

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 008/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 4436/2024
TIPO: MENOR PREÇO POR ITEM

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 008/2024. AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE PLAYGROUD NO LAGO MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE TAQUARAL DE GOIÁS; LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. IN – TCMGO Nº 0009/2023 TÉCNICO ADMINISTRATIVA. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

PARECER JURÍDICO
(art. 53, §1º da Lei 14.133/21)

1. DO RELATÓRIO

O Município de Taquaral de Goiás, pretende realizar aquisição com instalação de Playground infantil no Lago Municipal, a ser custeadas com Emenda Parlamentar n.º 202200042000771 de 2022, conforme condições constantes do Edital Pregão Eletrônico n.º 003/2024 do tipo menor preço por item, conforme Edital e seus anexos.

A fase interna dos autos do procedimento licitatório vem instruída das seguintes documentações:

- 1- Protocolo n.º 4436/2024, datado de 10 de julho de 2024;
- 2- Solicitação n.º 11976, assinado pela Sra. Lorena Ezolini Siqueira Silva Carvalho, Secretária Administração, datado em 10 de julho de 2024;
- 3- Documento de Formalização de Demanda – DFD, assinado pela Sra. Lorena Ezolini Siqueira Silva Carvalho, Secretária Municipal de Administração, datado em 10 de julho de 2024, instruído com a Emenda Parlamentar n.º 202200042000771 de 2022;
- 4- Decretos n.º 938/2024, de 06 de junho de 2024, nomeia Agentes de Contratação, servidores responsáveis pela pesquisa de preço, estudo técnico preliminar e termo de referência, para conduzir os atos de licitação e contratações Municipais da Lei n.º 14.133/2021 e dá outras providências
- 5- Decreto n.º 919/2024, de 06 de março de 2024, nomeia servidores para fiscalização de contratos;
- 6- Estudo Técnico Preliminar -ETP, assinado pela servidora Sra. Maria Paula de Lima Oliveira, datado de 10 de junho de 2024;
- 7- Orçamentos, Relatório de Pesquisa de Preços e mapa de apuração, assinado pelo Servidor Sr. Tiago Brito Borges, datado de 12 de julho de 2024;
- 8- Despacho da Gestora;
- 9- Certidões de adequação orçamentária, emitida pelo departamento contábil, datado em 12 de julho de 2024;

10- Certidão de Reserva Financeira, assinado pelo Secretário de Finanças Sr. Natanael Machado, datado de 15 de julho de 2024;

11- Termo de Referência, assinado pelo servidor Sr. Renan Batista Nascimento, datado em 1º de agosto de 2024;

12- Despacho encaminhando processo para Comissão de Contratação proceder a abertura licitatória, assinado pelo Prefeito, datado em 02 de agosto de 2024;

13- Autuação da Comissão de Contratação, assinado pelo Agente de Contratação, Sr. André Vilas Boas Fagundes, datado em 06 de agosto de 2024;

14- Minuta do Edital Pregão Eletrônico nº 008/2024, do tipo menor preço por item, que tem por objeto aquisição e instalação de Playground Infantil no Lago Municipal;

Os autos foram remetidos a esta assessoria para parecer pontual quanto à análise do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico nº 008/2024, que tem por objeto aquisição e instalação de Playground Infantil no Lago Municipal.

Em síntese, é o relato dos fatos.

2. VERIFICAÇÃO PRELIMINAR

Nos termos do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação consiste na primeira etapa do processo licitatório e é disciplinada pelo Capítulo II da referida Lei.

Nesse contexto, insta salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos dos atos que envolvem a **fase preparatória**, considerando os atos normativos federais e estaduais que incidem sobre essa temática, não abrangendo, portanto, os aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Para todo efeito, presume-se que as especificações técnicas do objeto da contratação, assim como suas características, requisitos e valor estimado da contratação, tenham sido definidas em parâmetros técnicos e por agente público competente.

Neste sentido, o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações. Sobre tais dados, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis a sua adequação às necessidades da Administração.

Todavia, considerando a possibilidade de a Administração não acatar o quanto aqui disposto, prossigo no exame da minuta, bem assim da instrução processual.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Em que pese, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida.

Cabe ao setor requisitante formalizar a necessidade em torno da contratação, indicando a justificativa pertinente, o quantitativo necessário de bens/serviços e indicar a data limite para o atendimento da necessidade. No que diz respeito aos estudos técnicos preliminares, análises de riscos, termo de referência ou projeto básico e executivo, em que pese estejam presentes na instrução dos mais variados processos de contratação, será necessário ponderar a pertinência de cada um deles no caso concreto, sobretudo em razão das particularidades da hipótese de contratação a ser realizada.

O legislador infraconstitucional, por seu turno, com o escopo de minudenciar o assunto, por meio da Lei nº 14.133/21, instituiu normas gerais para licitação e contratação da Administração Pública.

Por oportuno, a Instrução Normativa nº 009/2023 -TCM/GO dispõe, entre outros, sobre a documentação técnica a ser produzida pelo Órgão Contratante. A saber:

Art. 5º (...)

§ 3º Na instrução de todos os procedimentos administrativos tratados nesta IN, a documentação técnica a ser produzida pelo órgão contratante deve conter a devida identificação de quem a produziu, inclusive com aposição de assinatura (física e/ou eletrônica) e indicação do número do registro na entidade profissional competente (CREA, CAU, OAB, CRC etc.).

Nessa circunstância, importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, partindo da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Destaca-se que a Nova Lei de Licitações em seu art. 17, estabelece o rito procedimental que o processo licitatório observará: *I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; e VII - de homologação.*

Nessa esteira, dispõe ainda, a tramitação a ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, tornando exceção a presencial, que passa a ser admitida somente mediante ato motivado, e desde que a sessão pública seja gravada em áudio e vídeo, conforme estabelecido na supramencionada lei no art. 12, VI, c/c art. 17, § 2º.

Corroborando este quadro, cumpre trazer à lume a previsão da Instrução Normativa IN-TCMGO nº 009/2023 na forma do seu art. 7º e incisos, razão em que estabelece a observância dos documentos obrigatórios a serem preparados pelo Órgão Público Contratante em fase preparatória nos processos licitatórios. Senão vejamos, *in verbis*:

Art. 7º A documentação a ser produzida pelo órgão contratante na instrução da fase preparatória dos processos de licitação deverá ser composta do seguinte:

I - documento de formalização de demanda elaborado pelo chefe do órgão interessado, cujo objeto a ser contratado deve ser compatível com o plano de

contratações anual de que trata o inciso VII do art. 12 da LLC, quando existir, e com as leis orçamentárias, e conterá:

- a) justificativa da necessidade da contratação;**
- b) descrição sucinta do objeto;**
- c) quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;**
- d) estimativa preliminar do valor da contratação;**
- e) prazo da contratação;**
- f) grau de prioridade da compra ou da contratação; e**
- g) indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outra contratação;**

II - estudo técnico preliminar, conforme inciso XX do art. 6º e dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 18 da LLC, observadas as seguintes condições:

- a) na contratação de aquisição de bens ou produtos deverão ser observados os arts. 40 e 44 da LLC;**
- b) na contratação de serviços em geral deverão ser observados os arts. 47 a 50 da LLC;**
- c) quando se tratar de contratação de obras e serviços de engenharia deverão ser observados os arts. 45 e 46 da LLC;**

III - Termo de Referência, quando se tratar de contratações de aquisição de bens (materiais, equipamentos etc.) ou serviços comuns, inclusive os serviços comuns de engenharia, conforme inciso II do art. 18, e nos termos do inciso XXIII do art. 6º da LLC, atendidos, ainda, o § 1º do art. 40 e os arts. 41 a 43 da mesma lei, quando se tratar de compras:

- a) na aquisição de materiais para obra certa ou serviço específico, deverão ser apresentados os projetos da obra/serviço em que serão empregados, além do memorial de cálculo dos quantitativos, baseado em composições de custos dos serviços que empregam os insumos;**
- b) para aquisição de materiais pétreos (brita, areia, cascalho) deverá ser apresentado croqui com localização e distância estimada de transporte entre a(s) jazida(s)/pedreira(s) disponível(s) para fornecimento até o local da entrega do produto;**

IV - Anteprojeto, Projeto Básico e Projeto Executivo, para as contratações de obras e serviços especiais de engenharia, conforme inciso II do art. 18, e nos termos dos incisos XXIV, XXV e XXVI do art. 6º e art. 46, todos da LLC:

- a) de acordo com o § 2º do art. 46 da LLC, nos casos de contratação integrada, é dispensada a elaboração de projeto básico, hipótese em que deverá ser elaborado anteprojeto;**
- b) conforme o § 1º do art. 46 da LLC, excepcionalmente, o projeto executivo poderá ser dispensado, desde que atendidos os preceitos do § 3º do art. 18 da citada lei, haja vista a regra pela sua obrigatoriedade;**
- c) conforme o § 9º do art. 46 da LLC, os regimes de execução de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa, contratação integrada e contratação semi-integrada, serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de**

[Assinatura]

resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários;

d) para a elaboração dos projetos de obras e serviços de engenharia, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção (Building Information Modelling - BIM) ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la, consoante o § 3º do art. 19 da LLC;

e) as pranchas dos projetos devem ser mantidas em arquivos editáveis, preferencialmente em formatos usualmente utilizados no mercado de arquitetura e engenharia (AutoCAD, Revit, SolidWorks etc.), facultada, para fins de publicação e transparência, a disponibilização de formatos não editáveis (.pdf);

f) as pranchas devem conter denominação e local da obra, nome da entidade executora, tipo de projeto, data e nome do responsável técnico pela elaboração acompanhado do número de registro no CREA ou CAU e de sua assinatura (física e/ou eletrônica);

g) deve-se observar a necessidade de aprovação dos projetos nos órgãos competentes, quando a legislação exigir, a exemplo, conforme o caso, no Corpo de Bombeiros, na Vigilância Sanitária, nas Concessionárias de energia elétrica e água/esgoto;

h) o Anexo 2 desta IN traz o detalhamento dos itens que devem constar no Anteprojeto e no Projeto Básico dos principais tipos de obras e serviços de engenharia;

V - licença ambiental prévia ou manifestação ambiental prévia, quando cabíveis, antes da divulgação do edital, conforme § 4º do art. 115 da LLC:

a) na contratação de obras e serviços de engenharia em que não há exigência legal de licença ou manifestação ambiental prévia, estas deverão ser substituídas por documento emitido por profissional devidamente habilitado, que declare essa condição;

b) caso a Administração preveja, em edital, ser de responsabilidade do contratado a obtenção do licenciamento ambiental (inciso I do § 5º do art. 25 da LLC), deverá ser apresentada justificativa técnica, emitida por profissional devidamente habilitado, que demonstre ser vantajosa a decisão;

VI - documento que demonstre a autorização do poder público para a desapropriação, quando cabível;

a) para a contratação de obras e serviços de engenharia em que não haja a necessidade de desapropriação, deverá ser emitido documento, por profissional devidamente habilitado, que declare tal condição;

b) caso a Administração preveja, em edital, ser de responsabilidade do contratado a realização de desapropriação autorizada pelo poder público (inciso II do § 5º do art. 25 da LLC), deverá ser apresentada justificativa técnica, emitida por profissional devidamente habilitado, que demonstre ser vantajosa a decisão;

c) nos regimes de contratação integrada e semi-integrada também deverá ser observado o disposto no § 4º do art. 46 da LLC

VII - documento que demonstre a avaliação de impacto de vizinhança, quando se tratar de contratação de obras, serviços de engenharia, outros serviços de

[Assinatura manuscrita]

grande impacto urbano e eventos artísticos, na forma da legislação urbanística (arts. 36 e 37 da Lei Federal nº 10.257 de 2001), conforme inciso IV do art. 45 da LLC, permitida a sua substituição por declaração, emitida por profissional devidamente habilitado, quando não houver exigência legal;

VIII - documento que demonstre a avaliação quanto à proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pela futura execução das obras e serviços de engenharia, conforme inciso V do art. 45 da LLC, permitida a substituição por declaração, emitida por profissional devidamente habilitado, quando não existir exigência legal;

IX - orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação:

a) no caso de aquisição de bens e contratação de serviços em geral, os preços unitários obedecerão aos preceitos do § 1º do art. 23 da LLC, salvo para a situação apresentada no seu § 3º, e a(s) fonte(s) de referência utilizada(s) deve(m) ser informada(s);

b) no caso de obras e serviços de engenharia, os preços unitários obedecerão aos preceitos do § 2º do art. 23 da LLC, salvo para a situação apresentada no seu § 3º, cuja fonte de referência utilizada deve ser informada e, em todas as situações, deverá ser observado o seguinte:

1. para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 da LLC (**empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa e fornecimento e prestação de serviço associado**) deverá constar orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, conforme previsão da alínea f, do inciso XXV do art. 6º da LLC;

2. para os regimes de execução previstos nos incisos V e VI do caput do art. 46 da LLC (**contratação integrada e contratação semi-integrada**), a estimativa de preço poderá ser baseada em orçamento sintético nos moldes do § 5º do art. 23, também da LLC;

3. o percentual de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) a ser adotado deverá estar indicado expressamente no orçamento estimado, bem como a sua composição detalhada ou o sistema de custos do qual foi obtido;

4. o percentual de Encargos Sociais (ES) a ser adotado deverá estar indicado expressamente no orçamento estimado, bem como sua composição detalhada ou o sistema de custos do qual foi obtido;

c) para fins de padronização das análises realizadas nesta Corte de Contas, para contratações de obras e serviços de engenharia serão adotadas as premissas do Anexo 1 desta Instrução Normativa, resguardados os princípios da ampla defesa e do contraditório;

d) no caso de contratação de locação de máquinas, equipamentos e veículos deverá ser apresentada a avaliação técnica quanto à metodologia de composição do custo (e futura medição), que indique se é horária e/ou mensal, além da composição dos custos unitários de cada item, com detalhamento dos valores e dos parâmetros de cada parcela (depreciação, remuneração de capital, combustível, manutenção, seguros e impostos, entre outras);

e) o orçamento da licitação deverá ser mantido em arquivo editável (exemplo: .xls ou .xlsx), preferencialmente em formatos usualmente utilizados no mercado de orçamentação, facultada, para fins de publicação e transparência, a disponibilização de formatos não editáveis (exemplo: .pdf);

X - memória de cálculo de quantitativos, com apresentação de equações matemáticas, bem como de todas as informações, documentos, referências (localização nos projetos, etc.) e ilustrações necessárias ao perfeito entendimento e visualização, de forma a permitir a aferição dos quantitativos constantes do orçamento;

XI - cronograma físico-financeiro; XII - RRT(s) e/ou ART(s) do(s) profissional(is) que elaborou(aram) cada uma das peças técnicas do processo, quando se tratar de contratação de obras e serviços de engenharia, como exemplo:

a) anteprojeto, termo de referência, projeto básico e projeto executivo, conforme o caso;

b) orçamento;

c) especificações técnicas, memorial descritivo, memória de cálculo, cronograma físico-financeiro, dentre outros;

XIII - declaração emitida pelo contador que indique a existência de saldo orçamentário suficiente, da reserva orçamentária e, conforme inciso I do art. 16 Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

XIV - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, conforme inciso II do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), se atentando, ainda, aos arts. 15 a 17 da mesma Lei;

XV - matriz de alocação de riscos, quando for o caso, nos termos do inciso XXVII do art. 6º e arts. 22 e 103 da LLC, conforme regulamento eventualmente editado no âmbito do ente administrativo;

XVI - decreto de nomeação de agente de contratação, pregoeiro ou comissão de contratação, conforme art. 8º e inciso XI, § 1º do art. 32 da LLC, com regras relativas à sua atuação previstas em regulamento

XVII - edital de licitação com todos os anexos, inclusive a minuta do contrato, conforme art. 25 da LLC;

XVIII - documentos que demonstrem o atendimento aos incisos III, VII, VIII, IX, X e XI do art. 18, caput, da LLC, transcritos nas alíneas a seguir, caso esses incisos não venham a ser atendidos em outra peça da fase preparatória do processo licitatório (exemplo: termo de referência, projeto básico):

a) condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

b) 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;

Handwritten signature

- c) modalidade de licitação, conforme art. 28 da LLC;
- d) critério de julgamento, conforme incisos XXXVIII, XXXIX, XL, XLI e XLII do art. 6º da LLC;
- e) modo de disputa, conforme art. 56 da LLC;
- f) **adequação e eficiência** da forma de combinação dos parâmetros de modalidade de licitação, **critério de julgamento e modo de disputa**;
- g) **motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa**:
 - 1. de exigências de qualificação técnica e de qualificação econômico-financeira;
 - 2. dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço;
 - 3. das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
 - 4. da exigência ou não de garantia de proposta, conforme art. 58 da LLC;
 - 5. da aplicação ou não das disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;
- h) **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- i) **motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 da LLC**;
- XIX - documento que fundamente a opção de utilização dos procedimentos auxiliares** previstos no art. 78 e detalhados nos arts. 79 a 88 da LLC (credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, sistema de registro de preços, registro cadastral);
- XX - parecer jurídico de controle prévio de legalidade**, conforme art. 53 da LLC, ressaltada sua obrigatoriedade, de acordo com o § 4º, dispensável nas hipóteses do § 5º, ambos do mesmo artigo;
- XXI - parecer técnico**, se for o caso;
- XXII - manifestação preventiva** (parecer) de órgão ou unidade do Sistema de Controle Interno (SCI), se for o caso, conforme regulamento eventualmente editado no âmbito do ente administrativo, respaldada pelo inciso II do art. 169 da LLC; e
- XXIII - ato da autoridade competente que determine a divulgação do edital de licitação** conforme art. 54 da LLC, em atendimento ao § 3º do art. 53 da mesma Lei, devidamente motivado e analisado sob a ótica da oportunidade, da conveniência e da relevância para o interesse público.

Assim, ressalta-se ainda, que a análise em comento toma por base os documentos constantes dos autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade das informações e documentos da administração pública.

No tocante do estudo técnico preliminar (ETP) é o *"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"*¹. Ele deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais

¹ Conceito fornecido pelo inciso XX do art. 6º da Lei nº 14.133/2021

adequada, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

O§ 1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, determina os elementos que este instrumento de planejamento deverá conter, e, o §2º, por sua vez, fixa como obrigatórios: *(a) a descrição da necessidade da contratação (inc. I); (b) a estimativa das quantidades para a contratação (inc. IV); (c) a estimativa do valor da contratação (inc. VI); (d) a justificativa para o parcelamento ou não da solução (inc. VIII); e o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação (inc. XIII).*

Por sua vez, os seguintes elementos, caso não sejam contemplados no ETP, deverão ser devidamente justificados, conforme determina o §2º do referido art. 18. São eles: *a) demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual (inc. II); b) requisitos da contratação (inc. III); c) levantamento de mercado (inc. V); d) descrição da solução como um todo (inc. VII); e) demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis (inc. IX); f) providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato (inc. X); g) contratações correlatas e/ou interdependentes (inc. XI); h) descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras (inc. XII).*

Nessa linha, cita-se o posicionamento de Ronny Charles Lopes de Torres:

Destacam-se, na Lei nº 14.133/2021, a necessidade de instrução no processo de contratação direta, do documento de formalização da demanda e, dependendo da complexidade da contratação, de estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo (quando for o caso).

Em igual sentido Sidney Bittencourt:

Dependendo do objeto, o documento deverá vir acompanhado de estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo. Como anota Suzana Rosseti, muitas dúvidas surgirão na identificação das situações em que será necessário o estudo técnico preliminar e a análise de riscos, porquanto envolvem análises circunstanciais, considerando a hipótese de contratação direta, riscos envolvidos e, especialmente, a demonstração de que a ausência desses documentos não gerará prejuízos à aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, de modo que todas as especificações necessárias possam ser contempladas e verificadas no próprio termo de referência.

Nesse sentido, no procedimento licitatório trazermos as diretrizes que deverão ser aplicadas pela Administração Pública Municipal, razão em que “Dispõe sobre a formas que poderá ser dispensada da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços no âmbito da Administração Pública Municipal, conforme preconiza o Decreto Municipal nº 865/2023. Desta, caso o Gestor tenha elaborado o Estudo Técnico o mesmo deve atender ao que dispõe o Decreto Municipal acima mencionado e bem como a Lei nº 14.133/2021 Razão em que ressaltamos e orientamos a juntada nos autos do processo em comento.

Outrossim, em optando o gestor público por não elaborar o ETP, alerta-se que são elementos obrigatórios pela a obrigatoriedade de elaboração. Caso ocorra a inexistência do ETP, orientamos que a autoridade competente deverá justificar de forma motivada a ausência do ETP, devendo assim, decidir motivadamente pelo prosseguimento da contratação.

Não se pode olvidar, acerca da justificativa de preço a estimativa da despesa deve ser calculada conforme o art. 23 da mesma Lei, o qual, em seu § 1º², prescreve parâmetros para a aferição do melhor preço, que servirá de base para definir o valor estimado na licitação para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Ante ao exposto, verifica-se ainda, que o Município editou regulamentação no Decreto Municipal 865/2023, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito do Município de Taquaral de Goiás – GO.

Ressalto ainda que, no presente procedimento licitatório o departamento responsável pelo levantamento de preço utilizou-se da pesquisa de preço direta, sugerimos que o departamento de compra realize no bojo do processo a devida justificativa que inviabilizou a possibilidade de utilização dos demais dispositivos.

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.

Assim, a pesquisa de preços, para estimar o valor da despesa e, consequentemente, justificar o preço, deve ser feita com base em um dos parâmetros do § 1º do art. 23 da lei nº 14.133/2021. Caso isso não seja possível, o contratado deve tomar a providência prevista no §4º desse mesmo artigo.

Em continuidade as considerações acerca da Nova Lei de Licitações e Contrato, o Termo de Referência deverá promover a **definição do objeto. incluídos sua**

² Art. 23.O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

[...] I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios Presenciais especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

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

Além disso, deverá *descrever a solução como um todo*, considerado todo o ciclo de vida do objeto, bem como prever os *requisitos da contratação* que irão permitir o atendimento da necessidade do Poder Público.

No mais, levando em consideração que esta Assessoria Jurídica não detém conhecimento especializado nem competência legal para avaliar as questões técnicas levantadas no processo em análise. Tais atribuições cabem ao setor técnico, ao qual compete a apuração das alegações e dos fatos ora levantados.

Consequentemente, o termo de referência é elemento obrigatório a ser elaborado na fase preparatória da licitação, que deve conter os elementos previstos nas alíneas do inciso XXIII do art. 6º e nos incisos do § 1º do art. 40, ambos da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Vale lembrar que a justificativa deve ser suficiente para demonstrar a indispensabilidade da contratação que se pretende realizar, **sendo vedadas justificativas genéricas**³, incapazes de demonstrar de forma cabal a necessidade da Administração.

É mister esclarecer que, a Administração Pública deverá criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, que consiste em sistema informatizado destinado a permitir a padronização de itens a serem adquiridos e que estarão disponíveis para a licitação (art. 6º, LI, c/c art. 19, II). Com efeito, em virtude desta Administração não utilizar o catálogo eletrônico de padronização, ou este não exista, recomendamos que essa circunstância deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório,

Em linhas gerais, o artigo 18, incisos I a XI, da Lei n.º 14.133/2021, estabelecem as regras a serem seguidas pela administração para realização do procedimento licitatório, cuja redação é a seguinte:

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;

³ Mera alegação genérica, sem nenhum lastro em estudos técnicos relacionados especificamente ao objeto que se deseja licitar e ;realizados preliminarmente à contratação que se almeja" (TCU, Acórdão nº 311/2018, Plenário, Rei. Min. Bruno Dantas, Sessão de 21.02.2018).

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.

Pois bem, com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória deverá considerar "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".

E de acordo como do art. 18 da Lei nº 14.133/21, a fase preparatória da contratação pública deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual (PCA), e este deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos (§1º do art. 12 da Lei n.º 14.133/21).

De acordo com o art. 25 da Lei nº 14.133/2021, [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.

Para a adoção da modalidade de pregão, conforme o art. 29 da referida Lei, o objeto a ser licitado deverá possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública. Ademais, a minuta do Edital veio com os seguintes itens discriminados: *sessão pública, definição do objeto, justificativa com ampla concorrência, do registro de preços, da participação na licitação e do credenciamento, da apresentação da proposta e dos documentos de habilitação, da abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances, da fase de julgamento, da fase de habilitação, da ata de registro de preços, da formação*

do cadastro de reserva, dos recursos, das infrações administrativas e sanções, da impugnação ao edital e do pedido de esclarecimento, das disposições gerais.

Por fim, destaco que a licitação será processada por meio do Sistema de Registro de Preços. Nessa quadra, preleciona o art. 82, da Lei n.º 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências

Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o menor preço por item, atende o que determina o art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021.

Ressalta-se ainda, acerca da obediência ao que regulamenta a Lei Complementar n.º 123/2006, face que o procedimento torna obrigatória a Administração Pública Municipal a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (arts. 47 e 48, inc. I⁴).

⁴ **Art. 47.** Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, *deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte* objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - *deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00* (oitenta mil reais); grifo nosso

Como bem destaca o Professor e Advogado da União Ronny Charles Lopes de Torres, em sua obra “Lei de Licitações Públicas Comentadas” (10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 1161/1162), acerca do tema, nos ensina:

A Lei Complementar 123/2006 estabelece que a possibilidade de realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), bem como o estabelecimento de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de ME e EPP's, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

Com as alterações firmadas pela Lei Complementar 147/2014, essas licitações exclusivas passam a ser, em regra, obrigatórias. Ademais, a referida Lei Complementar, suplantando anterior divergência interpretativa, em relação ao texto original da LC 123/2006, sedimentou o raciocínio de que, em relação à regra de exclusividade para licitações com valor até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), foi utilizado o “item” como referência, adotando uma interpretação outrora firmada pela Advocacia Geral da União.

Considerando a Nova Lei de Licitações e Contratos, conforme previsto no art. 6º, inc. XLV, o sistema de registro de preços define como sendo o "conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras"

Por fim, ressaltamos que a reserva orçamentária para cobertura dos gastos previstos para o Pregão Eletrônico nº 003/2024, deverá conter as informações conforme preceitua a Nova Lei de Licitações e Contratos.

Acerca da justificativa de preço informa que a estimativa da despesa deve ser calculada conforme o art. 23 da mesma Lei, o qual, em seu § 1º, prescreve parâmetros para a aferição do melhor preço, que servirá de base para definir o valor estimado na licitação para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Ante ao exposto, verifica-se ainda, que o Município editou regulamentação no Decreto Municipal 865/2023 de 18 de julho de 2023, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito do Município de Taquaral de Goiás.

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.

Assim, a pesquisa de preços, para estimar o valor da despesa e, consequentemente, justificar o preço, deve ser feita com base em um dos parâmetros do § 1º do art. 23 da lei nº 14.133/2021. Caso isso não seja possível, o contratado deve tomar a providência prevista no §4º desse mesmo artigo.

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

No que tange aos documentos necessários para regularidade fiscal, social e trabalhista, e qualificação técnica e econômico-financeira estão previstas no inciso do artigo 62 e no artigo 68, da Lei nº 14.133/2021. Assim, cabe ao Órgão Solicitante verificar se a Contratada atende às condições que exigidas na supramencionada lei, consignando tal fato nos autos.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e **o prazo para liquidação e para pagamento;**

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Seguindo a análise a Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 174, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à divulgação obrigatória dos atos exigidos pelo referido diploma legal

Verifica-se, ainda, que, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, devendo ocorrer no prazo de vinte dias úteis, a contar da data de sua assinatura, no caso de licitação, e em dez dias úteis, no caso de contratação direta. Nos casos de urgência, a despeito de o aludido diploma não estabelecer a divulgação no PNCP como condição para a eficácia do contrato, prevê que a não publicação nos prazos previstos nos incisos do referido dispositivo legal enseja a nulidade do instrumento.

No que concerne à publicidade do edital de licitação, o referido diploma legal em seu art. 54, estabelece a necessidade de divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e sendo facultada a divulgação adicional e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio Eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação

Para todos os efeitos, o sítio Eletrônico oficial, consoante o art. 6º, inciso LII, da Lei nº 14.133/2021, consiste em “sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades”.

Verifica-se que as disposições referentes ao Portal Nacional de Contratações Públicas previstas na Lei nº 14.133/2021 buscam centralizar as informações referentes a licitações e contratos administrativos em caráter nacional, com vistas à concretização do princípio da publicidade administrativa, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, e o consequente acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos de governo, consoante previsão do art. 37, § 3º, inciso II, da Constituição Federal.

A previsão de criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, porém, não há de ser vista como óbice à aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sob pena de vulneração das disposições referentes à sua eficácia imediata e à possibilidade de opção por licitar ou contratar de acordo com a Lei nº 14.133/2021, inclusive assim como prevê a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), especificamente em seu art. 8º, § 1º, incisos III e IV e § 2º.

Com efeito, como sua instituição se norteia pela publicidade, sob a moderna perspectiva do amplo acesso à informação por meio digital, a interpretação sistemática da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos conduz o intérprete à conclusão de que é possível a sua aplicação imediata a licitações e contratos, nos termos das normas atinentes à sua vigência, desde que observada a mens legis no que concerne à publicidade dos atos nela previstos, mediante a criação de sítio eletrônico destinado à divulgação centralizada de atos afetos a licitações e contratos administrativos.

Em suma, a medida, a propósito, é franqueada aos entes federativos a teor do art. 175 da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece que, “sem prejuízo do disposto no art. 174 desta Lei, os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações”. Reforça tal conclusão o fato de a delimitação conceitual de “sítio eletrônico oficial”, empreendida art. 6º, inciso LII, do referido diploma legal, mencionado alhures, não exigir, para que se qualifique como tal, sua criação pela União, mas apenas a divulgação centralizada de informações e serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades.

4. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, OPINO no sentido de que:

- a- Registra-se que a presente manifestação jurídica de natureza opinativa não tem como escopo analisar ou validar as informações técnicas, contábeis, econômicas ou financeiras que justificam a presente contratação, muito menos as razões de conveniência e oportunidade que podem ter dado causa à celebração do contrato.
- b- A veracidade das informações e documentos anexados aos autos é de inteira responsabilidade da Administração;
- c- Deve ser observado o princípio constitucional da isonomia, de forma a proporcionar aos licitantes ampla competitividade, e a Administração Pública a seleção da proposta mais vantajosa, bem como os demais princípios que regem do Direito Administrativo e a Lei de Licitações;
- d- Os agentes públicos serão responsabilizados administrativamente pelo dano causado à Fazenda Pública, caso fique comprovado o superfaturamento de preços, sem prejuízo de outras sanções cíveis e criminais cabíveis; e
- e- O resumo do extrato e o Edital de Pregão eletrônico deverá ter a sua publicação no placar da Prefeitura Municipal (segundo disposição legal), e também no site oficial do Município de Taquaral de Goiás – GO em atendimento a Lei nº 12.527/11, bem como, a Lei nº 14.133/2021.
- f- O Edital e extrato do instrumento contratual deve ser cadastrado no site do Tribunal de Contas dos Municípios, na forma e prazo previstos em ato normativo, a fim de atender o disposto da IN nº 009/2023 do TCM-GO.

Estando em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e suas modificações posteriores, Lei Complementar nº 123/2006 e respectivas alterações, além demais legislações correlatas e se atendidas todas as orientações constantes no item da fundamentação deste parecer, tudo condicionado às publicações de estilo, entendo pelo prosseguimento regular do **Pregão Eletrônico tipo menor Preço por item nº 008/2024 e processo administrativo nº 4436/2024**, oportunamente, o presente parecer é opinativo e não vincula o administrador.

É o parecer, s. m. j.

Assessoria Jurídica do Município de Taquaral de Goiás - GO, aos
08 dias do mês de agosto do ano de 2024.


PAULA CAROLINA CARDOSO
Advogada OAB/GO 30.531