



CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO CEARÁ

## **PARECER Nº SEI-125/2023 - CREMEC/DIR/DIREX/COJUR/ASSEJUR**

Em 09 de outubro de 2023.

**PROCESSO:** 23.6.000004985-2

**SOLICITANTE:** COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES DO CREMEC.

**EMENTA:** COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES DO CREMEC. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 10/2023. SERVIÇOS COMUNS. REGÊNCIA DA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021 E DEMAIS LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. ANÁLISE DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES PERTINENTES. PROSSEGUIMENTO.

### **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo com a finalidade de contratação de empresas especializadas em manutenção preventiva, preditiva e corretiva do sistema de climatização instalado na sede e delegacias do Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará - CREMEC, nos municípios de Fortaleza, Sobral e Juazeiro do Norte, todos neste estado do Ceará, com vigência de 12 (doze) meses, prorrogável por iguais e sucessivos períodos, respeitada a vigência máxima decenal, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e anexos, todos parte integrante do processo de contratação, vinculantes ao instrumento convocatório juntamente com a proposta da(s) contratada(s) vencedora(s) independentemente de transcrição.

2. O certame realizar-se-á na modalidade pregão eletrônico, com modo de disputa aberto e fechado, em 3 (três) lotes, correspondentes à Sede de Fortaleza e às Delegacias Regionais do Cariri e Zona Norte deste CREMEC, com critério de julgamento por menor preço, sendo relevantes para a presente análise os seguintes documentos:

I) Edital;

II) Anexo I - Termo de Referência;

III) Anexo II - Planilha de Preços (a ser apresentada pelos licitantes);

IV) Anexo III - Minuta de Termo de Contrato.

3. É a síntese do relatório.

### **II - ANÁLISE JURÍDICA**

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a unidade assessorada no controle de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 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. [...]

5. O dispositivo estabelece que o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação,

não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência ou oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

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

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

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

8. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

9. No presente caso, o valor da contratação é estimado em R\$ 100.800,00 (cem mil e oitocentos reais), e o órgão assessorado declarou que o serviço contratado constitui atividade de custeio.

10. Por sua vez, **o ordenador de despesas ainda não autorizou a contratação, restando pendente a obrigação do art. 3º do Decreto nº 10.193/2019, pelo que deve ser sanado o dever até antes da assinatura do contrato.**

11. Reiteramos que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

12. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

13. São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições

para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

14. Nesse sentido, verifica-se que o órgão assessorado inseriu, a contendo, requisitos de sustentabilidade conforme o GNCS da AGU nos documentos da fase preparatória e do edital do certame, não havendo considerações acerca de providências a serem adotadas.

15. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

16. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e 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 de 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 da 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.

17. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional

sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

18. No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaboram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

19. O termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

20. Observa-se que o instrumento segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela AGU estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.

21. A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

22. Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela AGU estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.

23. A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

24. Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela AGU estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar.

25. Outrossim, verifica-se **que estão ausentes as portarias de designação de gestores e fiscais de contratos, pelo que deve ser sanada a pendência até a finalização da contratação.**

26. Destacamos ainda que **é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União**, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

27. Destacamos também que, **após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos**, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

### III - CONCLUSÃO

28. *Ex positis*, nos limites da análise jurídica, e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, relacionando a necessidade de cumprimento dos pontos resumidamente elencados a seguir:

I) o ordenador de despesas ainda não autorizou a contratação, restando pendente a obrigação do art. 3º do Decreto nº 10.193/2019, pelo que deve ser sanado o dever até antes da assinatura do contrato;

II) estão ausentes as portarias de designação de gestores e fiscais de contratos, pelo que deve ser sanada a pendência até a finalização da contratação;

III) é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União;

IV) após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, a exemplo do Estudo Técnico Preliminar - ETP.

29. Nesse sentido, devem ser acatadas as recomendações emitidas, ou afastadas motivadamente, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (lei nº 9.784/1999), sendo possível dar prosseguimento ao feito nos seus demais termos, sem necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU, *in verbis*:

Não é função do Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronunciar-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas.

30. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio de Padua de Farias Moreira, Coordenador Jurídico**, em 09/10/2023, às 10:57, com fundamento no art. 5º da [RESOLUÇÃO CFM nº2.308/2022, de 28 de março de 2022](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.cfm.org.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.cfm.org.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0443393** e o código CRC **CBAA1730**.



Av. Antônio Sales, 485 - Bairro Joaquim Távora |  
CEP 60135-101 | Fortaleza/CE - <https://cremec.org.br/>

Referência: Processo SEI nº 23.6.000004985-2 | data de inclusão: 09/10/2023