

PARECER REFERENCIAL PG N.º 02/2025

Processo n.º: 15-p-44021/2023

Interessado: Hospital de Clínicas

Assunto: PARECER REFERENCIAL. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS COM VALOR ESTIMADO DE ATÉ R\$ 650.000,00. REQUISITOS A SEREM OBSERVADOS. DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL. RACIONALIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES ADMINISTRATIVAS. ANÁLISE REALIZADA COM BASE NA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021.

1. Aplicabilidade aos processos administrativos que tratem de aquisições de bens comuns no sistema de registro de preços com valor estimado até R\$ 650.000,00 por meio de Pregão Eletrônico.
2. Documentos que devem constar da instrução das contratações referidas.
3. Dispensabilidade de análise jurídica individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos desta manifestação jurídica referencial.
4. Necessidade de utilização das minutas disponibilizadas no site da Procuradoria Geral.
5. Parecer jurídico referencial com validade de 1 ano, devendo ser revisado e atualizado após este período.
6. Validade condicionada à aprovação da Subchefia da Área Consultiva e da Chefia da Procuradoria Geral.

Senhoras Procuradoras de Universidade Subchefe e Chefe,

Vieram os autos à Procuradoria Geral para controle prévio de legalidade por meio da análise jurídica das minutas de edital e anexo de licitação na modalidade pregão eletrônico, visando à aquisição, pelo sistema de registro de

preços, de implante testicular e outros para o Hospital de Clínicas da Universidade Estadual de Campinas.

Constam no processo:

Docs. 13/15 – SEC

Doc. 11 – Mapa de Riscos

Doc. 22 – Estudo Técnico Preliminar

Doc. 23 – Termo de Referência técnico

Doc. 46 – relatório da pesquisa de preço

Doc. 55 – orçamento estimado, contendo previsão de recursos

Doc. 56 – Termo de Referência Administrativo

Doc. 57 – justificativa da não adoção da cota reservada

Doc. 58 – minuta designação pregoeiro e equipe de apoio

Docs. 59/60 – minutas do edital e da ARP

Foi mencionado no Doc. 61 pela Diretoria de Licitações de Materiais Saúde DGA que a pesquisa de preço foi feita por meio da ferramenta do Governo Federal, sendo realizada pesquisa direta com fornecedores compatíveis com o ramo de natureza do objeto.

Foi afirmado que o redutor de variação foi definido como 1% porque o sistema Compras.gov somente permite inserção de redutor monetário com até duas casas decimais, o que, considerando se tratar de orçamento sigiloso, contribuirá para que o fornecedor que já participa de licitações nesta Universidade não conheça o preço referencial.

Foi justificado que não foram previstas participação exclusiva para os itens 02 a 07 e cota reservada para os itens 01, 08 e 09 com fundamento no artigo 49, inciso II da LC n.º 123/06 porque, realizada pesquisa de mercado com empresas ME e EPP cadastradas na classe do objeto no SICAF, não foram

obtidas propostas de, pelo menos, três fornecedores com referido enquadramento. Foi dito que houve consulta ao enquadramento das empresas que apresentaram propostas e das empresas cujos valores foram extraídos no sistema ComprasGov; além disso, foi apresentada justificativa relacionada à impossibilidade operacional do sistema em relação à cota reservada.

Foi afirmado, ainda, que o pregoeiro será definido em momento oportuno à instauração do certame, pois não há uma data definida para realização da sessão e depende da disponibilidade de agenda dos agentes de contratação, e que será tomada ciência da designação e das recomendações do artigo 9º da Lei n.º 14.133/2021 dos servidores designados, antes da publicação da licitação.

Foi informado que a minuta de edital foi elaborada com base no modelo padrão disponibilizado pela Procuradoria Geral da Unicamp (Pregão Eletrônico - Registro de Preços – versão 26/08/2024), sendo destacadas em amarelo as alterações e tachados em vermelho os trechos que devem ser excluídos:

- I) Selecionado a primeira opção do subitem 1.2 por se tratar de licitação dividida em itens e excluído demais opções do subitem 1.2;
- II) Incluído o subitem 1.3 para deixar claro que em caso de divergências, o que prevalecerá é o Termo de Referência;
- III) Excluído os subitens 3.5.1 a 3.5.3.2 e 4.5.4 por se tratar de licitação com participação ampla e renumerado o subitem 3.5.1;
- IV) Excluído o subitem 3.5.5 tendo em vista o valor estimado do objeto;
- V) Excluídos os subitens 3.9 e 3.10 tendo em vista que a licitação prevê participação de cooperativas e consórcios;
- VI) Excluído o subitem 3.12 por não tratar de objeto financiado por agência financeira;
- VII) Excluídos parte do subitem 4.1.1, devido a fase de habilitação ser posterior a análise de propostas e excluídos os subitens 4.2.1, 4.7.1, 4.8.1, 6.2.1, 7.4.1, 8.9.2, 8.10.2, 8.16 e 11.3.4 pelo mesmo motivo;

- VIII) Excluídos parte dos subitens 4.2, 4.10, 4.10.1, 4.11, 4.12 e 6.20 e total do subitem 4.11.1 referente percentual de desconto pois a licitação será de menor preço;
- IX) Adequado o subitem 5.1.1 para valor unitário e total do item e inserido o 5.1.4 para que seja informado o registro Anvisa do produto ofertado;
- X) Excluído o subitem 5.9.1 pois a licitação será de menor preço;
- XI) Excluídos parte dos subitens 6.5, 6.7 e 6.8, tendo em vista dos lances é por item;
- XII) Excluído parte do subitem 6.8.1. pois a aplicação do percentual redutor mínimo entre os lances incidirá sobre o valor unitário de cada item;
- XIII) Selecionado a primeira opção do subitem 6.11 por se tratar de licitação com modo de disputa aberta e excluído demais opções do subitem 6.11;
- XIV) Selecionado o subitem 6.20.2 e renumerado como 6.20.1 e excluídos os subitens 6.20.2.1 e 6.20.2.2 tendo em vista que na licitação não será admitida a previsão de preços diferentes em razão de local de realização ou entrega, tamanho de lote ou qualquer outro motivo. Justifica-se por prever no TR único local para entrega.
- XV) Excluídos os subitens 6.20.1 a 6.20.1.2 tendo em vista que a licitação é por item.
- XVI) Subitens 6.20.3 ao 6.20.8 foram renumerados para 6.20.2 ao 6.20.7 para adequação de ordem numérica dos subitens.
- XVII) Alterado no subitem 7.5 devido a ampla participação.
- XVIII) Excluídos parte dos subitens 7.13 ,7.13.1 e 10.3 e total dos subitens 7.13.4 e 7.13.4.1 tendo em vista que o TR não prevê prova de conceito;
- XIX) Excluído subitem 7.13.1 por ser possível o acompanhamento da avaliação de amostra;
- XX) Subitens 8.1.2 e 8.1.2.1. foram excluídos tendo em vista que não é prevista no TR a habilitação e qualificação técnica e econômica.
- XXI) Adequado o subitem 10.3, letra b, para constar o subitem correto referente ao cancelamento na ata de RP;
- XXII) Subitens 11.10 e 13.2 – A solicitação de vista ao processo, de pedido de esclarecimento e impugnação deverá ser feita por meio do e-mail licita.materiais.saude@dga.unicamp.br, endereço eletrônico criado pela Suprimentos/DGA Saúde especificamente para centralizar as tratativas pertinentes a essas questões na nova lei de licitações;
- XXIII) Excluídos parte dos subitens 12.1.6.1 por não se tratar de contrato;
- XXIV) Excluído parte do subitem 14.17.2. pelo fato do Manual da Divisão de Segurança do Trabalho não estar presente nos autos do processo.
- XXIV) Adequado o subitem 14.19 prevendo os anexos do edital.

Especificamente em relação à participação da Universidade em licitações de outros órgãos e à abertura de IRP nos processos licitatórios desta Universidade, foi justificada a restrição devido a questões operacionais (sistema) e administrativa (regulamento interno).

Também foram justificados a modalidade pregão, o critério de julgamento de menor preço, o modo de disputa aberto e a combinação desses critérios, bem como o orçamento sigiloso, o procedimento de vista dos autos e de pedido de esclarecimentos e impugnação ao edital.

Por fim, foi dito que a minuta de ARP foi elaborada com base em modelo padrão disponibilizado pela Procuradoria Geral, versão 19/06/2024, e que foram alterados:

- I - Adequação do subitem 1.1, uma vez que a licitação será na modalidade Pregão;
- II - Exclusão das informações referente cota e aviso na tabela do subitem 2.1 uma vez que a licitação é ampla e na modalidade pregão;
- III-Exclusão de parte do item 5.6 pois o Edital não prevê prova de conceito.
- III (IV*) - Numeração dos subitens 5.1.1 a 5.1.3, 5.8.1 a 5.8.1.2, 6.2.1, 7.1.1 a 7.1.2.2, 7.2.1 e 7.2.2, 7.2.3 a 7.2.4, 8.1.1 a 8.1.4, 9.1.1, 10.1.1, 10.2.1 a 10.2.5.2; 10.2.1 a 10.2.5.2, 10.4 a 10.5.
- IV (V*)- Excluído o subitem 7.1.1 e 7.2.4, letra b, pois não há previsão de adesão na licitação;
- V (VI*) - Exclusão de parte do subitem 10.2 uma vez que a execução será através de AF;
- VI (VII*) - Exclusão do subitem 10.2.5.3 pois a licitação não se refere a serviço de obras ou engenharia;
- VII (VIII*) - Excluídos os subitens 10.3 pois a execução será através de AF;
- VII (IX*) - Excluído o subitem 10.6, pois o Edital não prevê grupo de itens.

É o relatório. Passo a opinar.

1. REQUISITOS PARA EMISSÃO DE PARECER REFERENCIAL

Inicialmente, esclareço que a Portaria PG n.º 06/2024 autoriza a emissão de Parecer Referencial quando existirem processos administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos para os quais seja possível estabelecer uma orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa apenas da conferência dos documentos constantes nos autos.

O presente processo trata do registro de preços de insumos para intervenções urológicas para o Hospital de Clínicas da Universidade Estadual de Campinas, por meio de licitação na modalidade Pregão Eletrônico, com orçamento estimado no valor de R\$ 560.467,75.

O volume de processos em matéria idêntica a esta, o baixo valor da contratação, a menor complexidade do processo e a possibilidade de a verificação do atendimento das exigências legais ser feita a partir da conferência de documentos são circunstâncias que justificam a adoção deste caso concreto como paradigma pela Procuradoria Geral, visando à racionalização e a celeridade dos serviços administrativos, dispensando-se a análise jurídica individualizada em cada caso, desde que adotadas as minutas disponibilizadas no site da Procuradoria Geral e atendidas integralmente as recomendações deste Parecer.

A orientação encontra amparo nos princípios da eficiência, do interesse público, do planejamento, da eficácia, da segurança jurídica, da celeridade e da economicidade, todos expressamente previstos no texto da Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021).

Portanto, este parecer será aplicado aos procedimentos preparatórios de licitação visando à aquisição de bens comuns por meio do sistema de registro de preços, dispensando-se a análise jurídica, quando:

- i) se tratar de caso que esteja inequivocamente abarcado pelas orientações nele definidas;
- ii) sejam observadas integralmente as recomendações nele tecidas; e
- iii) sejam adotadas, **sem qualquer alteração**, as minutas disponibilizadas no site da Procuradoria Geral.

Registro que, por ocasião da elaboração do presente Parecer Referencial, o sistema de registro de preços ainda não havia sido regulamentado pelo Estado de São Paulo.

Não obstante, o Decreto Estadual n.º 67.608/2023 estabelece a aplicação transitória de regulamentos federais enquanto não tiver regulamentação no âmbito estadual.

Assim, recomendo que os órgãos (técnico e administrativo), os solicitantes e as autoridades responsáveis estejam atentas à edição do mencionado decreto estadual e, a verificando, solicitem a revisão deste Parecer Referencial, se houver necessidade.

Com efeito, se constatada a superveniência de uma normativa regulamentando de forma diferente a que será orientada neste Parecer Referencial, recomendo também seja o órgão jurídico informado para sua suspensão ou revisão.

Observo, ainda, que a Diretoria Geral de Administração tem editado diversas Instruções Normativas regulamentando as Resoluções GR n.º 12, 14, 17 e 19/2023, dispondo sobre a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (IN n.º 106/2023), Termo de Referência (IN n.º 107/2023) e Análise de Riscos (IN n.º 109/2023), todas atualizadas em 03/07/2024, que devem ser consultadas e seguidas pelos solicitantes por ocasião da elaboração dos documentos técnicos que deverão instruir os processos, podendo ser solicitado auxílio à DGA em seu preenchimento.

Feitos os esclarecimentos, passo a tecer recomendações a serem observadas em todas as licitações que se submeterão a este Parecer Referencial.

2. ÂMBITO DE APLICAÇÃO

O presente Parecer Referencial aplica-se uniformemente a toda aquisição, no sistema de registro de preços, de bens comuns por meio de Pregão Eletrônico, cujo valor estimado seja inferior a R\$ 650.000,00, desde que adotadas as minutas disponibilizadas no site desta Procuradoria e atendidas integralmente suas recomendações.

3. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Segundo conceitua o artigo 6º, inciso XLV da Lei Federal n.º 14.133/2021, o registro de preços é o conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que seja comprovado o preço vantajoso.

O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência própria estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Por sua vez, segundo inciso XLVI do supracitado dispositivo legal, a ata de registro de preços é o documento **vinculativo e obrigacional**, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas.

Ainda, conforme o artigo 82 da legislação em evidência, deverá o edital para a formação do SRP conter: I. as especificidades da licitação e do seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida; II. a **quantidade mínima** a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida; III. a possibilidade de prever preços diferentes: a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes; b) em razão da forma e do local de acondicionamento; c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote; d) por outros motivos justificados no processo; IV. a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V. o **critério de julgamento** da licitação, que será o de **menor preço** ou o de **maior desconto** sobre tabela de preços praticada no mercado; VI. as condições para alteração de preços registrados; VII. o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação; VIII. a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital; IX. as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

4. PROCEDIMENTOS

4.1. Planejamento da contratação

A fase preparatória da licitação caracteriza-se pelo planejamento e precisa estar alinhada ao plano de contratações anual e às leis orçamentárias e contemplar todas as considerações técnicas, administrativas e mercadológicas que interfiram na contratação.

Nesse sentido, o artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 enumera as providências e os documentos que devem instruir a fase preparatória:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;
- IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do **edital** de licitação;

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

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

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

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

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

XI - a motivação sobre o **momento da divulgação do orçamento da licitação**, observado o art. 24 desta Lei. (grifos nossos)

O planejamento da contratação consiste na averiguação da necessidade da Administração Pública, buscando identificar os aspectos que a fundamentam.

Uma vez verificada a demanda, que precede a solicitação de compra, inicia-se a procura pelas possíveis soluções existentes no mercado para atendê-la.

Assim que escolhida a solução, é necessário analisá-la para definir sobre o objeto a ser licitado e demais condições relevantes da contratação.

A utilização deste Parecer Referencial deve ser precedida da verificação da existência nos autos do devido planejamento na forma prevista em lei, com todas as informações acima mencionadas, ou da necessária justificativa em relação àquela que faltar.

4.1.1. Estudo Técnico Preliminar

O ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e sua melhor solução, possibilitando a avaliação acerca da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Deve, pois, conter descrição da necessidade da contratação, demonstrando a presença do interesse público, e contemplar as questões técnicas, administrativas e mercadológicas que interfiram na contratação.

Para tanto, o §1º do artigo 18 da Lei Federal n.º 14.133/2021 elenca os elementos do ETP (os incisos em negrito são obrigatórios; em relação aos demais incisos, é possível sua ausência, desde que motivada):

- 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. (grifos nossos)

Não sendo preenchidos os elementos “facultativos”, por assim dizer, deve ser apresentada a devida justificativa, na forma do §2º do supracitado dispositivo legal.

a) Descrição da necessidade da contratação

A identificação da necessidade da contratação possibilita uma reflexão sobre as razões pelas quais a contratação foi solicitada, averiguando qual a necessidade final a ser atendida.

Trata-se de etapa fundamental do processo por meio da qual a Administração pode compreender sua necessidade sob outra perspectiva e contribuir para que outras soluções também se revelem capazes de atender a demanda no levantamento de mercado.

A descrição da necessidade da contratação permite a avaliação crítica sobre os requisitos essenciais sem os quais a necessidade da Administração não será atendida.

Esses requisitos são os requisitos da própria demanda, e não de suas possíveis soluções (que, neste momento, sequer são conhecidas).

Por isso, a descrição da necessidade de contratação necessita de manifestação sobre a essencialidade da contratação, sendo avaliado o interesse público.

b) Plano de Contratações Anual

A fase preparatória da licitação precisa compatibilizar-se com o PCA, devendo a Administração comprovar que a contratação está alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas na legislação.

O artigo 12, inciso VII da Lei Federal n.º 14.133/2021 prevê que, a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento elaborarão plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Deve-se verificar se houve demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração.

c) Requisitos da contratação

Devem ser especificados os requisitos indispensáveis que o objeto a ser adquirido precisa ter para atender à demanda, visando selecionar a proposta mais vantajosa, incluindo padrões mínimos de qualidade, possibilitando a seleção da proposta mais vantajosa.

Por exemplo, nos registros de preços de itens para a saúde, que é a hipótese do caso concreto escolhido para ser analisado juntamente com este parecer, são indicadas e justificadas as condições exigidas para o atendimento do interesse público, tais como as especificações técnicas do objeto, as cláusulas especiais, a necessidade de amostra, a indicação de marcas e modelos, a existência de marcas homologadas, a documentação técnica a ser apresentada pela licitante vencedora da fase de lances, etc.

d) Estimativas das quantidades

Definido o objeto, deve-se estimar a quantidade necessária ao atendimento da necessidade da Administração de modo detalhado, demonstrando o cálculo pelo qual se chegou à quantidade estimada.

É relevante registrar a estimativa da quantidade no processo, pois pode ser objeto de futura fiscalização e não haver meios de se lembrar como foi calculado o quantitativo.

Daí a necessidade de a estimativa ser específica e amparada em documentos que comprovem a correspondência entre a quantidade a ser contratada e a solicitada. Ainda que o orçamento seja sigiloso, a quantidade deve ser revelada.

e) Levantamento de mercado

Identificada a necessidade da Administração, parte-se em busca de soluções que possam atendê-la. Não se trata, neste momento, de fazer estimativa de preços, mas verificar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades para saber se existem alternativas para o atendimento da demanda,

assim como novas metodologias de execução/contratação que ampliem a produtividade e a economia pública.

O artigo 44 da Lei nº 14.133/2021 determina que, quando duas ou mais soluções forem igualmente viáveis, a Administração avalie as vantagens e desvantagens das opções de compra e locação de bens, para encontrar a solução mais vantajosa no caso concreto, levando em conta o ciclo de vida do objeto.

Essa avaliação precisa ser feita, mesmo que a conclusão seja a de que a metodologia utilizada em contratações anteriores é a melhor para a satisfação da necessidade administrativa. Independentemente da opção escolhida, deve ser feita de forma fundamentada.

Deve-se verificar se o interessado verificou quais as opções existentes no mercado e justificou a solução adotada, que se adequa, ou não, às necessidades da Administração.

f) Valor estimado da contratação

Deve-se verificar se foi estimado o valor da contratação, acompanhado dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte.

Mesmo que se opte (justificadamente) por manter o sigilo do orçamento, considerando que o ETP não vem sendo publicado como um anexo dos editais desta Universidade, deverá haver a estimativa do valor da contratação.

g) Descrição da solução como um todo

Nesse item, deve-se verificar se a descrição da solução foi realizada de maneira abrangente (incluindo exigências relativas à manutenção e assistência técnica, ou ao fornecimento de bens em comodato, se houver).

A descrição deve ser acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução.

h) Justificativa para o parcelamento ou não do objeto

Em regra, as contratações da Administração devem atender ao princípio do parcelamento, que será adotado “quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso”, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133/2021.

Na aplicação do princípio do parcelamento das compras, devem ser considerados: I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes, II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado, na forma do §2º do dispositivo supracitado.

De outra banda, o parcelamento não será adotado quando: 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; ou III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo, nos termos do §3º do mesmo dispositivo legal.

Nesse contexto, a aglutinação de itens em um grupo pode caracterizar a não observância do princípio do parcelamento e, assim, necessita de justificativa, tendo em vista que o agrupamento de itens para julgamento da proposta pelo menor preço global do grupo pode comprometer a seleção da proposta mais vantajosa (caso seja possível contratar itens isolados).

Deve-se verificar se a decisão é técnica e se foi justificada pelo interessado.

i) Demonstrativo dos resultados pretendidos

Todos os ganhos esperados com a contratação devem ser demonstrados, sejam diretos ou indiretos.

Sempre que possível, devem ser demonstrados os resultados pretendidos em termos de economicidade, eficácia, eficiência e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

j) Providências administrativas prévias

Devem ser arroladas as providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive a capacitação de servidores para fiscalização e gestão do contrato ou adequação do ambiente da organização.

k) Contratações correlatas ou interdependentes

Deve ser informado se existem contratações (pretéritas, presente ou futuras) que guardam relação/afinidade com o objeto da aquisição.

l) Descrição dos possíveis impactos ambientais

Devem ser descritos os possíveis impactos ambientais e as respectivas medidas de tratamento ou mitigadoras.

m) Viabilidade da contratação

É necessário haver um posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para atendimento da necessidade a que se destina, isto é, deve ser declarado expressamente que a contratação é viável e razoável, com suporte nos elementos contidos no Estudo Técnico Preliminar.

n) Considerações finais sobre o ETP

Observo que a elaboração do ETP será dispensada para as contratações cujo objeto esteja inscrito no Catálogo Eletrônico de Padronização instituído na forma do Decreto Estadual n.º 68.021/2023, conforme artigo 9º, inciso VI da Instrução Normativa DGA n.º 106/2023.

Observo, por fim, que o ETP poderá ser elaborado, contendo apenas os elementos mencionados nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do artigo 18, §1º da Lei Federal n.º 14.133/2021, nas contratações limitadas ao valor de 5 vezes os limites estabelecidos nos incisos I e II do artigo 75 da Lei Federal n.º 14.133/ 2021, conforme artigo 9º, parágrafo único da Instrução Normativa DGA n.º 106/2023.

4.1.2. Definição do objeto

Conhecida a necessidade da Administração e encontrada a solução adequada para o seu atendimento, é necessário definir o objeto que será

licitado, descrevendo suas características para que possíveis fornecedores possam saber o que a Administração pretende contratar.

O objeto deve ser suficientemente individualizado, para que a contratação possa ser realizada com sucesso, porém não deve ser excessivamente detalhado de modo a restringir o número de potenciais interessados em participar da licitação.

Deve-se verificar se o solicitante se acatou e, por um lado, descreveu as características essenciais para que seja atendida a demanda da Administração e, por outro lado, sem exageros para não cercear a competitividade do certame.

4.1.2.1. Termo de Referência

O Termo de Referência é o documento necessário para a contratação de bens e serviços e precisa conter os elementos descritivos do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021:

- 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**; (grifos nossos)

Especificamente em relação a compras, cujo planejamento deverá considerar a expectativa de consumo anual, o Termo de Referência também deve conter as informações exigidas no artigo 40, §1º da Lei nº 14.133/2021:

- I - **especificação do produto**, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - **indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo**, quando for o caso;
- III - **especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica**, quando for o caso. (grifos nossos)

O Termo de Referência deve ser elaborado contendo definição do objeto, com especificação sumária do produto; fundamentação da contratação; descrição da solução; requisitos da contratação; modelo de execução do objeto; modelo de gestão do contrato; critérios de medição e pagamento; formas e critérios de seleção do fornecedor; estimativa do valor da contratação e adequação orçamentária.

Deve-se verificar, pois, se o Termo de Referência contempla todos os elementos do artigo 8º da Instrução Normativa DGA 107/2023, a saber:

- I. Definição do objeto, contemplando:
 - 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, 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 ao estudo técnico preliminar correspondente, quando elaborado, ou, quando não for possível divulgar esse estudo, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- III. Descrição da solução como um todo, considerado o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores e sustentáveis;
- 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 unidade;
- VII. Critérios de medição e de pagamento;
- VIII. Forma e critérios de seleção do fornecedor;
- IX. Estimativas do valor da contratação, nos termos do Decreto Estadual n.º 63.316 de 26 de março de 2018, ou outro que vier a lhe substituir, 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. Indicação da origem dos recursos.

Observo que, em caso de contratação cujo ETP foi dispensado, deve-se verificar se a fundamentação contida no Termo de Referência consiste em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado, bem como se apresenta a indicação do seu alinhamento com o PCA, na forma do artigo 8º, §1º da Instrução DGA n.º 107/2023.

Observo, por fim, que a elaboração do Termo de Referência é dispensada na contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de um ano, na forma do artigo 75, inciso III da Lei Federal, conforme previsto no artigo 9º, inciso I da Instrução Normativa DGA n.º 107/2023.

4.1.2.2. Outras definições necessárias

Deve-se verificar se foram definidas, no Termo de Referência, as condições de execução e pagamento, garantias exigidas e ofertadas e condições de recebimento do objeto, bem como se foi indicado o regime de fornecimento de bens, observados os potenciais de economia da escala.

4.1.3. Orçamento estimado e composição de preços

O orçamento estimado da contratação é disciplinado no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, que prevê que o valor 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.

Para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o § 1º estabelece os parâmetros para aferição do valor estimado com base no melhor preço, que podem ser adotados, segundo a Lei, 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.

Referido dispositivo legal é regulamentado, no âmbito do Estado de São Paulo, pelo Decreto Estadual n.º 67.888/2023, que dispõe sobre o procedimento administrativo de definição do valor estimado para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica.

O Decreto Estadual prevê, no artigo 3º, §1º que não existe priorização entre os parâmetros, podendo o agente público optar pela adoção simples ou combinada dos referidos parâmetros, considerando a atratividade do mercado e a mitigação do risco de sobrepreço.

Prevê, ainda, no §3º, que, quando a pesquisa for realizada em sítios eletrônicos ou especializados de domínio amplo, serão observados os seguintes requisitos:

1. deverá ser realizada perante potenciais licitantes legalmente estabelecidos;
2. o item cotado deverá estar disponível para venda ou contratação no momento da consulta;
3. a página eletrônica deverá ser disponibilizada nos autos, contendo as seguintes informações relativas ao item pesquisado:
 - a) identificação do fornecedor;
 - b) endereço eletrônico;
 - c) data e hora do acesso;
 - d) especificação do item;
 - e) preço e quantidade;
4. não serão admitidas as cotações de itens:
 - a) com especificações ou características distintas das especificações solicitadas;
 - b) provenientes de sítios de leilão.
5. será admitida a cotação em sítios eletrônicos de intermediação de vendas, desde que observados os requisitos enumerados nos itens 1 a 4 deste §3º.

Prevê, por sua vez, no §4º, que a pesquisa de preços realizada com fornecedores observará cumulativamente:

1. o prazo de resposta conferido deverá ser compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;
2. as respostas formais obtidas conterão, ao menos:
 - a) descrição do objeto, com os valores unitário e total;
 - b) número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ do fornecedor;
 - c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
 - d) data de emissão;
 - e) nome completo e identificação do responsável.
3. os fornecedores serão informados sobre as características da contratação contidas no artigo 2º deste decreto, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado;
4. registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV deste artigo.

Prevê, por fim, no §5º que, se a pesquisa de preços com fornecedores for empregada de forma combinada com outros parâmetros, é possível que a pesquisa direta seja realizada com menos de três fornecedores.

Observo, a propósito, considerando que a pesquisa de preços com fornecedores é um parâmetro bastante utilizado nesta Universidade, como já vem sendo ressaltando nos pareceres deste órgão jurídico, é importante frisar que deve ser apresentada justificativa da escolha desses fornecedores, não bastando a apresentação da listagem dos fornecedores consultados, que, muitas vezes, sequer está atualizada.

Especificamente ao tratar sobre o método para definição do valor estimado, o artigo 4º, em seu §5º, estipula que, excepcionalmente, mediante justificativa nos autos pelo agente público responsável e aprovado pela

autoridade competente, será admitida a determinação do preço estimado com menos de três preços coletados na etapa de orçamentação.

Deve ser verificado, no caso concreto, se as composições dos preços utilizados para formação do orçamento estimado da licitação atendem a todos esses parâmetros.

4.1.4. Minutas de edital, ARP e contrato

O artigo 25 da Lei nº 14.133/2021 prevê que 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.

Por sua vez, o artigo 92 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as cláusulas contratuais:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

O artigo 95, por seu turno, diz que o instrumento contratual é obrigatório, salvo nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e de que não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor.

Nesse caso, a Administração poderá substituir o instrumento de contrato por outro hábil, como carta-contrato, nota de empenho, autorização de fornecimento, etc., aplicando-se, no que couber, o artigo 92 da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Pois bem. O §1º do artigo 25 da Lei Federal n.º 14.133/2021 autoriza a utilização de minutas padronizadas nos casos em que o objeto permitir.

Mais que uma autorização legal, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação consiste em uma medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

Referido dispositivo prevê que os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, licitações e contratos deverão 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.

Essa providência foi adotada pela Universidade, tendo sido elaboradas pela DGA e aprovadas e disponibilizadas no site da Procuradoria Geral as minutas padrão de Termo de Referência, edital, ARP e contrato, as quais se encontram disponíveis no site “pg.unicamp.br/licitação/novo”.

Para os registro de preços objeto deste parecer referencial, estas minutas (disponíveis em <https://www.pg.unicamp.br/licitacao/novo>) podem ser usadas:

[1.2.1.3 TR técnico – aquisição por registro de preços](#) - Versão 26/06/2024

[1.2.1.6 TR técnico – aquisição por registro de preços \(saúde\)](#) - Versão 26/06/2024

[2.1.2 Pregão Eletrônico - Registro de Preços](#) - Versão 26/08/2024

[2.2.3 Pregão - Registro de Preços para serviços](#) - Versão 26/08/2024

[3.1.1 Aquisição de Materiais \(por escopo\)](#) - Versão 18/06/2024

[5.2 Autorização de Fornecimento \(AF\)](#) - Disponibilizado em 25/01/2024

[5.3 Nota de Empenho](#) - Disponibilizado em 25/01/2024

[5.4 Ata de Registro de Preços](#) - Versão 19/06/2024

Essas minutas devem ser peremptoriamente adotadas para as licitações realizadas com base neste Parecer Referencial, com a declaração expressa do servidor responsável pela elaboração das minutas de edital e contrato de que a redação não sofreu nenhuma alteração.

Por oportuno, considerando que houve diversas alterações nas minutas de modelo padrão de edital e ARP, entendo pertinente alterar também os modelos padronizados, razão pela qual solicito à DGA que envie à Procuradoria minutas atualizadas com as atualizações para aprovação e disponibilização no site.

4.1.5. Análise dos riscos

O artigo 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021 exige que o planejamento da contratação contemple a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação, como a formação do valor referencial de forma equivocada, a restrição à competitividade ou o fracasso, e a boa execução contratual, como o atraso nas entregas ou a inexecução total de algum instrumento.

4.1.6. Orçamento sigiloso

O artigo 24 da Lei nº 14.133/2021 permite que, justificadamente, o orçamento estimado da contratação seja sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Dessa forma, a Administração pode optar pela realização de licitação preservando as informações do orçamento estimado.

No mesmo sentido, dispõe o artigo 6º do Decreto Estadual n.º 67.888/2023: *“desde que justificado, o valor estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, salvo na hipótese de licitação cujo critério de julgamento for por maior desconto incidente sobre o valor estimado”*.

O planejamento da contratação deve contemplar a análise de conveniência e oportunidade sobre a adoção ou não do orçamento sigiloso.

Deve-se verificar se o assunto foi abordado no ETP e se a Administração decidiu, por exemplo, postergar a divulgação do orçamento estimado em virtude da dificuldade de apuração do valor estimado da contratação e da maior margem de negociação pelo pregoeiro visando obter uma proposta mais vantajosa.

4.1.7. Outras definições necessárias na fase preparatória

Devem ser indicados a modalidade de licitação (pregão, por se tratar de aquisição de bens comuns), o critério de julgamento (menor preço ou maior desconto), o modo de disputa (fechado – não isoladamente – ou aberto) e a eficiência da forma de combinação desses parâmetros para a seleção da proposta capaz de gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração, tendo em vista todo o ciclo de vida do objeto.

Devem ser circunstanciadamente motivadas todas as condições do edital, como justificativa de exigências de qualificação técnica, com indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto; qualificação econômico-financeira; justificativa para licitação exclusiva

ou reserva de cotas a ME/EPP; e regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Deve-se verificar, também, se a Administração declarou se o objeto licitado tem natureza comum para utilização da modalidade licitatória, considerando que a licitação por meio de pregão é obrigatória para a aquisição de bens comuns, definidos no artigo 6º, inciso XIII da Lei n.º 14.133/2021 como os bens cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais de mercado.

Deve-se verificar, igualmente, se foi declarado que o bem a ser adquirido não é “bem de luxo”, tendo em vista que o artigo 20 da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê que os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam.

Por fim, deve-se verificar se foi atendido o artigo 40, inciso I da Lei n.º 14.133/2021, que orienta que a Administração realize o planejamento das compras levando em conta condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado.

4.2. Adequação orçamentária

A fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias, na medida em que decorrem da lei a existência de disponibilidade orçamentária e a respectiva indicação da classificação funcional programática e categoria econômica da despesa.

Nesse sentido, o artigo 105 da Lei n.º 14.133/2021 prevê que *“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.”*

Por seu turno, o artigo 150 da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê que nenhuma contratação poderá ser realizada sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada.

Assim, deve-se verificar se existe nos autos a informação de que haverá a devida reserva dos recursos orçamentários antes da emissão de cada instrumento contratual.

Ademais, deve-se verificar se houve a juntada da declaração exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000), fazendo-se constar expressamente a compatibilidade da despesa com as leis orçamentárias vigentes.

4.3. Participação de ME, EPP e cooperativas

A LC n.º 123/2006, com redação dada pela LC n.º 147/2014, conferiu tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte, aplicável às cooperativas equiparadas, nas contratações de bens, serviços e obras pela Administração Pública.

O artigo 48, inciso I da aludida legislação estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor estimado seja inferior a R\$ 80.000,00, a

participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte.

O artigo 48, inciso III, por seu turno, prevê que, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$ 80.000,00, deve ser reservada cota de até 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

A adoção de certame exclusivo ou de cota reservada para ME/EPP (e equiparados) pode ser afastada, tendo a própria legislação estipulado situações que justificam a não adoção, nesses certames, de competitividade restrita.

Nesse sentido, o artigo 49 da LC 123/2006 dispõe que não se aplica o disposto no artigo 48 quando: I - não houver um mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

Especificamente em relação à reserva de cotas, observo que esses bens devem possuir natureza divisível. A divisibilidade relaciona-se ao item, não à pretensão contratual como um todo. Assim, a cota exclusiva apenas pode ser utilizada caso seja possível, sem prejuízo à licitação, a cisão do item.

Deve-se verificar, assim, se foram observados mencionados dispositivos legais ou, se não foram, se foi apresentada a necessária justificativa.

4.4. Designação dos agentes públicos

O artigo 7º da Lei nº 14.133/2021 cuida da designação dos agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, observado o princípio da segregação de funções e vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação

Estes são os requisitos para os agentes público designados:

- I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;
- II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e
- III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

O artigo 8º, por seu turno, prevê que a licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação, o qual será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

No seu § 5º, referido artigo estabelece que, na licitação realizada na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

O artigo 9º, finalmente, apresenta algumas limitações a serem observadas no caso concreto, como a impossibilidade de participação, direta ou indireta, da licitação ou da execução do contrato por agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

Deve-se, portanto, verificar se, no planejamento da contratação, foi demonstrado o atendimento às regras supracitadas por meio da indicação dos servidores que realizaram as diferentes etapas da fase preparatória, elaboraram documentos e que foram designados agente de contratação (pregoeiro, no caso concreto) e equipe de apoio.

4.5. Publicidade do edital e anexos

Por se tratar da aquisição de bens comuns, com adoção dos critérios de julgamento de menor preço ou maior desconto, deverá ser observado prazo mínimo de 8 dias úteis, contados da data de divulgação do edital de licitação, para apresentação das propostas e lances, na forma do artigo 55, inciso I, alínea “a” da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Observo, ainda, a contratação deverá ser divulgada no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP no prazo de 20 (vinte) dias úteis, sob pena de ineficácia, conforme artigo 94 da Lei Federal n.º 14.133/2021, bem como que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações

Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado, bem como em jornal diário de grande circulação, conforme artigo 54, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Ressalto, por fim, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no PNCP dos documentos elaborados na fase preparatória que eventualmente não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme artigo 54, §3º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

4.6. Análise do presente caso concreto

O paradigma escolhido para elaboração do presente Parecer Referencial é a licitação, na modalidade Pregão, que visa ao registro de preços de insumos para intervenções urológicas para atender o Hospital de Clínicas, CAISM e Hospital Estadual de Sumaré, reunindo este processo licitatório os documentos necessários à fase preparatória exigidos em lei.

Com efeito, verifica-se que foram acostados aos autos Mapa de Riscos, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, tendo este documento reunido, em parte, os elementos descritos no artigo 18, §1º e artigo 6º, inciso XXIII da Lei Federal n.º 14.133/2021. Serão necessárias recomendações.

No subitem 1.4 do TR, foi informado que o contrato ou outro instrumento hábil que o substitua oferecer maior detalhamento das regras que serão aplicadas em relação à vigência da contratação. Ocorre que já está definido que a contratação será formalizada em instrumento contratual, razão por que recomendo excluir o trecho “ou outro instrumento hábil que o substitua”, pois não faz sentido.

Recomendo ainda verificar se as cláusulas de pagamento do

TR estão de acordo com o procedimento de aquisição no sistema de consignação.

Em relação à minuta de edital, recomendo justificar a exclusão do subitem 6.20.1 do edital, considerando que haverá locais de entrega diferentes (subitem 5.2 do TR).

Por fim, recomendo trazer ao processo a minuta de contrato, tendo em vista que foi mencionada sua adoção. Se elaborada referida minuta de acordo com o disponibilizado no site da Procuradoria, dispensa-se análise jurídica.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, submeto o presente Parecer Referencial à chefia para que seja utilizado nos casos concretos que se amoldem integralmente às recomendações ora apresentadas relativas à fase interna de processos licitatórios que visem ao registro de preços de bens comuns cujo valor estimado seja até R\$ 650.000,00, por meio de licitação na modalidade Pregão Eletrônico.

Para tanto, a Administração deverá instruir os processos em que pretenda utilizar este Parecer Referencial com sua cópia e **a declaração da autoridade competente de que o caso concreto a ele submetido se subsume, na íntegra, aos parâmetros e pressupostos do presente Parecer, assim como que serão seguidas as recomendações nele contidas (Anexo I).**

Para facilitar a utilização deste Parecer Referencial, junta-se como **Anexo II** uma lista de verificação com as principais orientações do Parecer Referencial, devendo a autoridade competente preenchê-la quando da instrução dos autos.

Haja vista a possibilidade de edição de novos regulamentos da Lei n.º 14.133/2021, propõe-se que a validade do presente Parecer seja **de 01 (um) ano**, a contar da data de sua aprovação pela chefia.

Em caso de alteração da legislativa que apoia este parecer, caberá à Administração suscitar eventual necessidade de substituição da orientação precedente. Ademais, situações que extrapolem os limites deste Parecer deverão ser submetidas à análise individualizada pela Procuradoria, com o apontamento concreto da dúvida jurídica a ser sanada.

Por fim, relativamente ao caso concreto paradigma, entendo que, atendidas as recomendações, a licitação poderá ser instaurada, razão pela qual proponho o encaminhamento dos autos à DGA Saúde para providências cabíveis.

É o parecer, *sub censura*.

Procuradoria Geral, data da assinatura digital.

Bruna Dallepiane Schneider Walter
Procuradora de Universidade Assistente

ANEXO I - DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO

(Portaria PG n.º 06/2024)

Eu, _____, inscrito(a) no CPF sob o n.º _____, ocupante do cargo de _____, matrícula _____, declaro para os devidos fins que a contratação tratada nos autos do presente processo (n.º _____), referente à _____, se enquadra nas regras estabelecidas no Parecer Referencial n.º _____ e, por essa razão, não será submetido à análise jurídica específica da Procuradoria Geral, tal como autoriza a Portaria PG n.º 06/2024.

Confirmando que todos os critérios e condições mencionados no referido Parecer foram observados, que foram adotadas as minutas-padrão e que a contratação está em conformidade com as normativas vigentes.

Certifico que as informações aqui prestadas são verdadeiras e assumo total responsabilidade por sua veracidade.

[Local], [Data]

ANEXO II – LISTA DE VERIFICAÇÃO

(Parecer Referencial n.º 02/2025)

<u>Requisitos iniciais para utilização do Parecer Referencial</u>	SIM (indicar documento)	NÃO (indicar justificativa)
O registro de preço possui valor estimado inferior a R\$ 650.000,00?		
Há manifestação conclusiva acerca do enquadramento do objeto do certame como bens de natureza comum?		
Foi declarado que o objeto não se enquadra como “bem de luxo”?		
Foram adotadas as minutas padronizadas de edital, ARP e contrato disponibilizadas no site da Procuradoria Geral, sem alterações?		
Houve o planejamento da contratação, contendo as providências e elementos do <i>caput</i> do artigo 18 da Lei n.º 14.133/2021?		
Foi elaborado Mapa de Risco, sendo analisados os riscos que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual?		
Foi elaborado Estudo Técnica Preliminar, contendo os elementos do art. 18, §1º da Lei Federal n.º 14.133/2021?		

Foi elaborado Termo de Referência, contendo os elementos do art. 6º, XXIII da Lei n.º 14.133/2021?		
O valor estimado foi calculado conforme art. 23, §1º da Lei n.º 14.133/2021 e Decreto Estadual n.º 67.888/2023?		
Foi definido o critério de julgamento?		
Foi definido o modo de disputa?		
Foi justificada a eficiência da combinação do critério de julgamento e modo de disputa para selecionar a proposta capaz de gerar resultado mais vantajoso?		
Foi demonstrada a adequação orçamentária?		
Foram definidas as condições de participação de empresas reunidas em consórcio?		
Foram definidas as condições de participação de cooperativas?		
Foi justificada a adoção, ou não adoção, do tratamento diferenciado previsto no art. 47 e ss. da LC n.º 123/2006 para microempresas e empresas de pequeno porte?		
Foram regularmente designados os agentes públicos, observadas a segregação de funções e a gestão por competências?		



Identificação do servidor responsável pelo preenchimento da lista de verificação:

UGE: []

Nome: []

Cargo: []

Assinatura: _____



PROCURADORIA GERAL - UNICAMP
Cidade Universitária "Zeferino Vaz" – Distrito de Barão Geraldo
CEP 13083-872 – Campinas – S.P.
Fone: (19) 3521-2968- 2969 / E-mail: secretaria@pg.unicamp.br



Documento assinado com emprego de certificado digital emitido no âmbito do ICP-Brasil, conforme Art. 10 § 2º da MP 2.200/2001 e Art. 1º da Resolução GR 54/2017.