



**Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 498/2024**

**EMENTA.** LICITAÇÃO. FASE INTERNA. PREGÃO PARA AQUISIÇÃO DE VEÍCULO DE PASSEIO. EMENDA PARLAMENTAR. LEI Nº 14.133/21. SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE. PARECER FAVORÁVEL, COM CONDIÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

**I. DO RELATÓRIO.**

1. Cuida-se de consulta jurídica nos termos do art. 53 da Lei 14.133/21 realizada nos autos do processo SEI nº 24.0.000029080-3 no qual se busca a aquisição de de veículo de passeio para atender as demandas das Equipes Técnicas e Unidade Básicas de Saúde Mathias Velho em conformidade com a emenda Parlamentar nº 41210008.
2. Quanto à documentação, os processos foram instruídos com diversos documentos, dentre os quais:
  - Termos de Referência (TR);
  - Minuta do Edital;
  - Estudo Técnico Preliminar;
  - Justificativa;
  - Orçamentos;
3. Na justificativa (0995526) o órgão demandante, em síntese, fundamenta a necessidade da contratação nos seguintes termos:

*Aquisição de veículo de passeio para atender as demandas das Equipes Técnica das Unidades Básicas de Saúde Mathias Velho (...).*

*A Diretoria de Atenção Básica é uma das diretorias que compõem a Secretaria Municipal de Saúde do município de Canoas. Sua gestão engloba, dentre outros serviços, o acompanhamento e monitoramento na Atenção Básica. O quadrante Noroeste é composto de 08 (oito) Unidades Básicas de Saúde e Clínicas de Saúde da Família.*

*Dentre os programas destas Unidades, temos o PIM/CF e para tais atendimentos, se faz necessário o deslocamento constante de supervisores ao território para acompanhamento das famílias assistidas. As coordenações das políticas também necessitam estar nos serviços para acompanhar os profissionais da Atenção Básica quanto ao monitoramento dos indicadores de saúde e das metas do Plano Anual de Saúde.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*A aquisição deste veículo se faz de extrema importância para atender as demandas das Unidades do quadrante Noroeste, bem como, manter o atendimento das famílias acompanhadas no PIM e no programa Saúde da Família.*

É o relatório.

## 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 de envio dos processos licitatórios e de parcerias em sentido amplo 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.*

*(...)*

*§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*

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.** (grifei)*

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 e demais avenças firmadas pela administração pública direta municipal envolvendo convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. 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:*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*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, trata-se de *processo específico de contratação*, tem-se 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.
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; (grifei)*

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 – se limita 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**. (grifei)*

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 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 (grifei)*

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. DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO NOS TERMOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

16. Em linhas gerais, a fase interna do processo licitatório sob a égide da Lei 14.133/21 não traz profundas mudanças em relação à anterior regulamentação dada pela Lei 8.666/93. Contudo, a nova lei de regência inova em alguns pontos relevantes, entre os quais a determinação da elaboração de termo de referência e estudo técnico preliminar. Dessarte, o capítulo seguinte abordará em abstrato os instrumentos convocatórios e no capítulo subsequente sua adequação aos dispositivos legais pertinentes.

### III.A. DO EDITAL

17. Referente ao instrumento convocatório, assim determina o artigo 25 da Lei 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.*

18. Portanto, comparando-se a Lei 14.133/21 com a Lei 8.666/93, a novel legislação não inova em relação ao edital, devendo este conter os elementos essenciais que disciplinam as diferentes etapas da fase externa da licitação. Ressalte-se, *in casu*, que a indicação dos documentos específicos de habilitação pertinentes à contratação pretendida se encontra em anexo ao termo de referência e não no corpo do edital em si, o que não representa ilegalidade nem prejuízo.

### **III.B. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP**

19. O estudo técnico preliminar é uma das inovações introduzidas pela novel legislação de regência do processo licitatório, trazendo em seu inciso XX do art. 6º o conceito. Confira-se:

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

*(...)*

*XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;*

20. Já o parágrafo primeiro do art. 18 da Lei 14.133/21 elenca os elementos que estudo técnico preliminar deve conter. Assim, conforme o artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21, o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se 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.
21. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho <sup>1</sup>:

*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.*

22. Portanto, 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.

---

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



### III.C. DO TERMO DE REFERÊNCIA - TR

23. O termo de referência não era previsto na Lei 8.666/93, sendo posteriormente introduzido pela legislação infralegal que regulamentou a Lei 10.520/02 (pregão). Já a Lei 14.133/21 traz a previsão expressa sobre o termo de referência, conceituando-o e indicando seus elementos essenciais em seu art. 6º e art. 40.

### III.D. DO CONTRATO

24. O art. 92 da nova lei de licitações estabelece os elementos necessários do contrato, ressaltando-se que em certos casos, as contratações poderão ser realizadas por meio de mera nota de empenho, conforme art. 95 do mesmo Diploma.
25. Portanto, a superação da fase interna de qualquer processo licitatório e a consequente publicação do edital e demais documentos pertinentes de uma pretendida contratação pública dá-se somente se observados os dispositivos colacionados supra.

### III.E. DOS QUANTITATIVOS E ORÇAMENTOS

26. É absolutamente necessária a apresentação de estimativa confiável que fundamente o quantitativo pretendido. Não apenas por imposição legal e dos órgãos de controle, mas principalmente por eficiência, eficácia e economicidade, evitando-se desabastecimento ou desperdícios. O gestor tem o dever de conhecer sua área/órgão e dimensionar suas necessidades. No ponto, confira-se o que dispõe a Lei 14.133/21:

*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:*

*(...)*

*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;*

27. Sobre o tema, TCU:

*Deve ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação. Acórdão 2155/2012-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO (grifo nosso)*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

28. Já a estimativa de preços para contratação do objeto deve ser fundada em ampla pesquisa de mercado, nos termos e critérios determinados pelo art. 23 da Lei 14.133/21 e pelo parágrafo único do art. 39 do Decreto Municipal nº 549/2023. Confira-se:

Lei 14.133/21, art. 23:

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

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

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

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

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

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

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

Decreto Municipal 549/23:

*Art. 39. (...)*

*Parágrafo único. Os valores para comprovação da vantajosidade devem ser obtidos por meio de pesquisa no LicitaCon, no Painel de Preços do Governo Federal, sites especializados e através da aferição pública e solicitação de orçamentos junto a potenciais fornecedores.*



#### IV. DAS RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES

29. 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**, frisando-se que as recomendações e condicionantes giram em torno de condutas a serem observadas ou adotadas pelo órgão demandante, bem como a vícios, erros ou problemas de instrução que, regra geral e em síntese, **poderiam resultar, se não observadas, na nulidade do certame ou em potenciais apontamentos e aplicações de penalidades por parte dos órgão de controle.**

#### IV.A. DO INSTRUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA AVENÇA

30. Como regra geral, **deve ser firmado contrato** quando do **efetivo momento de formalização** das contratações públicas, conforme preceitua a legislação que rege a matéria, salvo na ocorrência das hipóteses previstas no art. 95 da lei 14.133/21 a facultar a contratação por outros instrumentos legais que não o contrato. Confira-se o que estabelece a Lei nº 14.133/21 sobre o tema:

*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;*

*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. (grifo nosso)*

*§ 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).*

31. No que tange à relação entre garantia e termo de contrato, confira-se entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU:

*A formalização de contratação de fornecimento de bens para entrega imediata e integral (art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993) não pode ser realizada por meio de nota de empenho **quando forem necessários serviços de garantia e de suporte técnico, que caracterizam obrigação futura** para a contratada. Acórdão 9277/2021 – Segunda Câmara. (grifo nosso)*





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

32. Note-se que o tema também envolve o questionamento se a garantia legal estaria limitada às relações de consumo entre pessoas de direito privado ou também seria aplicável aos contratos administrativos. No mesmo diapasão, surge igualmente o questionamento se a administração pública poderia ser equiparada a consumidor e, em caso afirmativo, em que situações. No ponto, confira-se entendimento do TCU:

*Administração Pública pode invocar a Lei 8.078/1990 (CDC), na condição de destinatária final de bens e serviços, quando suas prerrogativas estabelecidas na legislação de licitações e contratos forem insuficientes para garantir a proteção mínima dos interesses da sociedade, como nas aquisições de softwares produzidos por grandes fabricantes mundiais em que há imposição de contratos de adesão ou cláusulas abusivas à Administração. Acórdão 2569/18 – Plenário. (grifo nosso)*

33. No mesmo sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

*A Administração Pública pode ser considerada consumidor de serviços, porque o art. 2º do CDC não restringiu seu conceito a pessoa jurídica de direito privado, bem como por se aplicarem aos contratos administrativos, supletivamente, as normas de direito privado, a teor do art. 54 da Lei 8.666/1993, e, principalmente, porque, mesmo em relações contratuais regidas por normas de direito público preponderantemente, é possível que haja vulnerabilidade da Administração. (grifo nosso)*

*Apesar de a Administração Pública poder definir o objeto da licitação (bens, serviços e obras), o fato é que serão contratados os disponíveis no mercado, segundo as regras nele praticadas, de modo que o Estado não necessariamente estará em posição privilegiada ou diferente dos demais consumidores, podendo, eventualmente, existir vulnerabilidade técnica, científica ou econômica, por exemplo". Agravo em Recurso Especial nº 2.188.790 - SC (2022/0253801-7) (grifo nosso)*

34. Assim, **seria possível aplicar a Lei 8.078/90 – CDC - aos contratos administrativos**, onde figura como contratante a administração pública, cabendo observar que se o prazo exigido no edital ou termo de referência for superior ao prazo legal estipulado no art. 26 do referido diploma, o termo de contrato seria obrigatório, uma vez que o alargamento do mencionado prazo se consubstancia em garantia contratual.
35. Ademais, **garantia legal (ou contratual), por si só, não seria, s.m.j, sinônimo de obrigação futura**, uma vez que a necessidade de assistência técnica depende da natureza do produto. Nesse sentido, a garantia legal de bens de alta complexidade técnica ou tecnológica, como veículos, computadores, maquinário em geral, aeronaves, etc., contém, necessariamente, assistência técnica, uma vez que exigem manutenção preventiva, corretiva, instruções de uso, operação e conservação. Noutro giro, a garantia legal de bens de baixa complexidade e valor agregado não



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

- resultariam, necessariamente, em assistência técnica, limitando-se a garantia à simples substituição ou complementação do produto defeituoso.
36. Portanto, parece razoável supor que a existência de garantia legal não resultaria, inexoravelmente, em obrigação futura, dependendo esta da natureza do bem.
37. Nesses termos, se o produto a ser adquirido pela administração pública possuir elevado valor agregado, constituindo-se em bem de considerável complexidade técnica ou tecnológica, conforme já exemplificado, o termo de contrato seria necessário, uma vez que existente a “obrigação futura”, nos termos da jurisprudência do TCU e do inciso II do art. 95 da Lei 14.133/21. Caso contrário, não haveria que se cogitar em assistência técnica e obrigação futura, subsistindo, contudo, a garanti legal.
38. Diante do exposto, cumpre concluir que a formalização de aquisição de produtos pela administração pública deveria se dar por meio de contrato quando: **exigida a ampliação do prazo de garantia legal ou, dada a natureza do bem, haja necessidade de assistência técnica.** Ausentes ambas as condições, s.m.j, a nota de empenho poderia substituir o termo de contrato.
39. No caso em tela, aquisição de automóvel e exigência de prazo de garantia de 12 meses, presentes as duas condições alternativas, conduzindo, logicamente, à **necessidade de firmar-se contrato.**

#### IV.B. DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

40. Ao que se depreende, o certame tem como objeto a aquisição de veículo de passeio para atender as demandas das Equipes Técnicas e Unidade Básicas de Saúde, sendo classificados pelo órgão demandante como bem comum, nos termos do item 1.3.2. do Termo de Referência (1111258).
41. Dessa feita, a definição da modalidade **pregão depende da natureza comum dos bens ou serviços, consoante se extrai dos artigos 6º, XLI, e 29 da Lei nº 14.133/21:**

*Art. 6º (...)*

*XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;*

*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.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

42. Além disso, o Decreto Municipal 171/21, 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*

43. Portanto, cabível a modalidade indicada pelo órgão demandante.

#### IV.C. DO RECEBIMENTO DO OBJETO E DA FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

44. O artigo 140 da Lei nº 14.133/21 trata sobre o recebimento provisório e o recebimento definitivo. Confira-se:

*Art. 140. O objeto do contrato será recebido:*

*(...)*

*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.*

*(...)*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

45. O recebimento de serviços, tanto provisório quanto definitivo, difere do recebimento de bens, uma vez que este consiste na simples transferência da sua posse direta, ao passo que aquele demanda fiscalização contínua por parte de servidor competente designado (fiscal do contrato) e a comparação entre o serviço prestado e sua adequação às previsões contratuais.
46. **No ponto, portanto, relevante que o órgão demandante, no decorrer da execução do contrato, observe e cumpra as determinações a acerca da fiscalização contratual contidas no art. 117 e seguintes da Lei 14.133/21, in verbis:**

*Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.*

*§ 1º O fiscal do contrato anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.*

*§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.*

*§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. (...)*

47. Sobre o tema, confira-se o ensinamento de Marçal Justen Filho<sup>2</sup>:

*Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade do contratado.*

*O art. 117 evidencia que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos.*

*(...)*

*Incumbe ao agente da Administração acompanhar o desenvolvimento da atividade do particular, anotando as ocorrências relevantes e documentando eventuais equívocos a serem corrigidos.*

---

<sup>2</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas - Ed. 2021 Author: Marçal Justen Filho, Publisher: Revista dos Tribunais  
Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos LEI 14.133, DE 1.º DE ABRIL DE 2021 TÍTULO III. DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CAPÍTULO VII. DA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS E DOS PREÇOS Page: RL-1.36



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*Cabe ao fiscal do contrato lançar em registro todas as informações pertinentes e relevantes relativamente à execução do contrato.*

*Exceto se previsto diversamente no contrato, o agente administrativo não disporá de faculdade de intervenção. Não lhe incumbirá o poder de interferir sobre a atividade do contratante para, por exemplo, expedir determinações acerca da correção dos defeitos verificados.*

*O agente administrativo transmitirá suas anotações às autoridades competentes, às quais competirá adotar as providências adequadas. A questão apresenta relevância especialmente se identificadas falhas e infrações graves. Se a providência for urgente, a autoridade competente deverá ser imediatamente alertada.*

(...)

*É vedado ao agente público ser investido na condição de fiscal da execução da obra quando existirem vínculos, ainda que indiretos, entre ele e o contratado.*

*Mas também é exigível a observância da segregação de funções. Isso significa vedar que a atividade de fiscalização seja desempenhada por agente que tenha atuado anteriormente no curso da licitação ou da contratação.*

48. **Portanto, a fiscalização contratual é elemento central na futura execução dos serviços, recomendando-se a especial atenção do órgão demandante.**

#### **IV.D. DA PUBLICIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO**

49. O princípio constitucional da publicidade, previsto no *caput* do art. 37 da Carta Magna, é elemento fundamental da atividade estatal, sendo previsto na Lei 8.666/93 e igualmente indicado na Lei 14.133/21 como princípio a ser observado nas contratações públicas. Confira-se:

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).*

50. Dando efetividade ao art. 37 da Constituição Federal e ao art. 5º da Lei 14.133/21, o art. 94 da mesma Lei assim estabelece, *verbis*:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:*

*I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;*

*II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.*

51. Portanto, deve o gestor atentar aos prazos legais de divulgação do contrato nos termos da novel legislação.

#### IV.E. DA MINUTA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

52. Os elementos essenciais que o estudo técnico preliminar deve conter estão previstos no parágrafo primeiro do art. 18 da Lei 14.133/21, e seu papel e importância são destacados no capítulo III deste opinativo, ressaltando-se, mais uma vez, que **a principal função do ETP como documento anterior ao termo de referência é servir de orientação e meio de reflexão do gestor acerca da solução mais adequada para a Administração.**
53. Assim, analisando-se a versão final do ETP juntado aos autos (1111258), tem-se que o item 05 carece de melhor fundamentação. É durante a elaboração do estudo técnico preliminar que o órgão demandante deve analisar o problema a ser resolvido.
54. Frise-se que o levantamento de mercado se presta para apontar as vantagens e desvantagens de diferentes possibilidades de contratação pela Administração. Dessa forma, nos termos do inciso V do art. 18 da Lei 14.133/21, tal levantamento consiste em analisar as “*alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar*”, **o que não foi feito no ETP em tela.**
55. Portanto, **recomenda-se sua complementação**, ou seja, **que o órgão demandante faça a devida comparação objetiva entre outras possibilidades de contratação, como a locação de veículo, por exemplo.**
56. O restante do documento se encontra, em linhas gerais, de acordo com o preconizado pela legislação, não contendo vícios insanáveis que maculem o processo licitatório.

#### IV.F. DOS ORÇAMENTOS E QUANTITATIVOS

57. A pesquisa de preços para determinação do valor de referência deve seguir os parâmetros legais e infralegais indicados no capítulo III.E. deste opinativo. Assim, compulsando os autos, percebe-se que foram observados, em linhas gerais, os critérios estabelecidos no art. 23, §1º, da Lei 14.133/21.
58. No que tange ao quantitativo, a justificativas juntada aos autos é, s.m.j., satisfatória.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

59. Outrossim, cumpre ressaltar que a Secretaria deve se atentar que as quantidades estimadas reflitam de fato a necessidade da Administração durante o período de vigência do contrato, uma vez que quantitativos mal mensurados podem ensejar a necessidade de termos aditivos, desperdícios ou prestação insuficiente dos bens ou serviços.

#### IV.G. DA MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA

60. O item 1.4.1. prevê a vigência por 30 dias consecutivos. Convém que o órgão demandante se certifique de que o prazo é compatível com a realidade do mercado e que, de fato, as futuras contratadas conseguirão cumpri-lo.
61. Outrossim, é recomendável a estipulação de prazo de execução e de vigência, sendo este maior do que aquele, uma vez que após a entrega dos equipamentos e mobiliários, há prazo para o recebimento definitivo pela Administração.
62. Os itens 09 e 10 não precisariam constar na minuta do termo de referência, uma vez que tais informações não constam no inciso XXIII do art. 6º da Lei 14.133/21 como obrigatórias. Contudo, se o órgão demandante entender cabível, não haveria prejuízo na manutenção dos itens.
63. Sugere-se eliminar o item 6.4., que está em duplicidade como item 6.3., e renumerar os itens seguintes.
64. A vedação a consórcio, presente no item 7, carece de melhor fundamentação. A fato de o objeto se limitar a um único veículo não teria, em tese, robustez suficiente para a vedação. No ponto, portanto, sugere-se mais aprofundamento da justificativa ou, alternativamente, a exclusão da limitação.
65. Em relação ao item 11.7, recomenda-se que seja priorizada a comunicação por correio eletrônico, tendo em vista sua facilidade, segurança e rapidez.
66. Em relação ao Anexo I, é relevante que o(s) órgão(s) demandante(s) esteja(m) ciente(s) que **a definição dos elementos técnicos do objeto deve ser precisa o suficiente para caracterizá-lo sem, contudo, conter excessivo detalhamento que possa restringir a competitividade do certame ou direcioná-lo. No ponto, confira-se jurisprudência do TCU:**

*A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação. Acórdão 2407/2006-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER*

*É vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam e restrinjam o seu caráter competitivo e estabeleçam qualquer circunstância*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*impertinente ou irrelevante para o objeto a ser contratado. Acórdão 2712/2008-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN*

*Cláusulas com potencial de restringir o caráter competitivo do certame devem ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação que indiquem a obrigatoriedade de inclusão de tais regras para atender às necessidades específicas do órgão, sejam de ordem técnica ou econômica. Acórdão 2441/2017-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ*

*A preocupação com a qualidade dos serviços não pode servir de justificativa para exigências de qualificação que possam restringir o caráter competitivo do certame, a menos que as exigências sejam relevantes ou pertinentes para o específico objeto do contrato. Acórdão 3094/2011-Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA*

*Irregularidades que caracterizam o direcionamento do procedimento licitatório ensejam a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Acórdão 3797/2012-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER*

#### **IV.H. DA MINUTA DO EDITAL**

67. No que tange à minuta do edital, este se encontra, em linhas gerais, de acordo com o preconizado pela legislação, não contendo vícios insanáveis que maculem o processo licitatório.

#### **IV.I. DA PARTICIPAÇÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE**

68. Nos termos do artigo 47 da Lei Complementar Federal 123/06, combinado com o artigo 48 do mesmo diploma legal e como Decreto Municipal 110/2024, deve a Administração Pública realizar processo licitatório destinado à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, *verbis*:

*Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Vide Lei nº 14.133, de 2021)*

*Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada*





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)*

*Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Vide Lei nº 14.133, de 2021)*

*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); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (grifo nosso)*

*(...)*

*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. (grifo nosso)*

69. Portanto, legalmente correta a **não** previsão de cota ou participação exclusiva de ME-EPP.

#### **IV.J. DA MINUTA DO CONTRATO**

70. Não foi juntada aos autos minuta de contrato. No ponto, faz-se remissão ao capítulo IV.A deste opinativo.

#### **V. DA CONCLUSÃO**

71. 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 das aquisições pretendidas**, entendendo-se que os processos se encontram em ordem para que seja deflagrada a fase externa da licitação, desde que:

- **sejam acolhidas as condicionantes e recomendações indicadas neste opinativo ou justificado seu eventual não acolhimento;**
- **o órgão competente ateste que as descrições dos itens, as exigências, requisitos e demais condicionantes de ordem técnica e financeira não restringem o caráter competitivo do certame nem o direciona;**

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

73. Por derradeiro, o presente parecer possui caráter conclusivo, haja vista não ter sido observada qualquer questão prejudicial à análise jurídica, motivo pelo qual fica **dispensada a devolução dos**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

autos a esta Diretoria Jurídica, como recomenda a BPC nº 5<sup>3</sup> do Manual de Boas Práticas Consultivas.

É o parecer.

Canoas, 12 de setembro de 2024.

**João Rafael Dutra Müller**  
Procurador do Município  
Chefe da Unidade de Apoio – Diretoria Jurídica - SMLC  
OAB/RS 58.768  
Matrícula 126031

---

*3Ao 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.*