disso, é aconselhável que ocorra o mais rápido possível, **preferencialmente quando da entrega dos produtos.** Procedido o recebimento provisório, cabe ao gestor realizar a conferência detalhada dos produtos. Após, deverá realizar o recebimento definitivo.

f.5. Haja vista a própria natureza do instituto, o recebimento provisório deve ocorrer no momento em que a contratada realiza a entrega dos produtos ou no menor prazo possível. Daí a lei utilizar a expressão "de forma sumária" no art. 140, II, alínea "a". Tal recebimento não acarreta liberação integral do particular, nem significa que a Administração reconhece que o bem está de acordo com as exigências constantes no termo de referência. O recebimento provisório significa apenas a transferência da posse, não servindo para autorizar o pagamento do preço.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

f.6. No caso em tela, o subitem 8.1.a estabelece que o recebimento provisório será realizado no prazo de 10 (dez) dias, a contar da entrega dos produtos. **Recomenda-se** que o gestor certifique se efetivamente é necessário conceder o referido prazo para tal espécie de recebimento, haja vista a própria natureza do instituto.

f.7. Quando do recebimento provisório, exige-se apenas análise sumária dos produtos, o que pode ser feito no momento da entrega desses. Sendo assim, deve ser examinado se efetivamente existe a necessidade da concessão de prazo de dez dias, tal como previsto no subitem 8.1.a.

f.8. Situação totalmente diferente é quando se está diante de recebimento definitivo. Esse, embora não gere a exclusão de responsabilidade da contratada, exige a elaboração de termo detalhado, que demonstre o atendimento das exigências contratadas.

f.9. O subitem 8.1.b do termo de referência prevê que o recebimento definitivo será realizado no prazo de cinco dias. Recomenda-se que o gestor certifique se tal prazo será suficiente para a realização do exame exigido pelo artigo 140, II, “b”, da Lei nº 14.133/21. Além disso, sugere-se seja definido se tal prazo deverá ser contado em dias úteis ou em dias corridos.

f.10. O subitem 8.1.b.1 do termo de referência prevê que, na hipótese da verificação exigida não ser realizada no prazo fixado, reputar-se-á como realizado o recebimento definitivo. Recomenda-se a supressão de tal subitem, na medida em que a sua redação pode gerar a equivocada interpretação de que é facultativa a realização do exame exigido pelo artigo 140, II, “b”, da Lei nº 14.133/21.

g. No **subitem 9.1.2.1**, sugere-se que o gestor avalie a possibilidade da comunicação ser realizada de forma eletrônica, desde que haja confirmação do recebimento.

h. Quanto ao **subitem 10.1.4**, recomenda-se suprimir a expressão “decorrentes de dolo ou culpa”. Isso porque tal expressão poderia gerar dúvidas quanto à responsabilização em hipóteses onde a legislação prevê a aplicação da Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva.

i. O **item 13** trata sobre reajuste e reequilíbrio. Recomenda-se seja alterada a redação, passando-se a adotar a seguinte:

“13.1. Os preços inicialmente contratados são fixos e irreeajustáveis no prazo de 12 (doze) meses, contados da data do orçamento estimado.”



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

13.1.1. Após o prazo inicial de 12 (doze) meses do subitem anterior, os preços iniciais poderão ser reajustados, mediante a aplicação, pela CONTRATANTE, do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia – IBGE, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade. (OU ÍNDICE SETORIAL – SINAPI / SICRO – ETC).

13.1.2. O reajuste deverá ser pleiteado pela CONTRATADA em até 90 (noventa) dias após a ocorrência do lapso temporal que o autoriza, nos termos do subitem anterior, desde que ainda vigente a ata de registro de preços.

13.1.3. Não requerido o reajuste no prazo previsto no subitem anterior, haverá a renúncia tácita a este.”

j. Em relação ao **subitem 16.1**, recomenda-se a substituição da referência ao Decreto Municipal nº 376/2022 por referência ao novo **Decreto Municipal nº 059/2024**.

k. O **anexo I** do termo de referência apresenta descrição técnica dos produtos a serem adquiridos, inclusive com indicação de tamanho e características. A análise de tais questões foge ao escopo de atuação desta unidade de assessoramento, na medida em que não possui natureza jurídica, mas técnica. Em que pese o referido, alerta-se o gestor que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 9º da Lei nº 14.133/21:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

*a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

*c) **sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato**;*

II - 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;

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.

(...)

k.1. Considerando o dispositivo legal parcialmente transcrito, bem como a ausência de conhecimento técnico deste órgão de assessoramento quanto ao objeto da licitação, recomenda-se que o gestor adote as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

k.2. Registra-se que não se está fazendo qualquer juízo crítico quanto às especificações constantes no termo de referência. **Recomenda-se** apenas que o gestor se certifique quanto à efetiva necessidade dos produtos licitados possuírem as especificações indicadas. **Recomenda-se**, ainda, seja atestado que tais especificações não inviabilizam a competitividade, bem como não acarretam direcionamento para marca ou empresa específica, o que não é possível.

l. A tabela existente no **anexo I** indica quais itens integram cota reservada para ME/EPP, bem como quais admitem ampla participação. Recomenda-se a revisão de tal tabela, observando-se o que estabelece a Lei Complementar nº 123/06:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

(...)

Art. 49. Não se aplica o disposto nos [arts. 47 e 48 desta Lei Complementar](#) quando:

I - (~~Revogado~~);

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.

l.1. Os dispositivos transcritos estabelecem que, como regra, a licitação deverá ser restrita a microempresas e empresas de pequeno porte quanto aos itens cujo valor seja de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais). Em tal valor sendo superado e os bens possuindo natureza divisível, exige-se a previsão de cota exclusiva para ME/EPP, de até 25%.

l.2. Para a definição da cota exclusiva para ME/EPP, deve se observar o que estabelece o Decreto Municipal nº 110/2024:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Art. 9º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

(...)

§ 9º Poderá ser fixado percentual abaixo daquele previsto no caput, desde que tal opção seja devidamente fundada em critérios técnicos, mercadológicos ou quando a adoção de tal percentual resultar em fixação da cota principal abaixo do valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

§ 10 A aplicação da norma constante no §9º não poderá resultar em redução da cota reservada aquém de 10% (dez por cento) do objeto da contratação.

1.3. Ressalvado equívoco, a tabela existente no anexo I do termo de referência não está de acordo com a Lei Complementar nº 123/06, recomendando-se seja feita revisão. A título de exemplo, indica-se o item 13 (espéculo vaginal descartável tamanho pequeno), cujo preço indicado é R\$ 9.940,00 (nove mil novecentos e quarenta reais). Tal valor exigiria participação exclusiva de ME/EPP, mas a tabela indica ampla participação.

1.4. A situação indicada no parágrafo anterior é apenas um dos pontos que exigem revisão. Recomenda-se que a tabela seja integralmente revista, observando-se o que estabelece a Lei Complementar nº 123/06 e o Decreto Municipal nº 110/2024.

1.5. O item 4 da tabela (soro fisiológico 0,9% 100ml) indica que se trata de cota principal (75% do valor total). No entanto, não se localizou a correspondente cota reservada (25% do valor total), o que deve ser objeto de análise.

1.6. Outro ponto que deve ser analisado é o item seringa descartável 1 ml, o qual foi fracionado, nos termos do artigo 48, III, da Lei Complementar 123/06. Observa-se, no entanto, que a cota principal restou fixada em valor inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Sendo assim, é possível que a cota reservada seja definida em percentual inferior a 25%, nos termos do artigo 9º do Decreto Municipal nº 110/2024, o que deve ser considerado pelo gestor.

m. O **subitem 3.1 no anexo II** estabelece que não será exigido documentação de qualificação técnica da contratada. Entende-se que tal opção do gestor é juridicamente possível. Recomenda-se, no entanto, seja apresentada justificativa, a fim de evitar pedidos de esclarecimentos e/ou impugnações ao edital.

m.1. Não se está a defender que deve se exigir a apresentação de documentação de qualificação técnica. Recomenda-se apenas que a dispensa seja motivada.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

- n. Recomenda-se a supressão do **subitem 4.2.2.2 do anexo II**. Isso porque, ao que parece, possui a mesma redação do subitem 4.2.2.1.
- o. O **subitem 4.5.2 do anexo I** faz referência ao subitem 3.5.1. Recomenda-se que o gestor avalie se a referência correta não seria ao subitem 4.5.1.
- p. O **subitem 4.6.1.c do anexo I** faz referência aos subitens 7.3.4 e 7.3.10. Recomenda-se que o gestor avalie se a referência correta não seria aos subitens 4.3.4 e 4.3.10.

III.D. QUANTO À MINUTA DO EDITAL (DOC. 0810342)

55. Referente à minuta do edital, chama-se atenção para as seguintes recomendações:

- a. A redação do **subitem 3.6** permite interpretação segundo a qual a presente licitação será restrita a microempresas e empresas de pequeno porte. Sendo assim, recomenda-se seja o texto revisto, a fim de que se estabeleça que a participação exclusiva de ME/EPP será restrita às cotas reservadas.
- b. No **subitem 7.1.2.5**, recomenda-se a adoção da seguinte redação: “prova de regularidade perante a Justiça do Trabalho, mediante apresentação de certidão emitida pelo Tribunal Superior do Trabalho, em vigor”.
- c. Quanto ao **subitem 7.4.1.7**, recomenda-se que o gestor avalie eventual necessidade de suprimir o termo “não”, a fim de que seja observado o que determina o artigo 15, § 2º, da Lei nº 14.133/21.
- d. Registra-se, por fim, ser necessário modificar a minuta do edital caso ocorram alterações no termo de referência que possam impactar a procedimentalização do certame, a fim de evitar textos conflitantes.

III.E. QUANTO À MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (DOC. 0810342)

56. Como de costume, sugere-se conferir se eventuais modificações realizadas no termo de referência e na minuta do edital exigem alterações na ata de registro de preço, a fim de que se mantenha uniformidade. Registra-se que a realização de tal análise é necessária, na medida em foi sugerido, no presente parecer, a alteração de normas no termo de referência que se repetem na minuta da ata de registro de preços, sendo necessário garantir uniformidade.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

57. A título de exemplo do referido no parágrafo anterior, indica-se a cláusula que trata sobre o reajustamento. A redação dessa deve ser adequada ao termo de referência, observando-se as modificações sugeridas no presente parecer.

58. Recomenda-se a revisão da **cláusula segunda (2.1)**, adequando-a ao que estabelece o artigo 20 do Decreto Municipal nº 45/2024. Esse determina que o prazo de vigência da ata de registro de preços será de um ano, **contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP**, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado que o preço se mantém vantajoso.

IV. DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

59. Consoante se aúfere do contido nos autos, o presente feito está tramitando de acordo com a Lei nº 14.133/21. Sendo assim, registra-se não ser possível a aplicação de normas constantes na Lei nº 8.666/93. Além desta estar revogada, não se admite a adoção conjunta de ambos os diplomas legais, consoante se extrai do artigo 191 da Nova Lei de Licitações:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o [inciso II do caput do art. 193](#), a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

(...)

60. Ao que se depreende, busca-se a aquisição de insumos ambulatoriais. Tais bens, salvo melhor juízo, caracterizam-se como produtos comuns. Dessa feita, deve ser adotada a modalidade pregão, consoante se extrai do artigo 29 da Lei nº 14.133/21:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º](#) desta Lei.

61. Ao que se extrai da justificativa constante nos autos, os produtos a serem adquiridos possuem padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital. Além disso, não se busca a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, bem como obras e serviços de engenharia.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

62. Considerando o exposto, tem-se como adequada a modalidade de licitação adotada pelo gestor, inclusive no que tange à adoção de procedimento eletrônico. Isso porque o § 2º do artigo 17 da Lei nº 14.133/21 é expresso ao dizer que as licitações serão realizadas preferencial sob a forma eletrônica.

63. No âmbito municipal, o Decreto nº 171/2021, que regulamenta a aplicação do pregão no Município de Canoas, estabelece o seguinte quanto à forma de realização do pregão eletrônico:

Art. 5º O pregão, na forma eletrônica, será realizado quando a disputa pelo fornecimento de bens ou pela contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, ocorrer à distância e em sessão pública, por meio do Sistema de Compras do Pregão Online Banrisul, disponível no endereço eletrônico www.pregaobanrisul.com.br.

§ 1º O sistema de que trata o caput será dotado de recursos de criptografia e de autenticação que garantam as condições de segurança nas etapas do certame.

§ 2º Na hipótese de que trata o §3º do art. 1º, além do disposto no caput, poderão ser utilizados sistemas próprios ou outros sistemas disponíveis no mercado, desde que estejam integrados à plataforma de operacionalização das modalidades de transferências voluntárias.

64. Além disso, o referido decreto, no mesmo sentido do que determina a Lei nº 14.133/21, veda a utilização do pregão em determinadas hipóteses:

Art. 4º O pregão, na forma eletrônica, não se aplica a:

I - contratações de obras;

II - locações imobiliárias e alienações; e

III - bens e serviços especiais, incluídos os serviços de engenharia enquadrados no disposto no inciso III do caput do art. 3º

65. No âmbito da legislação municipal, o Decreto nº 045/2024, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no Município de Canoas, assim dispõe:

*Art. 12. O processo licitatório para registro de preços será realizado na modalidade **concorrência ou pregão**.*

66. Ressalte-se que o artigo 12 do Decreto Municipal nº 045/2024 está de acordo com a Lei nº 14.133/21. No que tange à licitação a ser realizada envolvendo sistema de registro de preços, a Nova Lei de Licitações diz o seguinte:

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

(...)

*XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades **pregão ou concorrência**, de registro*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

(...)

67. Como se pode verificar, atendidos os pressupostos positivos e negativos para a adoção da referida modalidade, o objeto em apreço encontra, portanto, fundamento para ser licitado pela modalidade pregão tanto na legislação federal quanto na municipal, sendo patentemente aplicável no caso da contratação pretendida.

V. DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

68. Concernente ao instrumento convocatório, assim dispõe a Lei nº 14.133/21:

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

§ 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:

I - obtenção do licenciamento ambiental;

II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.

§ 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.

§ 7º 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.

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

I - mulheres vítimas de violência doméstica;

II - oriundos ou egressos do sistema prisional.

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - 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;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - 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;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

§ 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.

(...)

69. Observados os dispositivos colacionados supra, tem-se que o instrumento convocatório, qual seja, o edital de pregão eletrônico, atendeu aos requisitos dispostos na legislação, motivo pelo qual se encontra apto à publicação, desde que atendidas as recomendações expostas neste opinativo.

VI. DO INSTRUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA AVENÇA



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

70. Como é cediço, a licitação para formalização de registro de preços tem como produto final a assinatura de ata de registro de preços, avençada entre a Administração e as licitantes que se sagraram vencedoras do certame. Nesse sentido, é o que dispõe o art. 2º, II, do Decreto Municipal nº 045/2024:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

(...)

II - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

(...)

71. No mesmo sentido do que determina o artigo parcialmente transcrito, é o que estabelece a Lei nº 14.133/21. Essa não deixa dúvidas de que o produto final da licitação para formalização de registro de preços é a assinatura da respectiva ata.

72. O art. 17 do Decreto Municipal nº 045/2024, por sua vez, estabelece o seguinte:

Art. 17. Após os procedimentos previstos no art. 16, o licitante melhor classificado ou o fornecedor, no caso da contratação direta, será convocado para assinar a ata de registro de preços no prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação ou no aviso de contratação direta, sob pena de decadência do direito, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na Lei Federal nº 14.133, de 2021.

(...)

73. Assim, verifica-se que o registro de preços será efetivado por meio da competente ata de registro de preços, devendo a minuta desta acompanhar, necessariamente, o edital.

74. No tocante ao **efetivo momento de formalização das contratações/aquisições**, no entanto, tem-se que estas, no caso em específico, poderão realizar-se por meio de mera nota de empenho, conforme preceitua a legislação que rege a matéria. Confirma-se o que estabelece a Lei nº 14.133/21:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:
I - dispensa de licitação em razão de valor;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no [art. 92 desta Lei](#).

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

75. No mesmo sentido, é o que consta no Decreto Municipal nº 045/2024:

*Art. 33. A contratação com os fornecedores registrados na ata será formalizada pelo órgão interessado por meio de instrumento contratual, **emissão de nota de empenho de despesa**, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o disposto no art. 95 da Lei Federal nº [14.133](#), de 2021.*

Parágrafo único. Os instrumentos de que trata o caput serão assinados no prazo de validade da ata de registro de preços.

76. Como se pode verificar, considerando o objeto a ser contratado, é possível a formalização dos pedidos de fornecimento por mera emissão de nota de empenho, conforme autoriza a legislação colacionada supra. Isso porque, salvo melhor juízo, está-se diante de compra com entrega imediata.

VII. CONCLUSÃO

77. Assim sendo, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas coligidas aos autos, bem como os esclarecimentos prestados pela área técnica, opina-se pela **viabilidade jurídica da contratação pretendida**, entendendo-se que o processo se encontra em ordem para que seja deflagrada a fase externa da licitação, **desde que sejam acolhidas (ou justificado eventual não acolhimento) as recomendações e condicionantes indicadas no capítulo III deste opinativo.**

78. Registre-se, na oportunidade, a necessidade de serem observados os prazos previstos na Lei nº 14.133/21, bem como realizadas as publicações de praxe.

79. Frise-se que esta Diretoria Jurídica está disponível para esclarecimentos e orientações ao gestor pelos telefones 3425-7631 (ramal 4576) e 3236-3099, opção 01 (ramal 3020).

80. Por fim, registre-se que o presente parecer possui caráter conclusivo, haja vista não ter sido observada qualquer questão prejudicial à análise jurídica, motivo pelo qual



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

fica **dispensada a devolução dos autos a esta Diretoria Jurídica**, como recomenda a BPC nº 5⁴ do Manual de Boas Práticas Consultivas.

É o parecer.

Canoas, 17 de maio de 2024.

Marcelo Maciel Hofmann

Procurador do Município

OAB/RS 79.776

Matrícula 126168

4 *Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.*