

PROCURADORIA-GERAL
PARECER¹ Nº 283/2024

DIREITO ADMINISTRATIVO. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. DELEGAÇÃO, MEDIANTE PERMISSÃO, DOS SERVIÇOS FUNERÁRIOS. CONTRATAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS FUNERÁRIOS E ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND. FUNDAMENTO LEGAL: ARTIGO 6º, INCISO XLIII, ARTIGO 74, INCISO IV, ARTIGO 78, INCISO I E § 1º E ARTIGO 79, INCISOS I E II, TODOS DA LEI 14.1333/2021 E ARTIGO 3º DO DECRETO MUNICIPAL Nº 14/2024. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, LEI Nº 8.987/1995. LEI MUNICIPAL Nº 3.323/2022. DECRETO MUNICIPAL Nº 903/2023, DECRETO MUNICIPAL Nº 904/2023, DECRETO MUNICIPAL Nº 909/2023, DECRETO MUNICIPAL Nº 014/2024, DECRETO MUNICIPAL Nº 039/2024. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

¹ Parecer jurídico elaborado em conformidade com os pareceres parametrizados disponibilizados pela Advocacia-Geral da União, contendo readequações necessárias para a contratação pretendida e para as exigências da Lei 14.1333/2021. Modelos Disponíveis em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/subprocuradoria-federal-de-consultoria-juridica/3_Contratacao_Direta_Inexigibilidade_Cursos_de_Capacitacao_SEM_SRP_Lei_14.133_2021_M2_M6_OK.docx e https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=1547208605 E=e https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/parecer_parametrizado_compras_e_servicos_se_m_m-o_14-133.docx em 5 de setembro de 2024, às 14h15.



1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, através de procedimento auxiliar de credenciamento, com base no art. 6º, inciso XLIII, art. 74, inciso IV, art. 78, inciso I e § 1º e art. 79, incisos I e II, todos da Lei 14.1333/2021 e art. 3º do Decreto municipal nº 14/2024, objetivando a delegação, mediante permissão, dos serviços funerários e atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade social no âmbito do Município De Assis Chateaubriand.

2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

I) declaração de compatibilização da contratação que se pretende realizar com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput da art. 12 da Lei 14.133/2021;

II) estudo técnico preliminar;

justificativa do preço (fls. xxx/SEI xxx);

III) justificativa da contratação direta;

IV) mapa de riscos;

V) termo de referência;

VI) manifestação quanto à sustentabilidade;

VII) documento de formalização da demanda

VIII) autorização e essencialidade da contratação;

IX) declaração de previsão de recursos orçamentários;

X) minuta do edital de licitação;

XI) minuta de contrato;

XII) lista de verificação da contratação direta;

XIII) certificado de adoção das minutas padrão da AGU;

XIV) declaração de atendimento ao princípio da segregação das funções.

3. É a síntese do necessário.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Finalidade e abrangência do parecer jurídico

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de



todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

5. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

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

6. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

7. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

8. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo², mas em prol da segurança da própria autoridade

² Em que pese o parecer jurídico não seja vinculante, a decisão do gestor que não o acata precisa, necessariamente, ser motivada. Nesta vertente: “Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Princípio da motivação. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Parecer jurídico. Desconsideração. 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 nº 2599/2021, Plenário).



assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Da autorização para a contratação direta e das normas de governança

9. No caso, no Despacho 12 do feito, foi juntada a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

10. Por fim, observa-se que no ETP foi assinalada a essencialidade e o interesse público da contratação.

Do processo de contratação direta

11. O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

12. Assim, para viabilizar a contratação direta, todos os requisitos elencados deverão estar satisfeitos.

13. No caso dos autos, entende-se como satisfeitos apenas os requisitos declinados nos incisos VII e VIII dos autos.

14. Os incisos V e VI não se aplicam à hipótes dos autos, haja vista tratar-se de seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado estará a cargo do beneficiário direto da prestação, na forma indicada no art. 79, inciso II, da NLLC.



15. Quanto às demais exigências legais, constantes nos incisos I, II, III e IV, entende-se que não foram satisfeitas no caso dos autos, eis que:

a) não consta dos autos o documento de formalização da demanda;

b) consta dos autos a informação de que foi realizada uma estimativa preliminar de preços, contudo não foi seguida a ordem de preferência indicada no artigo 23, caput e § 1º, da Lei 14.1333/2021, tampouco foi justificada a impossibilidade de fazê-lo;

c) não consta dos autos qualquer parecer técnico que, na forma do inciso II do art. 72 demonstre o atendimento dos requisitos exigidos para a contratação direta. Sulinha-se que, na forma do art. 6º do Decreto municipal nº 14/2024, “a escolha pela contratação por credenciamento deverá ser motivada durante a fase preparatória e atender, em especial: I - aos pressupostos para enquadramento na contratação direta, por inexigibilidade, conforme previsto no inciso IV do caput do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021; e II - à necessidade de designação da comissão de contratação como responsável pelo exame e julgamento dos documentos de habilitação, nos termos do Decreto Municipal que dispõe sobre as regras para o funcionamento da comissão de contratação”, o que não foi observado no presente caso;

d) não há demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, realizada pela área técnica competente, de modo que é imprescindível manifestação da Superintendência de Contabilidade e Gestão Fiscal nesse sentido.

Avaliação de conformidade legal

16. No presente caso, os autos foram instruídos com lista de verificação, documento que segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União. Entretanto, a despeito da inserção da lista de verificação, alguns apontamentos devem ser observados, conforme passa-se a expor.

17. A lista de verificação indica o cumprimento de diversas etapas que não foram efetivamente cumpridas, ou ainda o não cumprimento de etapas indispensáveis à realização da licitação.

18. Apenas como exemplos, cita-se: não foi juntada aos autos ou indicada expressamente a portaria de designação da equipe de Planejamento para Contratação, conforme as instruções do Instrumento de Padronização de Procedimentos de Contratação (IPP); não houve justificativa para o caso de ausência de elementos; em alguns itens consta incorretamente a informação “Não se aplica”, já que tais itens devem ser observados no presente certame; não houve demonstração que a previsão de recursos orçamentários é compatível com a despesa estimada; não consta dos autos estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração sobre adequação orçamentária e financeira em se tratando-se de contratação que envolva a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa; não consta qualquer



manifestação técnica demonstrando a inviabilidade de competição; não consta dos autos o documento de formalização de demanda; não consta justificativa para não utilização de catálogo eletrônico de padronização.

19. Na lista de verificação 2A, nas linhas 3 a 7 da tabela, o correto é constar a informação “Não se aplica”.

20. O requisito da 4ª linha da lista de verificação 3B deverá ser observado.

21. O preenchimento da lista de verificação não é mero ato formal, devendo ser feita, de maneira pormenorizada, a análise quanto aos elementos que instruem o feito, em conformidade com os requisitos imprescindíveis elencados pela legislação de regência.

22. No caso vertente, limitou-se ao preenchimento formal da lista de verificação, não tendo sido realizada a avaliação de conformidade legal com base nos elementos anexados ao processo licitatório, razão pela qual recomendamos ao órgão assessorado que refaça sua análise.

23. Recomenda-se ainda à autoridade assessorada que os futuros procedimentos licitatórios não sejam encaminhados à Procuradoria-Geral para análise sem a avaliação de conformidade legal, realizada através de lista de verificação regularmente preenchida, com efetiva verificação e análise pormenorizada dos itens contidos no documento.

Planejamento da contratação

Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

24. A Advocacia-Geral da União (AGU) elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

25. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em:

<https://www.gov.br/agu/ptbr/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

26. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

Documentos necessários ao planejamento da contratação



27. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 2022, e a IN SEGES/ME Nº 81, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

28. Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos.

29. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

30. Da análise dos autos, verifica-se que não foi acostado o documento de formalização da demanda, documento que fundamenta o plano de contratações anual (art. 2º, IV, do Decreto municipal nº 903/2023), em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação que deverá ser providenciado.

31. Ressalte-se que referido documento deverá possuir os conteúdos do art. 6º do Decreto municipal 903/2023, nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

32. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

33. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

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

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

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

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com



outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

34. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

35. Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2022, deve a Administração observar as regras constantes do Decreto municipal nº 904/2023, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública municipal.

36. No caso concreto, observa-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar, sendo imprescindível ressaltar algumas deficiências em seu bojo, as quais passo a destacar.



37. O ETP deverá motivar a escolha pela contratação por credenciamento em observância às disposições do art. 6º, I, do Decreto Municipal 14/2024 e art. 74, IV, da Lei 14.1333/2021, *verbis*:

DA FASE PREPARATÓRIA

Orientação gerais

Art. 6º A escolha pela contratação por credenciamento deverá ser motivada durante a fase preparatória e atender, em especial:

I - aos pressupostos para enquadramento na contratação direta, por inexigibilidade, conforme previsto no inciso IV do caput do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021; e (...)

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

38. O ETP não foi realizado em conformidade com o inciso V do parágrafo primeiro do art. 18 da Lei 14.133/21. O levantamento de mercado nada tem a ver com a forma adotada por outros Municípios para a contratação ou com a modalidade adotada para o procedimento licitatório, mas sim com a análise das possíveis alternativas existentes no mercado para solução do problema a ser resolvido por meio do processo licitatório, ou seja, no que se refere ao levantamento de mercado, é necessário que outras alternativas o Município teria à sua disposição, tal como, por exemplo, a execução direta dos serviços, e delinear, pormenorizadamente, quais são os motivos que levaram ao afastamento das outras opções disponíveis. Também não há justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

39. O texto do item 7 do ETP não observa o disposto no inciso VII do parágrafo primeiro do art. 18 da Lei 14.133/21, pois não há qualquer menção “às exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso”.

40. O texto do item 14 do ETP não observa o disposto no inciso X do parágrafo primeiro do art. 18 da Lei 14.133/21, pois só houve manifestação quanto à desnecessidade de capacitação de servidores para fiscalização e gestão contratual, bem como a indicação de tais servidores. Ausentes as informações acerca das providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato.

41. Quanto aos demais elementos previstos nos incisos do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/21 e inseridos no ETP, cumpre observar o que adiante segue:

42. É imprescindível a designação formal dos servidores atuantes na fase de planejamento, bem como sejam formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação, tudo em



respeito ao princípio da segregação das funções, em respeito aos arts. 5º, 7º, 8º e 9º, todos da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 8º do Decreto municipal nº 909/2023.

43. Nos termos do art. 11 do Decreto municipal 904/2023, “ao final da elaboração do ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”, o que não foi observado no caso dos autos.

44. Finalmente, em respeito ao art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021, entende-se obrigatória a adoção de modelo de ETP fornecido pelo Poder Executivo federal, disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://licitacoes.lages.sc.gov.br/source/pasta/galeria/2--modelo-estudo-tecnico-preliminar-pdf-1705502652688.pdf>.

45. Caso não seja seguida a orientação jurídica contida no tópico anterior, na forma do art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a não utilização do modelo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

46. O ETP consta como anexo do TR na minuta do edital em atendimento ao Acórdão 1463/2024 do Plenário TCU, que assim decidiu:

Licitação. Estudo de viabilidade. Detalhamento. Princípio da publicidade. Estudo técnico preliminar. Edital de licitação. Publicação.

Em licitação para contratação de serviços sob regime de execução indireta, é irregular a falta de publicação, junto com o edital da licitação, dos estudos técnicos preliminares, pois a IN-Seges/MPDG 5/2017 estabelece que tais estudos serão anexos do termo de referência (Anexo V, item 2.2, alínea “a”), que, por sua vez, é anexo do edital. A mera disponibilização dos estudos preliminares nos autos do processo licitatório, com vistas franqueadas aos interessados, não atende aos requisitos relativos à publicidade desse documento.

Gerenciamento de riscos

47. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf>.

48. Quanto ao mapa de riscos (art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi juntado aos autos, mas não está de acordo com o modelo disponível no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, pois falta a indicação, para cada risco, do responsável pelas ações preventivas e de contingência, devendo tal vício ser sanado.



Plano de Contratações Anual - PCA

49. O Decreto municipal nº 903/2023, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

50. É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 14, parágrafo único do Decreto municipal nº 903/2023.

51. Convém lembrar que, de acordo com o artigo 15 do Decreto municipal nº 903/2023, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II, da NLLC.

52. No caso concreto, embora a Administração certificou no ETP que a demanda está devidamente contemplada no PCA do órgão, inclusive, indicando sua alocação.

Termo de Referência

53. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021:

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

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;



- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;
- (...)

54. Também devem ser observadas as disposições do Decreto municipal nº 39/2024, que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência - TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública municipal. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto, especialmente aquelas contidas no art. 7º, *verbis*:

Conteúdo

Art. 7º Deverão ser registrados no Termo de Referência os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

I - definição do objeto, incluídos:

- a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização instituído pela Portaria SEGES/ME nº 938/2022, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;



VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o art. 34, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;

IX - estimativas do valor da contratação, nos termos do Decreto Municipal que regulamenta a elaboração de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

55. No caso dos autos, além dos aspectos específicos tratados nos tópicos seguintes, vale registrar que o Termo de Referência demanda alguns aprimoramentos, conforme passa-se a expor.

56. O documento deverá ser complementado com as justificativas das exigências de qualificação exigidas na licitação, devendo ainda, ser demonstrada a imprescindibilidade das exigências não taxativamente elencadas em lei para execução do objeto.

57. Não consta designação formal dos servidores responsáveis pela elaboração do TR.

58. Nos termos do art. 8º do Decreto municipal 39/2024, “*ao final da elaboração do TR, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*”, o que não foi observado no caso dos autos.

59. No mais, entende-se que o TR anexado ao feito trouxe as demais informações assinaladas como imprescindíveis no inciso XXIII do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 7º do Decreto nº 39/2024.

Utilização ou não de minuta padronizada de TR.

60. A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de



materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

(grifou-se)

61. Tal postulado foi registrado na quarta edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, conforme Enunciado BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU

(grifou-se).

62. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

I) Se houve utilização de modelos padronizados;

II) Qual modelo foi adotado; e



III) Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

63. No caso, verifica-se que a Administração atestou a utilização do modelo parametrizado para pregão e concorrência, contudo, deve ser utilizado o modelo para credenciamento https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/contratacao-direta/tr_contratacao_direta_servicos_sem_mo_lei-14-133_dez-23.docx.

64. Ressalte-se que, na forma do art. 19, § 2º, da NLLC, a não utilização dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput do citado artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório e ainda que o art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133/2023 aduz que sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

65. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos do objeto. Contudo, para melhor instrução do processo, é necessário anexar ao feito, aos documentos que foram utilizados para o cálculo da estimativa de quantidades (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas).

66. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

67. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização ou direcionem ou favoreçam à contratação de prestador específico (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

68. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:



É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

69. Ademais, o parcelamento não será adotado quando (art. 40, V, “b”, § 3º, Lei nº 14.133, de 2021):

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

70. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021):

- I - a responsabilidade técnica;
- II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

71. Dito isso, percebe-se que o presente procedimento previu a adjudicação do objeto por lotes/grupo (OU a um único contratado). Apesar de as justificativas para essa decisão terem sido lançadas no ETP, entende-se que precisam ser melhoradas à luz dos parâmetros dos §§ 2º e 3º do art. 40 e § 1º do art. 47 da Lei nº 14.133, de 2021, e da Súmula nº 247 do TCU.

72. Relembre-se, ainda, que a inserção, em mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos restringe o caráter competitivo da contratação (cf. Informativo de Licitações e Contratos nº 148/2013 - TCU).

73. Outro aspecto que chama atenção é a restrição territorial das permissionárias ao âmbito do Município de Assis Chateaubriand, com risco de restringir a competitividade do procedimento. É preciso que haja justificativa para tal delimitação. Não se pretende afirmar, com isso, que seja preciso uma contratação para cada localidade, mas sim que seja apresentada justificativa



técnica para essa definição, levando em conta a possibilidade de restringir a competitividade, uma vez que deve ser considerada a capacidade das empresas no mercado de prestar o serviço da magnitude pretendida pela Administração.

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

74. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e art. 7º, II e XII, da Decreto 904/2023), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no termo de referência como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo da contratação.
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

75. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico.

76. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade, deverá apresentar a devida justificativa.

77. Feitas essas considerações, a despeito do aspecto técnico envolvido, verifica-se que a Administração incluiu, no termo de referência, critérios e práticas de sustentabilidade.

Do orçamento da contratação, da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

78. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

79. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

80. A contratação direta não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.



81. Nesse sentido, a Administração deve observar o que dispõe a Orientação Normativa/AGU nº 17, a seguir:

A RAZOABILIDADE DO VALOR DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PODERÁ SER AFERIDA POR MEIO DA COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM OS PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ENTES PÚBLICOS E/OU PRIVADOS, OU OUTROS MEIOS IGUALMENTE IDÔNEOS.

82. A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei n. 14.133, de 2021:

Art. 23 (...) § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

83. Nos termos do art. 7º, caput, do Decreto municipal 906/2023, nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º, do Decreto municipal 906/2023.

84. Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º do Decreto municipal 906/2023, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo (art. 7º, § 1º, do Decreto municipal 906/2023).

85. Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o caput pode ser realizada com objetos de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido (art. 7º, § 2º, do Decreto municipal 906/2023).

86. Se, por outro lado, a justificativa de preços aponte para a possibilidade de competição no mercado, proibida está a inexigibilidade (art. 7º, § 3º, do Decreto municipal 906/2023).

87. Dessa forma, a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com o Decreto municipal 906/2023. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:



- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º).
- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).
- quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);
- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a “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” e as “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”, em detrimento da “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), de “pesquisa direta” com fornecedores (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) e de “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), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º).
- somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);
- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).
- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).

88. No caso dos autos, a pesquisa mercadológica sequer foi encartada ao feito, o que deverá ser providenciado.

89. Ademais, havendo inofrmação de que a pesquisa foi realizada apenas por meio da consulta direta a fornecedores, deverá a Administração demonstrar que tentou obter preços de referência em sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, e em contratações públicas similares (art. 5º, § 1º, do Decreto municipal 906/2023).

90. Nesses termos, a Administração deverá rever a pesquisa de preços, para corrigir a falha aventada, pois a pesquisa direta com fornecedores somente deverá ser utilizada quando não for viável a obtenção de informações sobre os preços nos dois parâmetros indicados acima.

91. Se, por alguma razão, for tecnicamente inviável a adoção dos parâmetros preferenciais (Painel de Preços, banco de preços em saúde e pesquisa em



contratações públicas similares), deverá ser trazida aos autos justificativa para o não atendimento da orientação.

92. Observa-se, ademais, que não consta dos autos a solicitação formal, por meio de ofício ou e-mail, para apresentação de cotação encaminhada pela Administração ao fornecedor, o que deverá ser juntado, em atenção ao art. 5º, IV, do Decreto municipal 906/2023. Deverá a Administração certificar, outrossim, conforme o disposto no art. 5º, IV, do Decreto municipal 906/2023, que a data da pesquisa feita junto ao fornecedor não seja com mais de 6 (seis) meses de antecedência.

93. Caso sejam feitas adequações no orçamento da contratação, deverão ser realizadas as adaptações correspondentes no valor estimado da contratação em todas as minutas trazidas aos autos.

Do regime de execução

94. O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

95. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

96. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

97. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 6º, XXIX, Lei nº 14.133, de 2021), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão n.º 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

98. Já na empreitada por preço unitário (art. 6º, XXVIII, Lei nº 14.133, de 2021), em que o preço é fixado por preço certo de unidades determinadas, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU.



Acórdão nº 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

99. Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

100. Nesse sentido, não é demais destacar o disposto no Enunciado Consultivo nº 93 LICITAÇÕES: *“É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa.”* Fonte: Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 116).

101. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

102. Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

103. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

104. No caso concreto, a despeito de ter sido aberto tópico 8 no TR para descrição do regime de execução, tal indicação não foi realizada. Assim sendo, recomenda-se que tal omissão seja sanada, indicando-se o regime de execução adotado, com suas respectivas justificativas.

Minuta de edital de credenciamento

105. O artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir, sendo que os itens da minuta cujas disposições não são aplicáveis à forma de contratação devem conter indicação expressa de não aplicação.

106. É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto



- II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e
- IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Da utilização ou não de minuta padronizada de edital de credenciamento

107. Conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

108. Tal postulado foi registrado também na quarta edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, conforme Enunciado BPC nº 06.

109. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

- I) Se houve utilização de modelos padronizados;
- II) Qual modelo foi adotado; e
- III) Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

110. No caso, verifica-se que a Administração não fez os apontamentos acima destacados, o que deve ser providenciado.

111. Ademais, orienta-se seja utilizada a minuta padronizada de credenciamento disponibilizada pela Advocacia-Geral da União, sendo que tal documento está disponível no endereço eletrônico que adiante segue:

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/contratacao-direta/modelo-de-edital-credenciamento-lei-no-14-133-jun-24.docx>

112. Ressalte-se que, na forma do art. 19, § 2º, da NLLC, a não utilização dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput do citado artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório e ainda que o art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133/2023 aduz que sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

113. Por fim, quando da reelaboração da minuta do edital de credenciamento deverão ser corrigidas algumas discrepâncias observadas na atual minuta encartada ao feito, tais como:

a) O prazo de vigência do edital para credenciamento deve ser permanente, a aterro do que dispõe o parágrafo único, inciso I do art. 79, da Lei 14.1333/2021, e o art. 5º do Decreto municipal 14/2024, *verbis*:

Art. 79. (...)



Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:
I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

Art. 5º. O credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital e será realizado por meio do Compras.gov.br, podendo, ainda, ser utilizado sistema próprio do Município ou outros sistemas disponíveis no mercado, desde que estejam integrados à Plataforma +Brasil, nos termos do Decreto Federal nº 10.035, de 10 de outubro de 2019, observadas as seguintes fases: (...)

b) A minuta do edital conta com diversas informações diversas das delimitadas na fase de planejamento. Apenas como exemplo, cita-se: prazo da contratação, obrigações contratuais, forma de pagamento, preço do objeto, critério de julgamento, etc.;

c) Há itens em desacordo com o Decreto municipal 14/2024 que dispõe sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito do Município de Assis Chateaubriand;

d) As exigências de qualificação que excedam àquelas taxativamente elencadas em lei para execução do objeto deverão ser acompanhadas das justificativas técnicas respectivas, devendo ainda, ser demonstrada sua imprescindibilidade.

e) Ademais, o edital deve fazer referência expressa à necessidade de que, na execução dos serviços, as permissionárias observem as disposições do Decreto Municipal nº 164/2020, que regulamenta a previsão e benefícios eventuais no âmbito do SUAS bem como à Lei municipal nº 3.323/2022 que autoriza o Município a efetuar a delegação, mediante permissão, da prestação dos serviços funerários.

Dos documentos da habilitação

114. De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

115. Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN;



- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;

- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ;

- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União - TCU; e

- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas - CNDT.

116. Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

117. Atente-se que o cadastro do CADIN é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação (art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002).

118. Assim, como condição para efetivação do credenciamento das permissionárias, será imprescindível a juntada dos documentos que comprovem sua regularidade fiscal e trabalhista.

Da Minuta Padronizada de Contrato

119. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, IV, § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

120. A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifos nossos).

121. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão



e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

122. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

123. Nesse sentido, deve ser adotada a minuta de Contrato - Modelo para Contratação Direta - Prestação de Serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra (Lei nº 14.133, de 2021) disponível em https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/contratacao-direta/contrato_servicos_sem_mo_contratacao-direta_14-133_v-ago_23.docx, mantida a informação contida na nota de rodapé com a identificação da minuta adotada e da respectiva data de atualização, observadas as orientações contidas nas notas explicativas, acompanhada da respectiva certificação processual, com a identificação e justificativa das alterações realizadas.

124. No caso, verifica-se que, conforme certificado na minuta do contrato, a Administração utilizou o modelo da minuta disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, entretanto, foi utilizado o modelo para pregão e concorrência. Sendo assim, orienta-se pela utilização do modelo próprio para contratação direta, conforme link indicado no parágrafo anterior deste parecer.

125. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis da minuta, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

126. No mais, reitera-se as observações das alíneas do item 113 a 118 deste parecer.

Declaração de atendimento ao princípio da segregação das funções

127. Deverá ser anexada ao feito, pela Gerência de Compras e Licitações, a declaração de atendimento ao princípio da segregação das funções, em respeito aos arts. 5º, 7º, 8º e 9º, todos da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 8º do Decreto municipal nº 909/2023, o que não foi observado no caso dos autos.

Adequação orçamentária

128. Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

129. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429/1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133/2021:

Lei nº 8.429, de 1992



Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. (grifou-se)

130. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

131. No caso concreto, como já mencionado em linhas pretéritas, não há demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, realizada pela área técnica competente, de modo que é imprescindível manifestação da Superintendência de Contabilidade e Gestão Fiscal nesse sentido.

Da publicidade da contratação direta e da Lei de Acesso à Informação

132. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

133. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

134. Nesse ponto, deve ser observado o disposto na Orientação Normativa AGU n. 85, de 3 de julho de 2024:

Nas contratações diretas, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma dos artigos 94, inc. II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p. único, do mesmo diploma.



135. De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- a) cópia integral do termo de referência; e
- b) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

136. Ainda, conforme já delineado, o prazo de vigência do edital para credenciamento deve ser permanente, a teor do que dispõe o parágrafo único, inciso I do art. 79, da Lei 14.1333/2021, e o art. 5º do Decreto municipal 14/2024.

Licitação realizada em ano eleitoral

137. Imprescindível observar-se as proibições em razão do ano eleitoral, em especial, o mandamento insculpido no art. 42 da LRF, que dispõe que nos últimos 8 (oito) meses de mandato, é proibida a criação de novas despesas que não possam ser cumpridas integralmente até o final do ano; ou, se a despesa for criada e houver parcelas a serem implementadas no período seguinte, **o titular do Poder ou órgão deve deixar recursos em caixa disponíveis para a quitação dessas obrigações.**

CONCLUSÃO

138. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, entende esta Procuradoria-Geral que **o feito conta com diversas deficiências em seu bojo que impedem seu prosseguimento da maneira como se encontra.**

139. Entretanto, há possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridas **todas as orientações** contidas no presente parecer.

140. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5³, da AGU.

141. À consideração superior.

Assis Chateaubriand/PR, 10 de setembro de 2024.

³ BCP nº 5 Enunciado 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.



Marina Soares Garcia Sackser
Advogada - OAB/PR nº 51.417
Portaria de Nomeação nº 660/2011

