

PARECER JURÍDICO N° 108/2024-PGM**Processo n°:** 13049/2024**Órgãos interessados:** Secretaria Municipal de Cultura e Turismo**Assunto:** Parecer prévio de processo licitatório

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER JURÍDICO PRÉVIO. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO POR ITEM. Aquisição de bandeirolas para o 18º Arraiá de Itumbiara, que acontecerá no período de 31 de julho a 04 de agosto de 2024. Parecer favorável pelo prosseguimento do certame com RECOMENDAÇÃO.

I. RELATÓRIO

Em primeiro lugar, impende destacar que os autos foram encaminhados pelo Pregoeiro, por meio do Ofício n° 101/2024 (fls. 113), em que solicitou a este órgão de assessoramento jurídico a análise e emissão de parecer jurídico quanto à sua regularidade e preenchimento dos requisitos formais e legais.

Na espécie, se busca a licitação na modalidade pregão eletrônico, *de menor preço por item*, para a *aquisição de bandeirolas* para o 18º Arraiá de Itumbiara, que acontecerá no período de 31 de julho a 04 de agosto de 2024, atendendo as necessidades da Secretaria Municipal de Turismo, conforme justificativas e especificações constantes do termo de referência e seus anexos.

Para análise do processo licitatório, tem-se que verificar se o mesmo foi instruído em conformidade com o artigo 18, da Lei Federal n° 14.133, de 2021, como se passa analisar:

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
1. Capa do processo	Sim	01
2. Pedido de compras instrumentalizado no sistema estruturante de tecnologia da informação utilizado para execução orçamentária	Sim	02/03
3. Documento de Formalização da Demanda - DFD	Sim	04/05
4. Estudo Técnico Preliminar - ETP	Sim	06/12
5. Mapa de Gerenciamento de Riscos	Sim	13/17
6. Termo de Referência	Sim	Anexado após a cotação
7. Cotações de Preços	Sim	18/43
7.1. Portaria de nomeação dos agentes responsáveis pela obtenção das cotações	Sim	

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
7.2. Normativa utilizada para a realização da pesquisa de preços <i>Obs. 1: Estimativa de despesa, que deverá ser calculada estabelecida a partir do procedimento de pesquisa de preços, conforme prevê o art. 23 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos;</i> <i>Obs. 2: Para a aquisição de bens e serviços comuns, deverá ser observado o disposto no Decreto Municipal nº 1.194, de 2022;</i> <i>Obs.: 3: Para a contratação de serviços de engenharia e de obras, deverá ser observado o disposto no Decreto Municipal nº 1.197, de 2022.</i>	Sim	Decreto Municipal nº 1.194/2022 (aquisição de bens e serviços comuns)
7.3. Há documento demonstrando o relatório de estimativa de preço (mapa de cotação)?	Sim	43/44
8. Termo de Referência	Sim	45/58
9. Certidão Orçamentária (Previsão de adequação com o PPA, com a LDO, com a LOA e com o PCA)	Sim	58/59
10. Mapa de Cotações	Sim	43/44
11. Atos normativos de nomeação do ordenador de despesa, da comissão de contratação e do gestor e fiscal de contrato	Sim <i>Ausente o ato de nomeação do fiscal de contrato</i>	60/66
12. Minuta de Edital de Licitação e anexos	Sim	67/112

Por derradeiro, os presentes autos foram distribuídos ao advogado signatário pra análise e emissão de parecer jurídico prévio, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Esse é, em suma, o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico

Em primeiro lugar, impende destacar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até o presente momento, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe.

Com efeito, à luz do art. 14, inciso V, da Lei Complementar nº 015/2001, incumbe, a este órgão assessoramento, emitir pareceres sob o prisma estritamente

jurídico, não lhe competindo adentrar no mérito de conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É que cabe ao gestor da pasta decidir se os elementos incluídos nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública¹.

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 ou entidade, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Sendo assim, o escopo desta manifestação jurídica é orientar o gestor público quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal².

Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários, conveniência, oportunidade e mérito, inclusive a veracidade das declarações e dos documentos carreados aos autos³ aos quais este parecer será incluso.

Portanto, o parecer se abstém de emitir juízo valorativo a esse respeito, reconhecendo que os atos ocorridos inerentes à denominada fase interna da licitação, realizando o controle prévio de legalidade, conforme estabelecido no artigo 53, § 1º, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021⁴.

1 Boa Prática Consultiva – BPC. Enunciado nº 07: O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

2 Boa Prática Consultiva. Enunciado 05: “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. Sempre que necessário, o conteúdo de alteração de cláusulas editalícias ou contratuais deve ser sugerida pelo Advogado Público”.

3 “[...] Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e veracidade. Só prova em contrário poderá afetar a eficácia. [...]” BRASIL. STJ. ROMS 8628/MG, da Sexta Turma. Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Julgado em 18/08/1998. Publicado no DJU, de 21/09/1998. p. 232.

⁴ Lei Federal 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. § 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;”.

II.2. Justificativa da contratação

Quanto à justificativa da contratação, há, no Documento de Formalização de Demanda – DFD, a autorização do Chefe do Poder Executivo e da autoridade máxima do órgão ou entidade.

Portanto, não cabe ao órgão de assessoramento jurídico adentrar o mérito, decisão de conveniência e oportunidade das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais.

Cabe demonstrar que a Secretaria Municipal de Turismo e Cultura apresentou a seguinte justificativa da contratação:

Em proêmio cabe evidenciar que a Prefeitura Municipal de Itumbiara através da Secretaria Municipal de Turismo, promove anualmente diversos eventos em nossa cidade, entre eles o "Arraiá de Itumbiara-GO".

Estes eventos, já são tradicionais no Município e região, e tratando diretamente do objeto presente deste Termo de Referência, nota-se a necessidade da aquisição destes objetos, tendo em vista a realização do "XVIII (18º) ARRAIÁ DE ITUMBIARA-GO", em razão da Secretaria Municipal de Turismo, não possuir os respectivos objetos, que estão presentes em todas as edições deste tradicional evento que é realizado no Município.

Salientamos que a Secretaria, não possui em seu acervo, acesso ao respectivo objeto desta licitação, logo, nota-se que as mesmas não tem acesso aos instrumentos necessários para a elaboração das BANDEIROLAS.

Logo, a aquisição de BANDEIROLAS COLORIDAS EM TNT-COSTURADAS EM CORDÃO justifica-se pelo fato de que as mesmas são tradicionalmente utilizadas nas festividades do chamado "ARRAIÁ DE ITUMBIARA", e na impossibilidade atual de confecção destes itens.

Destaca-se que todas as despesas referentes a transporte de materiais, mão de obra, ferramentas, maquinários, equipamentos, montagem, desmontagem, leis sociais, instalações e acidentes com terceiros, entre outras, deverão ser efetuadas por conta exclusiva da empresa contratada, e estarão contidos no preço orçado.

Todos os materiais necessários para a execução dos serviços e seus respectivos profissionais, serão fornecidos pela contratada e deverão ser aprovados pela fiscalização do gestor do contrato.

Como se sabe, o papel do órgão de assessoramento jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

Outrossim, o gestor deverá sempre tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações apresentadas correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

II.3. Da adequação da modalidade licitatória eleita

No que concerne à adequação da modalidade, doutrina e jurisprudência caminham na mesma direção, reconhecendo certa discricionariedade do ente licitante para aferir, no caso concreto, que os bens ou serviços que se visa contratar são, efetivamente comuns cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado, como prevê o art. 29, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Postas as premissas acima, verifica-se que a documentação constante dos autos, especificamente a minuta do edital e seus anexos, remete ao objeto como sendo serviço de natureza comum no mercado, ou seja, a adoção da modalidade eleita pelo Pregoeiro é adequada para o presente caso.

Por fim, é importante destacar que a modalidade escolhida é a que melhor atende a realidade do presente feito, qual seja, o *pregão*, na sua *forma eletrônica*, uma vez que amplia o número de interessados em participar do certame e proporciona maior competitividade entre eles e maior economicidade para a administração pública, de acordo com o Decreto Municipal nº 792, de 2022.

III. DOS DOCUMENTOS QUE INSTRUEM OS AUTOS

III.1. Dos instrumentos padronizados que devem ser utilizados

Para a realização da presente licitação, foram padronizados, além dos artefatos de planejamento, que deverão ser observados pelos agentes de planejamento e de contratação.

Para a realização de contratações por meio de licitação, deverão ser utilizados as minutas-padrão dos seguintes documentos: (i) Documento de Solicitação de Demanda - DFD; (ii) Estudo Técnico Preliminar - ETP; (iii) Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR; (iv) Termo de Referência - TR; (v) Ata de Registro de Preços - ARP; e (vi) edital.

Note que a Comissão Permanente de Contratações encaminhou o processo instruído com os documentos padronizados por este órgão de assessoramento jurídico.

III.2. Do planejamento das contratações

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual – PCA de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida lei (e o art. 4º do Decreto Municipal nº 45, de 2024⁵) e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18⁶.

⁵ Decreto Municipal nº 45, de 2024, art. 4º: “O Município de Itumbiara deverá elaborar o Plano de Contratações Anual – PCA, com o objetivo de racionalizar as contratações dos seus órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, de acordo com o Decreto Municipal nº 1.064, de 2022. Parágrafo único. O planejamento das licitações e contratações do Município de Itumbiara deverá respeitar as previsões das leis orçamentárias e do Plano de Contratações Anual – PCA”.

⁶ Lei Federal nº 14.133, de 2021, 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”.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a demanda do órgão ou entidade requisitante, que inclusive pode 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 de contratação deve revelar esse encadeamento lógico, partindo-se do preenchimento do Documento de Formalização da Demanda – DFD (que apresenta o problema a ser solucionado e a justificativa), passando pelo Estudo Técnico Preliminar – ETP, pelo Mapa de Gerenciamento de Riscos – MGR e pelo Termo de Referência – TR, pela pesquisa de preços (com a justificativa do seu processamento), para, posteriormente, a publicação do edital.

III.2.1. Do Documento de Formalização da Demanda - DFD

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é o documento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Impende destacar que, segundo o art. 21 do Decreto Municipal nº 45, de 2024⁷, é o instrumento hábil a ensejar a formalização do pedido inicial para abertura do processo de contratação e deve informar os elementos essenciais para individuar o objeto a ser contratado, a justificativa da contratação e a dotação a ser utilizada para serem realizadas as despesas.

Ademais, consoante dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo, o modelo de DFD encontra-se padronizado no Anexo I do Decreto Municipal nº 338, de 2023⁸, e deverá ser seguido e preenchido pelos agentes públicos encarregados do planejamento das contratações e ratificado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade da Administração Pública Municipal e pelo Chefe do Poder Executivo.

No caso em tela, constata-se presente o DFD encontra-se preenchido pelo órgão demandante no modelo padronizado pelo Município em ato administrativo

⁷ BRASIL. Decreto Municipal nº 45, de 2024. Regulamenta o procedimento das licitações e contratações públicas a que se refere a Lei Federal nº 14.133, de 2021, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2024/5/45/decreto-n-45-2024-regulamenta-o-procedimento-das-licitacoes-e-contratacoes-publicas-a-que-se-refere-a-lei-federal-n-14133-de-2021-no-ambito-do-municipio-de-itumbiara-estado-de-goias?q=DECRETO+45>.

⁸ BRASIL. Decreto Municipal nº 338, de 2023. Dispõe sobre o marco temporal e o procedimento de transição entre as Leis Federais nº 8.666, 1993 e nº 10.520, de 2002 e a Lei Federal nº 14.133, de 2021, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3c925f3422795b3220021939eaba8b15.pdf>.

próprio, razão pela qual, encontra-se em conformidade com as diretrizes apontadas pela Administração Pública Municipal.

III.2.2. Estudo Técnico Preliminar - ETP

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante ou a equipe de planejamento da contratação 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 Federal nº 14.133, de 2021.

O ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido.

Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Por sua vez, o artigo 18, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

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

É certo que o ETP deve conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma.

Além das exigências da Lei Federal nº 14.133, de 2022, deve a Administração observar as disposições contidas nos arts. 22 e 23, ambos do Decreto Municipal nº 45, de 2024.

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender



da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Verifica-se que o primeiro requisito do ETP se encontra presente, com a descrição da real necessidade de contratação dos itens objeto do presente certame.

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender à necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução e/ou contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O art. 44 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, inciso I e 18, inciso VIII, da mesma lei.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Em vista do exposto, registra-se que, no caso concreto, o órgão não realizou a busca por todas as soluções de mercado, uma vez que não analisou a possibilidade de locação do objeto ou a aquisição com instalação do bem, razão pela qual, recomenda-se que o faça, o que pode inclusive alterar o próprio objeto licitatório, em se encontrando uma solução mais adequada à necessidade administrativa.

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por

demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o art. 18, *caput*, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as *considerações técnicas, mercadológicas e de gestão* que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima, tendo em vista que são itens já contratados anteriormente pela Administração.

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Deve-se ressaltar, que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

No caso concreto, a legitimidade do quantitativo da futura contratação está suficientemente demonstrada, sendo conveniente ressaltar que o Município já realiza há muito tempo os eventos indicados, tendo a expertise na identificação dos quantitativos necessários para suprir as demandas narradas na justificativa apresentada.

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea “b”, da Lei Federal nº 14.133, de 2021⁹.

“In casu”, em que pese o aspecto técnico envolvido, observa-se que a Administração pretende promover a licitação de apenas um item, sem parcelamento, adquiridos de uma só vez, apresentado motivação idônea para tanto, no item 7 do ETP (fl. 07/12).

De acordo como do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual - PCA¹⁰.

É certo que o administrador público deve demonstrar que a contratação pretendida está alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas no normativo acima citado.

Na espécie, a Administração informou no item 09 do ETP que a demanda não está devidamente contemplada no PCA do órgão, sendo conveniente ressaltar que deverá retificar o ETP e verificar a sua previsão no PCA, com a respectiva certidão anexada as folhas 59, sob pena de se considerar a presente contratação como irregular.

III.2.3. Do Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, e o art. 24 do Decreto Municipal nº 45, de 2024, em observância ao Decreto Municipal nº 178, de 2023.

III.2.4. Do Termo de Referência - TR

Por sua vez, o Termo de Referência - TR deve contemplar as exigências do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2022, e, em se tratando de

⁹ Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...] V - atendimento aos princípios: a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento. [...]

¹⁰ Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal.

Não perca de vista que o Decreto Municipal nº 45, de 2024, descreve, em seu art. 3º, inciso XXXIV, que o TR é o *artefato de planejamento, documento que contém o conjunto de parâmetros e elementos descritivos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da contratação e que possibilita a avaliação do custo pela Administração, bem como a definição da estratégia de suprimento, dos métodos e do prazo de execução.*

Ademais, o Decreto Municipal nº 45, de 2024, prevê, nos seus arts. 25 e seguintes, as regras sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, devendo, a Administração, pois, cuidar para que as exigências ali estabelecidas sejam atendidas no caso concreto.

Pela análise do art. 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, pode ser verificar a necessidade de preenchimento os elementos descritivos abaixo representados:

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
1. Definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo da ARP e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação	Sim	Termo de referencias (fls. 48/57)
1.1. Especificação do produto (art. 40, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)	Sim	Termo de referencias (fls. 48/57)
2. Fundamentação da contratação	Sim	Item 3, do TR (fls.48/57)
3. Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto.	Não	
4. Requisitos da contratação	Não	
5. Modelo de execução do objeto	Sim	Item 4, do TR (fls. 50)
6. Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade	Sim	Item 6, do TR (fls. 50)
7. Critérios de medição e de pagamento	Sim	Item 5, do TR (fl. 5)
8. Forma e critérios de seleção do fornecedor	Sim	
9. Estimativas do valor da contratação	Sim	Item 2, do TR (fls. 48/49)
10. Adequação orçamentária	Sim	Item 10, do TR (fls. 54)

Lado outro, a descrição da solução como um todo, requisito essencial do TR (art. 6º, inciso XXIII, alínea “c”), deve encontrar consonância com o tópico específico dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP.

Não perca de vista, os requisitos da contratação devem ser apresentados em item específico e demonstrar se poderá haver subcontratação, se haverá critérios de sustentabilidade a serem adotados e se será exigida alguma garantia, por exemplo.

Observa-se, por derradeiro, que na forma e critérios de seleção do fornecedor, não se previu os requisitos essenciais para habilitação da empresa vencedora.

Diante de todo o exposto, entende-se que o TR necessita de medidas corretivas a serem empregadas, recomendando-se ao órgão demandante que realize as correções necessárias antes da publicação do edital.

III.2.5. Do orçamento estimado e da pesquisa de preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância dos parâmetros previstos no art. 23, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e no art. 5º, do Decreto Municipal nº 1.194, de 2022, materializada em documento que busca observar as exigências dos regulamentos municipais, inclusive no que tange à priorização dos parâmetros indicados.

Importante destacar que o orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

Art. 23 [...]

§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

consonância com a Instrução Normativa nº 9, de 2014, do TCM/GO¹⁴), bem como às regras sobre a atuação dos gestores e fiscais de contratos, instituídas pelo Decreto Municipal nº 1.057, de 2022¹⁵.

No caso concreto, os documentos que integram o planejamento da contratação apontam para o atendimento às regras citadas acima, sendo conveniente ressaltar que a equipe de planejamento preencheu os artefatos de planejamento, a equipe de cotação (formada por servidores efetivos) realizou a pesquisa de preço no mercado e o pregoeiro (dentre os agentes de contratação indicados entre os servidores efetivos do Município) realizará os atos de contratação.

Ademais, verifica-se que foram juntados os atos administrativos de nomeação: (i) do ordenador de despesas (fl. 66); (ii) da comissão de licitação (fls. 61/62) e (iii) dos agentes de contratação (Portaria nº 2, de 2024 (fls. 64/65).

Recomenda-se, por fim, sejam anexados aos autos as portarias de nomeação dos servidores que possuem atribuições específicas: (i) dos gestores e fiscais de contratos e atas públicas de prestação de serviços; e (ii) de gestor fiscal do contrato, tendo em vista que o responsável pela fiscalização apontado no DFD é o servidor Bruno César C. Ferreira (Matrícula nº 31.173).

IV. CONCLUSÃO

Em face do exposto, apurada a regularidade do processo com base na Lei nº 14.133/2021 e demais leis correlatas, este órgão de assessoramento jurídico OPINA, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, juízo de conveniência e oportunidade, pelo prosseguimento do processo de nº 13049/2024, desde que corrigidas as irregularidades apontadas nas recomendações abaixo.

Recomenda-se:

(i) seja justificado no ETP pelo órgão demandante se houve a busca por soluções de mercado, o que pode inclusive alterar o próprio objeto licitatório, em se encontrando uma solução mais adequada à necessidade administrativa;

[de-contratacao-e-da-equipe-de-apoio-e-o-funcionamento-da-comissao-de-contratacao-no-ambito-da-administracao-publica-municipal-direta-e-indireta?q=1196.](#)

¹⁴ BRASIL. Instrução Normativa nº 9, de 2014, do TCM/GO. Orienta os municípios goianos sobre os procedimentos para a formalização do ato de nomeação da comissão de licitação e da designação do pregoeiro e da equipe de apoio, no sentido de dar preferência aos servidores pertencentes ao quadro efetivo da Administração. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2017/08/IN009-2014.pdf>.

¹⁵ BRASIL. Decreto Municipal nº 1.057, de 2022. Regulamenta a atuação dos gestores e fiscais de contratos dos órgãos e das entidades da Administração Pública Municipal, a fim de acompanharem e fiscalizarem a execução de contratos firmados com o Município de Itumbiara. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2022/106/1057/decreto-n-1057-2022-regulamenta-a-atuacao-dos-gestores-e-fiscais-de-contratos-dos-orgaos-e-das-entidades-da-administracao-publica-municipal-a-fim-de-acompanharem-e-fiscalizarem-a-execucao-de-contratos-firmados-com-o-municipio-de-itumbiara?q=1057>.

(ii) seja informado se a demanda está (ou não) contemplada no PCA do órgão, com a consequente retificação do ETP em consonância com a respectiva certidão (fl. 59), sob pena de se considerar a presente contratação com irregular;

(iii) em relação ao Termo de Referência, sejam acrescentados:

(a) os requisitos da contratação devem ser apresentados em item específico e demonstrar se poderá haver subcontratação, se haverá critérios de sustentabilidade a serem adotados e se será exigida alguma garantia, por exemplo;

(b) à forma e aos critérios de seleção do fornecedor com os requisitos essenciais para habilitação da empresa vencedora;

(v) em relação ao edital:

(a) deve o Pregoeiro expedir a publicação e divulgação do instrumento convocatório na forma estabelecida no art. 103 do Decreto Municipal nº 45, de 2024;

(b) seja anexada aos autos a portaria de nomeação do servidor Bruno César C. Ferreira (Matrícula nº 31.173), com atribuições específicas de fiscal, como apontado no DFD, bem como a designação do gestor do contrato.

Esse é, smj, o parecer.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITUMBIARA, Estado de Goiás, aos quatorze dias do mês de maio do ano de dois mil e vinte e quatro.

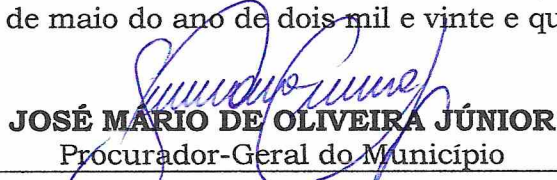


BRUNO CARDOSOD DA CUNHA
OAB/GO 35.176

TERMO DE HOMOLOGAÇÃO

Por seus fundamentos, externo concordância, sem acréscimo, ao Parecer Jurídico nº 108/2024-PGM, o que faço com fulcro no art. 6º e 7º, inciso I, do Decreto Municipal nº 406, de 2023.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITUMBIARA, Estado de Goiás, aos quatorze dias do mês de maio do ano de dois mil e vinte e quatro.



JOSÉ MARIO DE OLIVEIRA JÚNIOR
Procurador-Geral do Município