

Proc. Administrativo 12- 1.016/2024

De: Pedro P. - CONSULT-EXTR

Para: ST- LC- CT - Setor de Licitações e Contratos

Data: 02/09/2024 às 13:05:37

Setores envolvidos:

SEAS, GP, ST- LC- CT, PGM, CONSULT-EXTR, COORD-SOCIAL-FAMI-ACOLHEDORA, PROT-SOCIAL-ESPECIAL, APOIO_ADM, COORD-OPER-ADM

Processo Licitatório Credenciamento ILPI e Residência Inclusiva

Segue parecer jurídico para alterações necessárias.

—
Pedro Henrique Piccini
Consultor Jurídico

Anexos:

PARECER_JURIDICO_Preliminar_Credenciamento_Residenciais_IDOSOS.pdf

PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

Assunto: Análise e emissão de Parecer Jurídico em minuta de Edital de Credenciamento

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

Objeto: *“Credenciamento de pessoas jurídicas especializadas na prestação de serviços de acolhimento institucional, continuado ou temporário, nas modalidades de Residência Inclusiva para pessoas com deficiência, e Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI), afim de prover a acolhida idosos e portadores de necessidades especiais, com diferentes graus de dependência, mediante necessidade de acolhimento determinado por órgão judicial ou encaminhamento socioassistencial (...)”.*

I. RELATÓRIO

Finalizada a fase preparatória do presente Processo Licitatório, o Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC, encaminhou os Autos até esta Procuradoria para fins de análise e emissão de parecer jurídico preliminar acerca da regularidade do Processo Licitatório, cujo objeto refere-se ao *“Credenciamento de pessoas jurídicas especializadas na prestação de serviços de acolhimento institucional, continuado ou temporário, nas modalidades de Residência Inclusiva para pessoas com deficiência, e Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI), afim de prover a acolhida idosos e portadores de necessidades especiais, com diferentes graus de dependência, mediante necessidade de acolhimento determinado por órgão judicial ou encaminhamento socioassistencial (...)”.*

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

- I. Documento de Formalização de Demanda (**DFD**);
- II. Termo de Referência (**TR**) e Estudo Técnico Preliminar (**ETP**);

III. Minuta do **Edital de Credenciamento por Inexigibilidade 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

Cumpra esclarecer, preliminarmente, que o **parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente 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,

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

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

Trata-se de Processo que faz referência a um **CRENCIAMENTO** por **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**. Fundamenta-se o presente credenciamento conforme redação do artigo 74, inciso IV e art. 79 da Lei nº 14.133/21, vez que aplicado este procedimento as situações em que verificada **a inviabilidade de competição entre os interessados**. Veja-se a redação do art. 74, inc. IV, senão:

*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** (...)*

O Credenciamento é o procedimento por meio do qual a Administração Pública credencia, mediante chamamento público, fornecedores e/ou prestadores de serviços públicos nas hipóteses em que a natureza do serviço a ser prestado impossibilita estabelecer confronto entre os interessados, indicando que determinada necessidade da Administração Pública será melhor atendida mediante a contratação do maior número possível de prestadores de serviço, procedendo-se ao credenciamento dos interessados que atendam às condições estabelecidas no edital. Vejamos síntese do entendimento do Tribunal de Conta da União.

Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de participantes. PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA ASSESSORIA JURÍDICA Palácio do Executivo, Praça da Matriz, nº 01, Bairro Centro CNPJ 05.105.143/0001-81, São Sebastião da Boa Vista, Marajó, Pará. CEP 68.820-000 contratados". (Acórdão 3.567/2014 - Plenário, rel. Min. José Múcio, rev. Min. Benjamin Zymler). (Grifei)

Nota-se, que o objetivo do presente certame é justamente viabilizar a contratação de pessoas jurídicas para a realização de acolhimento institucional para pessoas com deficiência e para pessoas idosas, não havendo razão para proceder pela formalização de um processo licitatório por pregão, por exemplo, para escolha de uma instituição em detrimento de outra, **razão pela qual a realização do procedimento auxiliar de credenciamento é o instrumento que melhor se adequa aos interesses da Administração Pública.** Pois bem!

Em detida análise aos Autos, verifico que o Processo está instruído com (i) **Termo de Referência**, nele constando todos os elementos substanciais ao fiel andamento da fase inicial do certame, como a definição do objeto, justificativa pela contratação, designação de servidores para a promoção da licitação e fiscalização da execução do objeto, entre outros documentos; (ii) **Dotação orçamentária**, indicando qual a fonte dos recursos orçamentários necessários para a eventual contratação; (iii) **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, elencando as razões, requisitos e soluções, bem como os elementos probantes relacionados a viabilidade técnica e econômica da contratação; e (iv) **Minuta do Edital e seus respectivos anexos**.

Por essa razão, resta assegurada a regularidade jurídica da instrução da fase interna (preparatória) do presente Processo Licitatório, vez que observada a sua compatibilidade com aquilo que define o ordenamento jurídico vigente.

II.III.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

De todo modo, importante mencionar o **DECRETO MUNICIPAL Nº 07**, de 08 de janeiro de 2024², que trata da **elaboração da pesquisa de preços** para fins da determinação do preço estimado do processo.

Veja-se a redação do art. 5º, incisos I e II, e §1º, do citado Decreto, senão:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, quando possível, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente; II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente (...) § 1º **Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.**

Conforme vê-se do parágrafo primeiro, devem ser priorizados os “parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos”. Analisando o ETP, mormente seu item de nº 8 – “Estimativa do Valor da Contratação”, verifica-se que os valores apresentados foram baseados na pesquisa de preço realizada junto ao portal Compras.gov; pesquisa em sites e publicações oficiais; pesquisa em contratos já firmados

² 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.

pela Administração Pública; e, por fim, em orçamentos junto a “instituições de acolhimento que prestam os serviços que se pretende contratar (...)”. Veja-se:

8. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 3.282.000,00

Estima-se para a contratação almejada o valor total de R\$ 3.282.000,00 (três milhões duzentos e oitenta e dois mil reais) anual, considerando o preenchimento de todas as vagas ofertadas. Vislumbra-se que tal valor é compatível com o praticado pelo mercado correspondente, a pesquisa de preços foi realizada observando-se o disposto no Decreto Municipal nº 07/2022 que estabelece o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e serviços em geral no âmbito municipal, nos termos da Lei Federal 14.133/2021.

A metodologia utilizada para apuração do valor de referência para a contratação almejada foi estabelecida da seguinte maneira:

Primeiramente foi realizada pesquisa de preço no portal Compras.gov.br, o qual não resultou em nenhum item correspondente a pesquisa desejada, sendo infrutífero para o levantamento de valor para esta contratação.

Como segunda fonte de pesquisa também foram efetuadas pesquisas de preços em sites de publicações oficiais das entidades de Administração Pública, onde foram encontradas algumas contratações semelhantes, porém, não destinado a contratar o mesmo fim que se deseja, sendo que as pesquisas realizadas resultaram em contratação de um ou outro item separadamente não contemplando o objeto a ser contratado como um todo, assim foi avaliado um valor estimado que demonstrou ser compatível ao valor de mercado, conforme documentos anexos.

Outra forma de avaliação de valor referência para a pretensa contratação foi analisado os contratos já firmados pela Administração Pública do Município de Xanxerê, junto a empresas já credenciadas à Assistência Social do Município para prestação dos referidos serviços, levando em consideração o valor referente ao período de contratação dos últimos 12 meses, o qual não demonstrou ser um meio viável para levantamento de valor de referência.

Como ultima forma de análise, para obtenção de valor estimado de contratação foi solicitado à instituições de acolhimento que prestam os serviços que se pretende contratar, orçamentos para vagas de acolhimento de pessoas idosas e portadores de necessidades especiais, os quais foram obtidos os seguintes valores, levando em consideração o preenchimento de todas as vagas ofertadas:

Ademais, fora apresentada no termo de referência a justificativa para a realização do credenciamento, a qual aduz:

A residência inclusiva e instituição de longa permanência, em regime de acolhimento institucional, visa acolher e garantir a proteção integral ao idoso e pessoa com deficiência em situação de vulnerabilidade e/ou com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, que não dispõem de condições de autossustentabilidade, ou de retaguarda familiar temporária ou permanente. Os referidos serviços devem ser executados em locais com estrutura física adequada e ter a finalidade de favorecer a construção progressiva da autonomia, a inclusão social e comunitária e o desenvolvimento de capacidades adaptativas para a vida diária dos grupos atendidos. Neste sentido, observado as situações em que se faz necessário a intervenção judicial ou da rede socioassistencial, afim de acolher idosos e pessoas com deficiência que não possuem condições de permanecer com a família, ou que vivenciem ações de violência ou negligência, que vivem em situações de rua ou abandono, ou com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, torna-se necessário

a intervenção da rede SUAS, para encaminhamento de acolhida destes grupos, afim de lhes garantir integridade e dignidade. Ante o exposto, e levando em consideração falta de instituição pública municipal especializada na execução dos serviços de residência inclusiva para portadores de deficiência e acolhimento institucional para idosos, justifica-se a necessidade de credenciamento para contratação de pessoas jurídicas aptas a fornecer os serviços do presente objeto de credenciamento, afim de proteger o direito legal adquirido por estes grupos de pessoas conforme dispõe a Lei de Proteção ao Idoso, Estatuto da Pessoa com Deficiência e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. (Grifei)

Importante ressaltar, igualmente, como foram definidos os critérios de distribuição de demanda e os critérios de ordem de contratação, assim definidos no Termo de Referência:

CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE DEMANDA: *A distribuição da demanda se dará de forma paralela e não excludente, possibilitando a contratação de todos os credenciados habilitados, de acordo com a demanda da Secretaria de Assistência Social do município de Xanxerê. Conforme o surgimento de necessidade de acolhimento, o saldo de vagas será rateado de forma rotativa e igualitária entre as instituições credenciadas, conforme dispõe o Art. 9º do Decreto nº 84 de 28 de fevereiro de 2024, o qual salienta que a distribuição da demanda deverá garantir a igualdade de oportunidade entre os interessados.*

CRITÉRIO PARA ORDEM DE CONTRATAÇÃO: *O critério objetivo para ordem de contratação será estabelecido conforme o artigo 9º, inciso III, do Decreto nº 84 de 28 de fevereiro de 2024, qual seja, a convocação dos credenciados será realizada por ordem de localidade ou região mais próxima do município de Xanxerê, visto que esta forma de seleção propicia a reconstrução e manutenção de vínculos dos acolhidos com seus familiares, quando houver esta possibilidade. Assim, conforme as interessadas forem habilitando-se e surtir a necessidade de preenchimento de vaga de acolhimento, o acolhido será encaminhado a instituição mais próxima, de forma rotativa, afim de propiciar a participação de todas as instituições habilitadas que se fizerem interessadas. Terá preferência na contratação a instituição que apresentar além dos profissionais elencados anteriormente, exigidos pelas normas regulamentadoras para execução do serviço, equipe técnica composta por profissionais atuantes como: assistente social, enfermeiro, técnico de enfermagem, nutricionista, fisioterapeuta, ou demais técnicos que auxiliem na melhor qualidade de vida do acolhido.*

Aqui, como visto no critério supracitado, necessário identificar se a “preferência” na contratação se dará para aquele que possuir instalações em maior proximidade com o Município; ou para aquela que apresentar “equipe técnica”, na forma indicada. Tais profissionais que compõe a equipe técnica poderão ser exigidos como requisito de habilitação no certame.

Além, de ressaltar que ausente nos documentos da fase preparatória justificativa pela exigência de que a empresa credenciada, - eventual contratada -, possua instalações com até 800km de distância do município de Xanxerê.

Cabe destacar, por fim, que a fase preliminar do presente Processo foi realizada pelos agentes de contratação designados pelos Secretários Requisitantes, restando observado o **princípio da segregação de funções**, na forma do art. 1º e 4º, inciso V do **DECRETO MUNICIPAL Nº 363³**, de 18 de outubro de 2023.

II.II.II DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

A elaboração de **minuta de Edital** é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação. Aludida minuta fora encaminhado para análise contendo os seguintes itens (tópicos) discriminados: objeto; dos procedimentos e da remuneração; dotação orçamentária; anexos; datas, locais e horários para o credenciamento; condições de participação; apresentação dos documentos para credenciamento; documentos de habilitação; descredenciamento; modelo de execução do objeto; critérios de medição e de pagamento; prazos; sanções e outras disposições.

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***

³ 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.

licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. (Grifei)

No entanto, imperioso apontar que: (i) a alínea “k” do item 10 deve limitar-se a exigir atestados técnicos compatíveis com o objeto, sem citar “características, quantidades e prazos com o objeto licitado”; e (ii) a aplicação de índice, ultrapassado o prazo de 12 (doze) meses da contratação, refere-se a cláusula de reajuste, devendo ser retirada a disposição de que fala em “reequilíbrio econômico-financeiro”.

Assim, verifica-se que o Edital fora elaborado em consonância com a legislação de regência, 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 Autos se encontram dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei nº 14.133/21, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização da Presente **Inexigibilidade (Credenciamento)** pretendida pela Administração Pública, **desde que sejam procedidas as alterações definidas no tópico II.II.I (TR e ETP) e II.II.II (Edital).**

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

Xanxerê/SC, 02 de setembro de 2024.

PEDRO HENRIQUE PICCINI

Consultor Jurídico do Município de Xanxerê
OAB/SC 61.229



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 6874-B6F0-2F78-0244

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ PEDRO HENRIQUE PICCINI (CPF 087.XXX.XXX-06) em 02/09/2024 13:06:24 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/6874-B6F0-2F78-0244>