

Processo Administrativo nº 8522518-40.2023.8.06.0000

Unidade Administrativa: Assistência Militar do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Assunto: Edital do Pregão Eletrônico nº 20/2023 para contratação de serviço de locação, com instalação, treinamento e manutenções corretivas de aparelhos pórticos detectores de metais.

PARECER

I – RELATÓRIO

Sob análise minuta do Edital do Pregão Eletrônico nº 20/2023 para a contratação de serviço de locação com instalação, treinamento e manutenções corretivas de aparelhos pórticos detectores de metais e conjunto de dispositivos de testes, pelo período de 60 (sessenta) meses, a fim de atender à segurança de 144 (cento e quarenta e quatro) unidades do Poder Judiciário do Estado do Ceará.

O registro da necessidade de contratação consta no Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 02/05), que tem como unidade requisitante a Assistência Militar do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

O presente processo está instruído também com o Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 08/48) e Plano de Gerenciamento de Risco (49/59).

No ETP, a área demandante relata que o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – TJCE possui pórticos detectores de metais em várias unidades judiciárias, mas esses equipamentos estão sem contrato de manutenção há vários anos.

Destaca ainda que no ano de 2018, na tentativa de proporcionar o adequado funcionamento aos pórticos que estão instalados nas unidades do Poder Judiciário, foi realizada uma contratação para a execução da manutenção corretiva de 40 (quarenta) equipamentos.

No mesmo ano foi instruído outro processo de contratação de manutenção desses equipamentos. No entanto, durante os estudos realizados na fase de planejamento da contratação, identificou-se que, em virtude da obsolescência desses bens, a melhor solução seria a aquisições de novos equipamentos.

Em estudo recente e mais aprofundado no ETP (fls. 08/48), a equipe de planejamento da contratação concluiu que a locação desses itens de segurança é a melhor forma de atender ao interesse público, inclusive sob o ponto de vista econômico-financeiro.

Em suma, essa contratação visa fortalecer a segurança nas dependências das unidades judiciárias que serão contempladas considerando as recomendações do Conselho Nacional de Justiça contidas na resolução no 435/2021, que versa, sobre a Política e o Sistema Nacional de Segurança do Poder Judiciário.

O valor estimado para a contratação é de R\$ 11.043.784,80 (onze milhões, quarenta e três mil, setecentos e oitenta e quatro reais e oitenta centavos) considerando 60 (sessenta) meses de contrato.

Nos autos consta autorização da contratação assinadas pelo Assistente Militar do TJ/CE, Tenente Coronel Álvaro Côelho Viana Júnior e pelo Presidente do TJ/CE, Desembargador Antônio Abelardo Benevides Moraes (fls. 122/125).

Enfim, o caderno processual administrativo é composto, em sua essência, com o seguinte:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 2/5).
- b) Portaria nº 1545/2023 do TJ/CE estabelecendo a equipe de planejamento da contratação (fl. 7).
- c) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 08/48).
- d) Plano de Gerenciamento de Risco (fls. 49/59).

- e) Termo de Referência - TR e anexos (fls. 60/119).
- f) Dotação orçamentária (fls. 120/121).
- g) Autorização do processo licitatório (fls. 122/125).
- h) Minuta de edital do Pregão Eletrônico nº 20/2023 (fls. 132/249);
- i) C.I. nº 043/2023 encaminhando o processo de licitação para análise e manifestação da CONJUR (fl. 250).

É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar.

II – DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

Antes de adentrar no exame da matéria, cabe registrar que em decorrência da Portaria nº 766/2023, da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, publicada no dia 28 de março de 2023, restou determinado que os processos licitatórios instruídos a partir do dia 31 de março do corrente ano deveriam seguir as normas cogentes consignadas na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Portaria nº 766/2023

“Art. 1º Fixar o dia 31 de dezembro de 2023 como data limite para a publicação de editais de licitação sob a égide das Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, observadas as seguintes regras:

I – os processos licitatórios nos quais houve a “opção por licitar ou contratar” pelo regime antigo (Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 10.520/2002) **até a data de 31 de março de 2023 poderão ter seus procedimentos continuados com fulcro na legislação pretérita, desde que a publicação do Edital seja materializada no prazo disposto no caput do presente artigo;”**

II – os processos que não se enquadrarem nas diretrizes estabelecidas no inciso anterior **deverão observar com exclusividade os comandos contidos na Lei nº 14.133/2021;**
(Destaques nossos)

O processo de contratação em questão foi formalizado no dia 09 de outubro do corrente ano, ou seja, após a data limite estabelecida no regulamento interno do TJ/CE e, por isso, instruído de acordo com a NLCC.

Pela nova norma de contratações públicas, o órgão de assessoramento jurídico tem a atribuição de examinar todo o processo, exercendo, assim, o controle prévio de legalidade.

Desse modo, caberá a esta Consultoria Jurídica - CONJUR analisar o processo licitatório conforme dispõe o art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021:

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

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

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

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;”

Nada obstante ao importante papel da assessoria jurídica destacado no dispositivo citado acima, convém esclarecer que não faz parte da análise jurídica se imiscuir em aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, nem tampouco papel de auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos dentro do processo de contratação.

Presume-se, também, que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Firmadas essas premissas, passamos para os tópicos seguintes, a fim de verificar a consonância da contratação com a lei de regência sobre a matéria.

III – PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO

A etapa mais importante dentro de um processo de licitação pública é a do planejamento, pois é a partir das suas diretrizes que serão extraídos subsídios que conduzirão a eficiência para satisfação do interesse público almejado.

No âmbito público, a Lei nº 14.133/21 estabeleceu uma fase preparatória específica dedicada ao planejamento da contratação, definindo como principais artefatos o **Estudo Técnico Preliminar – ETP e o Termo de Referência – TR.**

a) Estudo Técnico Preliminar – ETP

O ETP é o primeiro documento dessa fase e tem por finalidade apresentar a melhor solução para atender à necessidade da Administração.

**Conceito de Estudo Técnico Preliminar trazido pela Lei nº
14.133/2021**

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

[...]

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

A nova norma de licitações e contratos define elementos gerais que devem constar no ETP, cabendo aos órgãos, na respectiva parcela de regulamentação, estabelecer elementos específicos.

O Poder Judiciário do Estado do Ceará ainda não regulamentou o Estudo Técnico Preliminar - ETP como diretiva para seus processos de contratação, guiando-se, subsidiariamente, pelo Decreto Estadual nº 35.283/2023.

No caso dos autos, foi constituída equipe de planejamento através da Portaria nº 1545/2023 (fl. 7) para a condução das atividades com atribuição específica para a elaboração do ETP e demais artefatos inerentes a contratação, o que está alinhado ao art. 7º do regulamento estadual.

“Art. 7º O ETP será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, observado o § 1º do art. 4º deste Decreto.”

A licitação em tela está inserida no Plano Anual de Contratações do Poder Judiciário e está registrada sob o código PACTJCEASSMILIT_2023_0002, cumprindo a exigência do art. 6º do Decreto Estadual nº 35.283/2023 e, também, do art. 3º, da Resolução nº 05/2022 do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Decreto Estadual nº 35.283/2023

“Art. 6º O ETP deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual e com as diretrizes de logística sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração, definidos em regulamento do Poder Executivo Estadual.”

Resolução nº 05/2022 – Órgão Especial

“Art. 3º Anualmente, cada unidade deve discriminar as demandas de aquisição de bens ou de contratação de serviços, obras ou soluções de tecnologia da informação e comunicação – TIC para o ano subsequente, mediante a realização de procedimento licitatório, dispensas e inexigibilidades, bem como as demandas já contratadas passíveis ou não de prorrogação, nos termos do anexo I e com base nas informações apresentadas para composição da proposta orçamentária.”

Considerando que o objetivo do ETP, conforme dispõe o art. 5º do regulamento estadual, é indicar a melhor solução para satisfazer a necessidade da administração, a equipe técnica responsável pelo planejamento concluiu que a licitação para locação de aparelhos Pórticos Detectores de Metais é a forma mais adequada para atender à demanda do judiciário estadual¹.

“Art. 5º O ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.”

¹ Estudo Técnico Preliminar (fl 47): “[...] 16.6. **Analisando tecnicamente, a locação mostra-se mais vantajosa, pois o TJCE contará sempre com equipamentos em pleno funcionamento, visto que caso um equipamento fique inoperante e a previsão de conserto exceda ao prazo máximo previsto em contrato, a empresa irá substituí-lo, evitando assim a descontinuidade do fornecimento do serviço;**”

A equipe técnica frisa que houve uma experiência negativa quando em 2014 optou por adquirir pórticos de mesma natureza, visto que, com o passar dos anos, vários equipamentos deixaram de funcionar em virtude da falta de manutenção. Acrescenta que não foi possível contratar empresa especializada para a prestação de serviços de conservação desses bens por falta de interessados.

Como forma de demonstrar a opção escolhida, a equipe de planejamento da contratação realizou comparativo financeiro entre as soluções examinadas (aquisição ou locação), sendo considerada mais vantajosa para a Administração a locação desses equipamentos de segurança, conforme consta na fl. 42 do Estudo Técnico Preliminar – ETP.

QUADRO EXTRAÍDO DO ETP

ANÁLISE COMPARATIVA			
MODELO ADOTADO	VALOR	DIFERENÇA R\$	DIFERENÇA %
AQUISIÇÃO	-R\$ 10.894.658.94		
LOCAÇÃO	-R\$ 10.687.055.17	-R\$ 207.603,77	1,94%

Pelo documento, depreende-se que todos os requisitos do ETP, conforme preconiza o art. 8º do Decreto Estadual nº 35.283/2023, foram atendidos, inclusive a definição do quantitativo da contratação e respectivos preços unitários e global e as memórias de cálculos.

“Art. 8º Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no ETP digital os seguintes elementos:

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

II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de

novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;

c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e

d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.

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

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

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 - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o instrumento de planejamento do órgão ou entidade promotora da licitação;

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

XI - providências a serem adotadas pelo órgão ou entidade promotora da licitação previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão;

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; e

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

§ 1º O ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, V, VI, VII e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos, apresentar as devidas justificativas.

§ 2º Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.

§ 3º Em todos os casos, o estudo técnico preliminar deve privilegiar a consecução dos objetivos de uma contratação, nos termos no art. 11 da Lei no 14.133, de 1º de abril de 2021, em detrimento de modelagem de contratação centrada em exigências meramente formais.”

Cabe ressaltar, mais uma vez, que este órgão de assessoramento jurídico não procederá análise técnica dos cálculos e informações que subsidiaram a estimativa do valor da contratação por lhe faltar expertise sobre o tema, inferindo-se, contudo, que a área responsável se utilizou dos melhores métodos para assegurar tal projeção.

Avançando na análise, verifica-se que a escolha pelo não parcelamento da contratação foi subscrita pela equipe de planejamento, que entendeu como melhor solução técnica o não parcelamento.

TRECHO COPIADO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (fl. 50)

“11. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO E DO TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE.

[...]

11.1. Compete a administração buscar o menor dispêndio possível de recursos, assegurando a qualidade da aquisição e/ou da prestação do serviço, o que exige a escolha da solução mais adequada e eficiente dentre as diversas opções existentes já por ocasião da definição do objeto e das condições da contratação, posto que é essa descrição que impulsiona a seleção da proposta mais vantajosa, objetivo precípuo da licitação.

A partir dessa premissa, a não divisão do objeto em lotes contribui para o 35 gerenciamento mais eficiente do contrato, além de propiciar economia de escala. Neste sentido, a definição de um único lote atende a jurisprudência do TCU, "inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de

adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem relação entre si". (Acórdão 5.260/2011 - 1ª Câmara).

O TCU também entendeu a legitimidade da reunião de elementos de mesma característica, quando possa a adjudicação de itens isolados vir a onerar "o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, de sorte que poderia colocar em risco a economia de escala e a celeridade processual, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração" (Acórdão 5.301/2013 - 2ª Câmara). Sustenta a pertinência do agrupamento ora pretendido o voto condutor, em Plenário do TCU, que avaliou certame conduzido pela Superintendência de Administração da Advocacia-Geral da União no Rio de Janeiro, do qual se extrai a afirmativa de que "lidar com um único fornecedor diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação" e "o aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de seus contratos de fornecimento. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela administração pública". (Acórdão 861/2013 – Plenário).

Outrossim, a divisão do objeto em lotes menores não implicaria em ampliação da competitividade pelos licitantes, tampouco em ganhos econômicos, pois os mesmos participariam da licitação em diversos lotes isolados, perdendo-se assim economia de escala. A não divisão do objeto pretendido em vários lotes se dá em virtude da possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração Pública em face dos riscos inerentes à própria execução e de prejuízos para o serviço demandado, pois, não restam dúvidas, o objeto pretendido, quando executado por vários contratados, poderá não ser integral ou satisfatoriamente prestado haja vista que poderia implicar a contratação de diversas empresas para a realização de um único evento.

11.2. Segundo o artigo 48, inciso III, da Lei Complementar 123/2006, a administração, nas contratações públicas, deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de 36 natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Já o artigo 49 da mesma Lei, afasta a aplicação do disposto no artigo 48 quando:

II - não houver um mínimo de 3 (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;

No presente caso, verificamos durante a pesquisa de mercado, tanto no Banco de Preços como na

consulta com fornecedores, não ser comum a participação de ME/EPP, demonstrando tratar-se de mercado restrito a grandes empresas. De fato, o objeto a ser contratado se configura como sendo de alta complexidade, com altos custos agregados, inviáveis de serem comercializados por pequenas empresas, motivo pelo qual não se verifica vantagem na estipulação de cotas exclusivas para ME/EPP, visto que a empresa necessita ter boa capacidade operacional e boa infraestrutura técnica.

Destarte, o artigo 5º do Decreto 8.538, de 06 de outubro de 2015, não desampara as ME/EPP, contemplando o critério de desempate ficto, oportunizando equilíbrio na disputa com as demais empresas: “Nas licitações do tipo menor preço, será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte”.

Com efeito, se a administração insistir na limitação da presente licitação com exclusividade para ME/EPP, corre o risco de ver frustrado o certame, o que poderá representar prejuízo incalculável com a repetição de um outro certame.

Calha lembrar que o parcelamento é um dos princípios trazidos na Lei nº 14.133/2021, conforme dispõe o seu art.47, II.

“Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

[...]

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.”

Sobre esse tema, vale observar que o Tribunal de Contas da União tem súmula jurisprudencial no sentido de ser obrigatório o parcelamento do objeto desde que divisível e que não haja perda da economia em escala.

“**SÚMULA TCU 247:** É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

No documento técnico consta que foi realizado levantamento junto a outros órgãos, concluindo, assim, que o modelo escolhido é o mais adequado às necessidades da Administração.

Demais itens exigidos no ETP, como requisitos da contratação, identificação de contratações correlatas e/ou interdependentes, descrição dos resultados pretendidos etc estão descritos no documento (fls. 08/48).

b) Plano de Gerenciamento de Risco

Na lição do professor Joel de Menezes Niebuhr², *“risco é o conjunto de providências prestantes a identificar e qualificar riscos, bem como tratá-los, prevendo medidas de mitigação para evitá-los e, se for o caso, para atenuar seus efeitos. Risco é um evento futuro e incerto, que pode causar impacto em dado empreendimento.”*

Nessa perspectiva, a equipe de planejamento, em consonância com o disposto no inciso X, art. 18, da Lei nº 14.133/2021, elaborou um plano de riscos (fls. 49/59), identificando possíveis eventos, probabilidade, ação preventiva, contingência e responsabilidade, instrumento com abrangência na etapa de contratação e, também, na execução contratual.

“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:

[...]

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

c) Termo de Referência – TR

O segundo documento de grande importância na fase preparatória é o Termo de Referência, pois é nele em que estarão consignados a indicação precisa do

² Niebuhr, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 486.

objeto da contratação e os respectivos padrões mínimos de qualidade que se espera atingir.

Então, assim como no ETP, o Decreto Estadual nº 35.283/2023 estabeleceu parâmetros para o TR, conforme se vê pela leitura do art. 16:

“Art. 16. Deverão constar do TR os seguintes parâmetros e elementos descritivos, observado o disposto no inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021:

I - definição do objeto, incluídos:

a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização de que trata o Portal de Compras do Governo do Estado do Ceará, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

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

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

IV - requisitos da contratação;

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

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

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII – pesquisa de mercado e mapa comparativo de preços;

IX - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do art. 36 da Lei nº 14.133, de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação

da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;

X - estimativas do valor da contratação, nos termos da legislação estadual, que trata da realização de pesquisa de preços, 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; e

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

Parágrafo único. Na hipótese de o processo de contratação não dispor de estudo técnico preliminar, com base neste decreto:

I - a fundamentação da contratação, conforme disposto no inciso II do caput, consistirá em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado;

II - o TR deverá apresentar demonstrativo da previsão da contratação.”

Pela leitura do TR, verifica-se que há definição clara do objeto decorrente da solução escolhida no estudo técnico preliminar, constando os quantitativos, local e prazo para a entrega do item, atendendo, portanto, ao que prevê o art. 16, I, do Decreto Estadual nº 35.283/2023.

A base da confecção do termo de referência foi o ETP, conforme deve ser, e atende ao que prediz o art. 16, II, do Decreto Estadual nº 35.283/2023.

No TR consta a descrição da solução como um todo, no caso, lote único sendo dividido em dois itens. O primeiro para locação com instalação, treinamento e manutenções corretivas, de aparelhos pórticos detectores de metais. O segundo para locação de conjunto de dispositivos de testes

LOTE	ITEM	DESCRIÇÃO
Único	1	Locação com instalação, treinamento e manutenções corretivas, de aparelhos Pórticos Detectores de Metais.
	2	Locação de Conjunto de Dispositivos de Testes

A pesquisa de mercado e o mapa comparativo que subsidiaram o preço estimado constam no ETP e no TR, preenchendo, então, o disposto nos incisos VIII e X, art.

16 do decreto estadual.

Cabe ressaltar, mais uma vez, que este órgão de assessoramento jurídico não procederá análise técnica dos cálculos e informações que subsidiaram a estimativa do valor da licitação por lhe faltar expertise sobre o tema, inferindo-se, contudo, que a área responsável se utilizou dos melhores métodos para assegurar tal projeção.

A definição da qualificação técnica e econômico-financeira dos participantes da licitação estão previstas no item 8 do TR.

Os critérios e forma de pagamento estão definidos no item 16 do TR, obedecendo ao disposto no inciso VII art. 16 do regulamento estadual.

Demais itens como a forma de execução dos serviços, locais onde serão prestados os serviços, condições de entrega, critérios de recebimento e aceitação do objeto e outros estão também presentes do termo de referência.

Pontua-se, ainda, que nem todos os dispositivos previsto na regulamentação estadual para ETP e TR são aplicáveis ao presente processo de licitação, tendo sido analisados, aqui, os que possuem aderência ao escopo do processo.

Feitas as análises nos documentos de planejamento, passamos doravante ao exame da modalidade licitatória escolhida, instrumento convocatório e minuta contratual.

IV – ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA (PREGÃO) E DO PROCEDIMENTO AUXILIAR DE REGISTRO DE PREÇOS

Sobre a modalidade licitatória escolhida, a nova lei de licitações traz como obrigatória a licitação através de pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, conforme dispõe o XLI, art. 6º, da Lei 14.133/2021:

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

[...]

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

Nesse sentido, ensina-nos Marçal Justen Filho³ o que se segue:

³JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 20.

“ [...] sem exagero, bem ou serviço comum é o objeto que pode ser adquirido, de modo satisfatório pela Administração, através de um procedimento de seleção destituído de sofisticação ou minúcia. Pode-se dizer que “comum” não é o objeto destituído desofisticação, mas aqueles para cuja aquisição satisfatória não se fazem necessárias investigações ou cláusulas mais profundas.”

Ronny Charles⁴ desta o serviço comum da seguinte forma:

“O pregão será a modalidade adotada para a aquisição de bens e serviços comuns. Em outras palavras, o pregão será adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.”

De fato, o objeto previsto na licitação é considerado como comum, pois é facilmente descrito e mensurado no instrumento convocatório.

À luz de tais considerações, não resta dúvida, portanto, quanto ao acerto na escolha do pregão eletrônico na espécie e da adoção do sistema de registro de preços.

V – CRITÉRIO DE JULGAMENTO ESCOLHIDO

A Lei nº 14.133/2021 traz 6 (seis) critérios para o julgamento das propostas visando determinar quem se sagrará vencedor do certame licitatório, são eles: a) menor preço; b) maior desconto; c) melhor técnica ou conteúdo artístico; d) técnica e preço; e) maior lance; f) maior retorno econômico.

O primeiro (menor preço) é o mais adotado nos processos de contratações e, basicamente, se traduz na melhor proposta oferecida pelo licitante, que poderá reduzir seu preço durante a fase de competição, através de lances, tudo conforme previsto no edital.

⁴TORRES, Ronny Charles Lopes. Lei de Licitações Públicas Comentadas, 14ª edição. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. p 912.

A adoção desse critério está prevista no art. 34 da NLLC, senão vejamos:

“Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.”

Por ser o melhor modelo que se amolda a licitação registrada nestes autos, conforme inferência da área técnica, estamos de acordo com a opção pelo critério de julgamento “menor preço global ” para seleção do licitante vencedor.

VI – MINUTA DE EDITAL

O instrumento que inaugura a fase externa da licitação é o edital e sua respectiva publicidade. Nele estão descritas as condições de participação, a data em que ocorrerá o certame, a forma de credenciamento, as condições de aceitabilidade da proposta, dentre outros requisitos.

Pela NLLC, conforme prevê o art. 25, o instrumento convocatório conterà, ainda, a descrição do objeto da licitação, regras de convocação, habilitação etc, a saber:

“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.”

Partindo do mandamento legal supra, vemos que a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 20/2023 apresenta os elementos essenciais delineados no dispositivo legal, respeitando, ainda, as especificidades da contratação, concluindo-se, então, pela regularidade do instrumento convocatório minutado.

Ademais, pelo que se vê nos autos, constituem anexos do edital e dele fazem parte os seguintes documentos: Termo de Referência (Anexo 1); Orçamento detalhado (Anexo 2); Modelo de Apresentação da Proposta (Anexo 3); Modelo de Declaração que Não Extrapola a Receita Bruta Máxima Admitida para Fins de Enquadramento como Empresa de Pequeno Porte (Anexo 4); Modelo de Declaração de

Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte (Anexo 5); Modelo de Declaração de que não Emprega Menor (Anexo 6); Modelo de Declaração de Atendimento aos Requisitos de Habilitação (Anexo 7); Modelo de Declaração Percentual Mínimo de Mão de Obra Constituído por Mulheres Vítimas de Violência Doméstica (Anexo 8); Modelo de Declaração de que não Possui, em sua Cadeia Produtiva, Empregados Executando Trabalho Degradante ou Forçado (Anexo 9); Modelo de Declaração de Cumprimento de Reserva Legal de Cargos para Pessoa com Deficiência ou Reabilitado da Previdência Social (Anexo 10); Modelo de Declaração de Autenticidade dos Documentos (Anexo 11); Modelo de Declaração de que as Propostas Econômicas compreendem a integralidade dos Custos para Atendimento dos Direitos Trabalhistas (Anexo 12) e Minuta do Termo de Contrato (Anexo 13). Encontra-se, pois, atendido ao que dispõe a Lei nº 14.133/2021.

VII – CONCLUSÃO

Fortes em tais razões, frisando, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, estamos de acordo com os termos da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 20/2023 que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza/CE, 06 de novembro de 2023.

Luis Valdemiro de Sena Melo
Assessor

De acordo.
À douta Presidência.
Data supra.

Cristiano Batista da Silva
Consultor Jurídico