

PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

Assunto: Análise e emissão de Parecer Jurídico Preliminar em Processo Licitatório

Encaminhamento: Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC

Objeto: *“Credenciamento de Prestadores de Serviços de Saúde, Pessoas Jurídicas especializadas na realização e disponibilização de resultados de Exames de Imagens e Exames Anatomopatológicos, para atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde do Município de Xanxerê.”*

I. RELATÓRIO

O Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC, ao término da fase preparatória do certame, encaminhou a este órgão de assessoramento jurídico os Autos de um **PROCESSO ADMINISTRATIVO** a ser realizado por **INEXIGIBILIDADE** na forma do **PROCEDIMENTO AUXILIAR** de **CRENCIAMENTO** para elaboração de Parecer Jurídico visando o controle prévio de legalidade acerca do procedimento adotado.

Trata-se de Processo Administrativo cujo objeto refere-se ao *“Credenciamento de Prestadores de Serviços de Saúde, Pessoas Jurídicas especializadas na realização e disponibilização de resultados de Exames de Imagens e Exames Anatomopatológicos, para atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde do Município de Xanxerê”*

Compulsando os Autos, verifico a juntada dos seguintes documentos, sucintamente elencados abaixo.

- I. Documento de Formalização de Demanda (**DFD**);
- II. Termo de Referência (**TR**) com os seguintes tópicos: (i) Unidade Requisitante; (ii) Ordenador da Despesa; (iii) Objeto; (iv) Justificativa; (v) Especificações Técnicas; (vi) Fiscais de Contrato; (vii) Prazo, local e Condições de Entrega; (viii) Condições e prazo de Pagamento; (ix) Forma e

Critério de Seleção do Fornecedor; (x) Descrição da Solução como um todo; (xi) Dotação Orçamentária; (xi) Obrigações da Contratante; (xii) Obrigações da Contratada; (xiii) Requisitos de Habilitação; (xiv) Critério de Distribuição da Demanda; (xv) Critério para Ordem de Contratação; (xvi) Índice de Reajuste; (xv) Valores de Referência; (xvi) Estimativa de Custo; (xvii) Prazo de vigência do Contrato;

III. Estudo Técnico Preliminar (**ETP**) com os seguintes tópicos: (i) Informações básicas; (ii) Descrição da necessidade; (iii) Área Requisitante; (iv) Descrição dos Requisitos da Contratação; (v) Levantamento de Mercado; (vi) Descrição da solução como um todo; (vii) Estimativa das quantidades a serem contratadas; (viii) Estimativa do Valor da contratação; (ix) Justificativa para o parcelamento ou não da solução; (x) Contratações correlatas; (xi) Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento; (xii) Benefícios a serem alcançados com a contratação; (xiii) Providências a serem adotadas; (xiv) Possíveis impactos ambientais; (xv) Declaração de viabilidade; (xvi) Responsáveis;

IV. Minuta do **Edital de Credenciamento** e Minuta do **Contrato**.

Recebo os Autos no estado em que se encontram, mediante solicitação dirigida a esta Procuradoria Jurídica, pelo qual procedo a análise e elaboração de Parecer Jurídico Preliminar.

É o lacônico relatório.

II. PARECER

II.I DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumprе esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer

um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

*(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. **O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação.** Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo.¹ (...)*
(Grifei)

É, inclusive, o que recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, senão:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto. (Grifei)

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo Licitatório.

II.II DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Conforme dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/21, ao final da fase preparatória seguirão os Autos até o órgão de assessoramento jurídico da Administração para emissão de parecer jurídico relacionado ao controle prévio de legalidade do processo. É a redação do citado artigo, *in litteris*:

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

¹ Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 186/2010 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 018.791/2005-4.

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. (Grifei)

O art. 18 do mesmo diploma elenca as providências e os documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido; II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**; IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação; V - a **elaboração do edital de licitação**; VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação; VII - o **regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia**, observados os potenciais de economia de escala; VIII - a **modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o **ciclo de vida do objeto**; 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.

Em detida análise aos Autos, verifico que o Processo está instruído com (i) **Documento de Formalização de Demanda (DFD)**, informando qual a Secretaria Requisitante; o responsável pela demanda; os agentes públicos envolvidos, entre outras informações; (ii) **Termo de Referência (TR)**, em que informada a definição do objeto, justificativa para contratação, **dotação orçamentária**, obrigações das partes, entre outras informações; (iii) **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, elencando as razões, requisitos e soluções, bem como os elementos probantes relacionados a viabilidade técnica e econômica da contratação; (iv) **Minuta do Edital e a Minuta do Contrato**, em que indicadas informações quanto a forma de participação na licitação, de apresentação das propostas, habilitação, julgamento, contratação, obrigações das partes, prazos, sanções administrativas em caso de descumprimento, impugnações e recursos administrativos, entre outras disposições gerais.

Neste contexto, é possível aferir que os Autos atendem as exigências mínimas legais, ficando evidenciado tratar-se da solução mais adequada para o atendimento da necessidade pública. Por essa razão, resta assegurada a regularidade jurídica da instrução da fase interna (preparatória) do presente Processo, vez que observada a sua compatibilidade com aquilo que define o ordenamento jurídico vigente.

II.II.I DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA E ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Define o art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21, que o **Termo de Referência** é documento necessário para a contratação de bens e serviços, e deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, sendo eles:

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; (Grifei)

O inciso XX do mesmo artigo define, por sua vez, que o **Estudo Técnico Preliminar** é “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”, devendo conter os seguintes elementos (Vide art. 18, inciso XI, §1º):

§ 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.
(Grifei)

Analisando detidamente o **Termo de Referência (TR)** e o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, verifica-se que todos os requisitos/elementos exigidos nos citados artigos foram observados, não havendo sugestão de alteração/modificação.

O presente Credenciamento observou os ditames previstos no **DECRETO MUNICIPAL Nº 84**, de 28 de fevereiro de 2024². Importante mencionar, ainda, que a elaboração da pesquisa de preços para fins da determinação do preço estimado do processo foi respeitada, conforme os ditames do **DECRETO MUNICIPAL Nº 07**, de 08 de janeiro de 2024³.

Por fim, cabe destacar que a fase preliminar do presente Processo foi realizada pelos agentes de contratação designados pelo Secretário Requisitante, restando observado o **princípio da segregação de funções**, na forma do art. 1º e 4º, inciso V do **DECRETO MUNICIPAL Nº 363**⁴, de 18 de outubro de 2023.

II.II.II DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DA MINUTA DO CONTRATO

A elaboração de **minuta de Edital** é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação. Aludida minuta fora encaminhada para análise contendo os seguintes itens (tópicos) discriminados: do objeto; dos procedimentos e da remuneração; da dotação orçamentária; dos anexos; das datas, locais e horários; das condições de participação; da apresentação dos documentos e abertura da sessão; dos documentos de habilitação;

² Regulamenta o art. 79, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública do Município de Xanxerê.

³ Estabelece o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens, contratação de serviços em geral e para contratação de obras e serviços de engenharia no âmbito do município de Xanxerê/SC, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

⁴ Regulamenta as funções dos agentes públicos com atuação nas licitações e contratos administrativos, pela Nova Lei de Licitações – Lei Federal nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo Municipal de Xanxerê, e dá outras providências.

declarações complementares; da abertura dos envelopes e do julgamento; do credenciamento; da contratação; dos prazos; da gestão; das sanções; das instruções e normas para recursos; e das disposições finais. Aludidos tópicos estão em consonância com aquilo que definido no art. 7º do **DECRETO MUNICIPAL Nº 84**, de 28 de fevereiro de 2024.

Basta, apenas, que seja alterada a nomenclatura utilizada no Edital, ao fim de definir que se trata de PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº _____ ; EDITAL DE CREDENCIAMENTO; INEXIGIBILIDADE Nº _____ .

Ainda, importante informar qual hipótese de contratação estará sendo adotada no credenciamento, leia-se: (i) paralela e não excludente; (ii) com seleção a critério de terceiros; ou (iii) em mercados fluídos.

Registra-se, desde já, quanto a impossibilidade de utilização do sistema eletrônico (salvo para o “cadastramento” dos interessados), pela inviabilidade técnica observada.⁵

Afere-se, portanto, que os tópicos da minuta do Edital estão bem definidos e adequados com aquilo que determina o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. (Grifei)

Com relação à **minuta do contrato**, verifica-se que a mesma fora elaborada em consonância com a legislação de regência (bem observadas as cláusulas necessárias quais definidas no art. 92 da Lei Federal) havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

III. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considerando que os presentes

⁵ Vide parecer jurídico acostado nos Autos nº 0035/2024, Chamamento nº 0003/2024.

Autos se encontram dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei nº 14.133/21, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização do presente **PROCESSO ADMINISTRATIVO** a ser realizado por **INEXIGIBILIDADE** na forma do **PROCEDIMENTO AUXILIAR** de **CRENCIAMENTO** pretendido pela Administração Pública, desde que observados as recomendações do tópico II.II.II.

São os termos do parecer, reitera-se, meramente opinativo e orientador.

Xanxerê/SC, 30 de abril de 2024.

PEDRO HENRIQUE PICCINI

Consultor Jurídico do Município de Xanxerê

OAB/SC 61.229