



CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO CEARÁ

## **PARECER Nº SEI-3/2024 - CREMEC/DIR/DIREX/COJUR**

Em 08 de agosto de 2024.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA DE SUBSCRIÇÃO DE SOFTWARE PARA REALIZAÇÃO DE VIDEO CONFERÊNCIAS PELA INTERNET. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.

### **I - RELATÓRIO**

1. O objeto da presente dispensa é a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA DE SUBSCRIÇÃO DE SOFTWARE PARA REALIZAÇÃO DE VIDEO CONFERÊNCIAS PELA INTERNET.

2. Os seguintes documentos acostados são relevantes para a presente análise jurídica:

- a) Termo de Referência;
- b) Aviso de Contratação/Edital
- c) DFD-documento de formalização da demanda
- d) Nota de Pré-empenho
- e) Minuta de contrato

3. É a síntese do necessário, passamos a discorrer.

### **II - ANÁLISE JURÍDICA**

#### **Finalidade e abrangência do parecer jurídico**

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC):

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;

5. Como se pode observar do dispositivo legal supra, 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 e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, 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.

### **Limites e instâncias de governança**

9. No presente caso, o valor estimado para a contratação é de R\$ 35.146,94 (Trinta e cinco mil cento e quarenta e seis reais e noventa e quatro centavos). Por sua vez, o setor responsável autorizou o andamento da contratação,

com a correspondente emissão de nota de pré-empenho, que será encaminhado instruído do presente parecer para autorização da Ordenadora de Despesas, o que atende ao art. 3º do Decreto nº 10.193/2019.

10. 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.

### **Avaliação de conformidade legal**

11. O art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

12. Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares. Verifica-se no caso concreto que o setor assessorado utilizou instrumentos de centralização de procedimentos, como a utilização de modelos padronizados e utilização de tecnologias para andamento processual, o que é salutar.

### **Planejamento da contratação**

13. 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

14. 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 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.

15. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

### **Estudo Técnico Preliminar - ETP**

16. Em análise ao DFD , considerando-se ainda que o valor não supera o valor da dispensa de licitação do inc. II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, com os valores atualizados pelo Decreto nº 11.871/2023, que elevaram a R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos) o valor máximo para licitação dispensável, o que está em consonância com a regra vigente.

### **Termo de Referência**

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

18. O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

19. No caso concreto, o tema foi tratado de forma suficiente no TR.

20. Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto. Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento conter informações sobre a modalidade de licitação, critério de julgamento, modo de disputa e adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

21. No caso concreto, o tema foi tratado na fase de planejamento, sendo conveniente ressaltar que os critérios encontram-se adequados à legislação e demais normas aplicáveis.

### **Minuta de Edital**

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

23. Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela AGU foram destacadas e estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada temos a ponderar. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

24. É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

I - justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante inficação da parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto - sendo este ponto do Edital amparado nas especificações do TR;

II - justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira - pelo que constatamos que os critérios utilizados são padronizados;

III - justificativa dos critérios de pontuação e julgamento de propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço - não aplicável ao caso concreto;

IV - justificativa atinentes à participação de empresas em consórcio - não será admitida em razão da baixa complexidade e vulto da contratação.

25. Nesse sentido, consideramos que neste íterim a minuta de edital foi redigida a contento, com as justificativas pertinentes.

### **Minuta de Termo de Contrato**

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

27. 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. Conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

28. No presente caso, não foram juntados nos autos as portarias de designação da Agente de Contratação e Equipe de Apoio, sendo suprida a falta por sua indicação no preâmbulo do Edital, em obediência aos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021, que tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais de que trata a lei. O art. 9º também traz algumas limitações a serem observadas em cada caso concreto. Por sua vez, o Decreto nº 11.246/2022 trata das regras para atuação da Agente de Contratação, Equipe de Apoio, Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos.

29. Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar todas as regras previstas no referido Decreto. Por conta de sua relevância, convém registrar que o artigo 12 do Decreto nº 11.246, de 2022, tratou de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

30. Por fim, convém observar que o artigo 29 do referido Decreto faz alusão à possibilidade de edição de normas internas a serem observadas pelos agentes públicos que atuam em licitações e contratos.

31. Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, do Decreto nº 11.246, de 2022, deve a Administração cuidar para

que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

32. No caso concreto, os documentos que integram os autos apontam para o atendimento às regras acima citadas, sendo conveniente ressaltar que devem ser indicados os gestores e fiscais do contrato a ser gerado antes da homologação do certame, para atendimento aos critérios legais.

### **Publicidade do edital e do termo de contrato**

33 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.

34. 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**

35. Em face do exposto, 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.

36. Nesse sentido, devolvemos o processo à Comissão Permanente de Licitações, para as providências determinadas e prosseguimento do processo, sem retorno a esta Assessoria Jurídica, e ato-contínuo, procedimentos de praxe para realização da licitação, após autorização da Ordenadora de Despesas.

É o parecer, à consideração superior.



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

Referência: Processo SEI nº 24.6.000003016-3 | data de inclusão: 27/05/2024



Documento assinado eletronicamente por **Antonio de Padua de Farias Moreira**, **Coordenador Jurídico**, em 08/08/2024, às 11:55, 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 **1397593** e o código CRC **A66B7C48**.



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

Referência: Processo SEI nº 24.6.000006615-0 | data de inclusão: 08/08/2024