

PARECER JURÍDICO Nº 176/2024

Processo nº: 33471/2024

Órgãos interessados: Secretaria Municipal de Turismo

Assunto: Parecer prévio de processo licitatório – Chamada Pública

Parecer jurídico prévio. Chamada pública. Credenciamento. Contratação de Serviços Artísticos locais para apresentações de acordo com o calendário cultural e outros eventos realizados pela da Secretaria Municipal de Turismo. Parecer favorável pelo prosseguimento do certame com recomendação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que se busca a contratação, mediante o procedimento auxiliar de credenciamento, de serviços de artistas locais, visando apresentações de acordo com o calendário cultural e outros eventos realizados pela da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo.

Como se vê dos autos, o processo em epígrafe está em conformidade com o artigo 18 da NLL, visto que, no momento da emissão do parecer jurídico, se encontra instruído com os seguintes documentos e que deverão ser observado as recomendações nos tópicos posteriores:

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	02/04
3. Documento de Formalização da Demanda - DFD	Sim	05/07
4. ETP	Sim	08/14
5. MGR	Sim	15/19
6. Termo de Referência	Sim	20/47
7. Declaração de Saldo Orçamentário	Sim	48/49
8. Decretos 35 e 1.156 de 2023 e 99 de 2024	Sim	50/56
8. Minuta do Edital	Sim	57/100
9. Pedido retificado	Sim	102/103
10. ETP retificado	Sim	104/114
11. Termo de Referência retificado	Sim	115/136
12. Portaria 104 de junho de 2024	Sim	137/138

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
13. Editais para comparação dos valores ofertados	Sim	139/235
14. Edital retificado	Sim	236/291

Ademais, o procedimento em tela deve atender também o Decreto Municipal nº 80, 2024, que regulamenta os instrumentos auxiliares previstos na Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Por fim, o caderno processual foi distribuído ao advogado signatário para análise e emissão de parecer jurídico prévio, conforme se vê do Ofício nº 171/2024, emitido pela presidente da Comissão de Contratação, 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 inclusos 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, 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

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.

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 juntado.

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, I, II, da Lei nº 14.133, de 2021.

II.2. Justificativa da contratação

Quanto à justificativa da contratação se encontra no Documento de Formalização de Demanda – DFD, autorizado pelo Prefeito e no termo de referência acostado nos autos. Portanto, não cabe ao órgão 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 apresentou sinteticamente em seu Documento de Formalização de Demanda a seguinte justificativa da contratação:

Faz-se necessária a presente contratação com a finalidade de atender as festividades constantes do calendário de eventos (calendário cultural, calendário de eventos esportivos, calendário de turismo etc.), do Município e dos Povoados.

Tentando buscar e resgatar as raízes dos eventos culturais constantes na programação do Calendário Cultural das Festividades, elaborados pela Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, que além de contemplar eventos culturais de tradição nacional e regional que ocorre em diversos municípios, visa também apoiar os eventos culturais municipais.

Apoiar a formação desses artistas, músicos e/ou grupos musicais e demais profissionais da classe, é apoiar a manutenção dessas tradições, e uma vez que, geralmente, são formadas por pessoas em situação de vulnerabilidade social, necessitam de total apoio de desenvolvimento de políticas públicas para a sua inserção no mercado de trabalho.

Cabe ressaltar, que a secretaria demandante complementou sua justificativa no Termo de Referências (fls. 115/136).

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.

Como se sabe, o papel do órgão 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 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.

II.3. Da adequação da modalidade licitatória eleita

Quanto à adequação da modalidade, a doutrina e jurisprudência caminham na mesma direção, reconhecendo certa discricionariedade do ente licitante para aferir, no caso concreto, qual a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso. Compulsando os autos do presente processo licitatório, vislumbra-se que o mesmo preencheu os requisitos legais, segundo o que dispõe a Lei Federal nº 14.133/21 e leis correlatas – Chamamento Público.

Postas as premissas acima, verifica-se que a documentação constante dos autos, especificamente minuta do edital e seus anexos, remete ao objeto, como sendo serviço de natureza comum no mercado, sendo assim, apto para a competição almejada pela entidade licitante, o que permite afirmar que a adoção da modalidade eleita pela comissão de contratação é adequada.

Por fim, é importante destacar que a modalidade escolhida é a que melhor atende a realidade do presente feito, qual seja, o chamamento público, uma vez que amplia o número de interessados em participar da contratação, haja vista que o credenciamento se faz por inexigibilidade e com a abertura de oportunidade para todos que quiserem prestar os serviços em iguais condições.

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) Termo de Referência - TR; (iii); Edital; e (iv) Minuta do Termo de Patrocínio.

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, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18⁴.

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 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.

⁴ 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”.

Impende destacar que, segundo o art. 21 do Decreto Municipal nº 45, de 2024⁵, 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 2023⁶, 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 próprio, razão pela qual, encontra-se em conformidade, do ponto de vista formal, 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, como se pode ver a seguir:

§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

⁵ 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>.

⁶ 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>.

viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterà 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, que, segundo o órgão demandante, se fundamentam no direito social à cultura (item 1, à fl. 9 dos autos).

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 justificou demonstrou que houve busca de soluções de mercado (item 3, à fl. 10), de modo a indicar que a contratação na forma apresentada é a 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 se baseou em contratação feita no exercício anterior (Chamada Pública nº 9/2023) e escolheu o instrumento auxiliar de credenciamento para propiciar a participação de todos que tiverem interesse, bem como estabeleceu condições isonômicas de credenciamento.

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 restou demonstrada no ETP, pois o órgão demandante indicou como base a abertura de credenciamento, utilizando como balizamento o chamamento público realizado em 2023.

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 2021⁷.

Verifica-se deste item que o órgão demandante entende que o parcelamento não é recomendado, uma vez que se trata de um credenciamento de artistas locais, a ser formalizado em conformidade com o edital a ser publicado.

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 - PCA⁸.

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, o órgão demandante informou que a precisão no PCA será comprovada pela emissão, pelo Departamento de Contabilidade, da certidão orçamentária.

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

⁷ 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. [...]

⁸ 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, e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação	Sim	Item 1, do TR (fls. 267/269)
1.1. Especificação do produto (art. 40, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)	Sim	Item 1.1, do TR (fls. 267/269)
2. Fundamentação da contratação	Sim	Itens 2, do TR (fls. 269)
3. Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto	Sim	Item 3, do TR (fls. 269)
4. Requisitos da contratação	Sim	Item 4, do TR (fls. 269/271)
5. Modelo de execução do objeto	Sim	Itens 5, do TR (fl. 272)
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. 272/273)
7. Critérios de medição e de pagamento	Sim	Item 7, do TR (fl. 273/276)
8. Forma e critérios de seleção do fornecedor	Sim	Item 8, do TR (fl. 276/278)
9. Estimativas do valor da contratação	Sim	Item 9, do TR (fls. 278/279)

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
10. Adequação orçamentária	Sim	Item 10, do TR (fls. 279/280)

Diante de todo o exposto, entende-se que o TR indica o cumprimento dos requisitos necessários para o prosseguimento do processo licitatório, razão pela qual, este órgão de assessoramento jurídico não expede, neste item, nenhuma recomendação.

III.3. Da cotação de preços e da estimativa

A pesquisa de preços é fundamental para permitir um julgamento adequado, de acordo com o que é efetivamente praticado no mercado, podendo-se avaliar quando um preço é excessivo ou inexecutável.

Sobre a matéria, o art. 4º, §§2º e 3º, Decreto Municipal nº 80, de 2024, assim dispõe:

Art. 4º

[...]

§2º O credenciamento previsto na hipótese do inciso II do *caput* deste artigo será regido por edital de chamamento de interessados, que deverá estipular o valor da aquisição do bem ou da contratação do serviço, que será o mesmo para todos os credenciados, terá como base os mecanismos de aferição de preços estabelecidos:

a) no Decreto Municipal nº 1.194, de 2022, de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços comuns; ou

b) em tabela própria a ser criada especificamente para o credenciamento, desde técnica e economicamente justificada.

§3º O credenciamento previsto na hipótese do inciso III do *caput* deste artigo:

I – deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação, para servir, inclusive, como critério balizador de preços ou para negociação de valores com o proponente;

II – poderá ter fixado em cada caso, pela Administração, percentual de desconto a ser aplicado sobre o valor objeto da aquisição ou contratação.

O Decreto Municipal nº 1.194, de 2022, em seu artigo 5º, inciso II, prevê que:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

[...]

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 e o disposto no § 3º deste artigo;

A Administração Pública, para contratar, seja por meio de licitação seja por meio de contratação direta, deve efetuar a avaliação do custo do objeto pretendido.

Assim, para o processo licitatório em análise, observa-se que foram anexados, para fins de comparação de valores, documentos comprobatórios das seguintes contratações: (i) Chamamento Público nº 009/2023, do Município de Itumbiara, Estado de Goiás; (ii) Edital nº 001/2023 do Município de Ouro Branco, Estado de Alagoas; e (iii) Edital de Chamamento Público nº 001/2023, do Município de Ibitiara, Estado da Bahia.

III.4. Da minuta do edital

Da análise jurídica da minuta do edital, os requisitos e elementos a serem observados são aqueles previstos no art. 25, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e no art. 7º, inciso V, do Decreto Municipal nº 80, de 2024, onde estão estabelecidos os critérios mínimos de exigências que deverão ser contemplados na minuta do edital.

Verifica-se, de uma análise do art. 7º, inciso V, do Decreto Municipal nº 80, de 2024, o seguinte:

ITENS A SEREM CONTEMPLADOS	PREVISÃO NO EDITAL	FLS.
1) a descrição detalhada do objeto	SIM	Fls. 239
2) quantitativo estimado de cada item, com respectiva unidade de medida;	SIM	Fls. 267, Anexo IX
2) as condições padronizadas de contratação;	SIM	Item 8, à Fls. 246/249

3) previsão de cadastramento permanente de novos interessados	NÃO	
4) o local da prestação do serviço ou do fornecimento do bem	SIM	Fls. 239 1.1
5) o valor a ser pago	SIM	Fls. 267, Anexo IX
6) o cronograma da execução do objeto, quando for o caso;	NÃO	
7) requisitos e documentos para habilitação e qualificação técnica;	SIM	Subitem 8.7, à fl. 247
8) comissão que avaliará os requisitos e documentos para credenciamento	NÃO	
9) prazo, em dias úteis, a contar da entrega dos documentos pelo interessado, para a comissão analisar os requisitos e documentos de habilitação;	SIM	Subitem 10.6, à fl. 250
10) critério para distribuição da demanda, quando for o caso;	NÃO	
11) critério para ordem de contratação dos credenciados, quando for o caso;	NÃO	
12) forma e prazos de interposição dos recursos, impugnação e pedidos de esclarecimentos	SIM	Fls. 281/282
13) prazo para assinatura do instrumento contratual após a convocação pela administração;	SIM	Subitem 12.6, à fl. 282
14) condições para alteração ou atualização de preços	NÃO	
15) hipóteses de descredenciamento	NÃO	
16) minuta de termo de credenciamento, de contrato ou de instrumento equivalente	SIM	Fls. 286/290
17) modelos de declarações	SIM	Anexos ao edital
18) possibilidade de cometimento a terceiros, quando for o caso	SIM	Fls. 242 4.4
19) sanções aplicáveis	SIM	Item 19, às fls. 257/258

*Recomenda-se, neste ponto, que o órgão demandante retifique o edital para prever os itens indicados como **NÃO** cumpridos e que devem estar presentes no referido instrumento.*

III.5. Da minuta do termo de credenciamento

O artigo 92 da Lei Federal nº 14.133, de 2021⁹, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o

⁹ Lei Federal nº 14.133, de 2021, 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

artigo 25, seu §1º¹⁰, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

No presente caso, devem ser alteradas algumas cláusulas para inclusão de itens regulamentados como obrigatórios pelo Decreto Municipal nº 80, de 2024, tais como: (i) vigência dos contratos (art. 16); (ii) alteração dos contratos (art. 17); (iii) descredenciamento (art. 22); (iv) obrigações das partes (arts. 25 e 26); e (v) previsão de pagamento (art. 27).

Ademais, não constam na minuta as cláusulas da política anticorrupção (da Lei Federal nº 12.846, de 2013) e a cláusula de obediência a Lei nº 13.709, de 2018 – LGPD.

III.6. Designação de agentes públicos

Neste ponto, impende destacar que devem ser juntados aos autos os atos administrativos de designação dos agentes de contratação, do gestor e dos fiscais de contratos, apresentando-se, o processo, regular nesse aspecto, conforme disciplinamento dos arts. 7º e 8º da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Importante alertar ao órgão responsável que se assegure quanto às vedações estabelecidas no ordenamento jurídico, bem como para que atente às regras de atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, e do funcionamento da comissão de contratação, constantes do Decreto Municipal nº 1.196, de 2022¹¹ (em

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”.

¹⁰ Lei Federal nº 14.133, de 2021, art. 25, §1º: “Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes”.

¹¹ BRASI. Decreto Municipal nº 1.196, de 2022. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio e o funcionamento da comissão de contratação, no âmbito da administração pública municipal, direta e indireta. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2022/120/1196/decreto-n-1196-2022-regulamenta-o-disposto-no-3-do-art-8-da-lei-federal-n-14133-de-2021-para-dispor-sobre-as-regras-para-a-atuacao-do-agente-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>.

consonância com a Instrução Normativa nº 9, de 2014, do TCM/GO¹²), bem como às regras sobre a atuação dos gestores e fiscais de contratos, instituídas pelo Decreto Municipal nº 1.057, de 2022¹³.

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 e o agente de contratação (dentre os agentes de contratação indicados entre os servidores efetivos do Município) realizará os atos administrativos após a publicação do edital.

Recomenda-se, por derradeiro, sejam anexados aos autos as portarias de nomeação dos servidores que possuem atribuições específicas: (i) dos agentes de contratação; (ii) dos gestores e fiscais de contratos; e (iii) de nomeação da comissão específica para análise dos documentos de habilitação e contratação, consoante determina o art. 6º, inciso II, do Decreto Municipal nº 80, de 2024.

III.7. Da publicidade do instrumento convocatório e anexos

Destaca-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do instrumento convocatório e dos seus anexos, incluído o termo de contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e no Portal da Transparência, bem como a publicação de extrato de convocação no Diário Oficial do Município - DOM, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como o art. 103 do Decreto Municipal nº 45, de 2024, e o art. 7º, inciso VII, do Decreto Municipal nº 80, de 2024.

Não perca de vista que a IN nº 12, de 2018, do TCM, prevê, em seu art. 3º, inciso I, alínea “b”, que *deverão ser enviados e homologados via plataforma COLARE ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em até 3 (três) dias úteis a contar da publicação oficial, os dados dos layouts das dispensas.*

Neste ponto, o art. 103 do Decreto Municipal nº 45, de 2024, determina que a publicidade do instrumento convocatório será realizada, obrigatoriamente, mediante:

- I – a publicação do extrato do edital:
 - a) no Diário Oficial do Município – DOM;
 - b) no Diário Oficial do Estado – DOE;
 - c) no Diário Oficial da União – DOU; e

¹² 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>.

¹³ 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>.

d) em jornal diário de grande circulação.

II – no prazo de 3 (três) dias úteis, a contar da publicação oficial, o envio e homologação via plataforma no Sistema *Colare* ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, em até 3 (três) dias úteis, a contar da publicação oficial, dos dados dos *layouts* da publicação dos extratos de contratos e termos aditivos;

III – a disponibilização:

a) no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, do inteiro teor dos instrumentos contratuais e de seus anexos;

b) no sítio eletrônico oficial do Município de Itumbiara (www.itumbiara.go.gov.br) e no Portal da Transparência do Município, do inteiro teor dos instrumentos contratuais e de seus anexos, bem como das informações complementares exigidas nos §§ 2º e 3º, do art. 94, da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

c) diretamente aos interessados devidamente cadastrados para esse fim, de forma facultativa.

Recomenda-se, portanto, que o departamento de contratações expeça a publicação e divulgação do instrumento convocatório mediante a forma estabelecida no art. 103 do Decreto Municipal nº 45, de 2024.

VI. CONCLUSÃO

Em face do exposto, apurada a regularidade do processo com base na Lei nº 14.133/21 e demais leis correlatas, este órgão OPINA, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, juízo de oportunidade, conveniência do ajuste e inexistência de óbices legais ao prosseguimento do processo de nº 33471/2024 – Modalidade Chamamento Público.

RECOMNEDA-SE:

(i) que o órgão demandante retifique o edital para prever os itens indicados como NÃO cumpridos e que devem estar presentes no referido instrumento;

(ii) que sejam alteradas algumas cláusulas da minuta contratual, para inclusão de itens regulamentados como obrigatórios pelo Decreto Municipal nº 80, de 2024, tais como: (i) vigência dos contratos (art. 16); (ii) alteração dos contratos (art. 17); (iii) descredenciamento (art. 22); (iv) obrigações das partes (arts. 25 e 26); e (v) previsão de pagamento (art. 27);

(iii) que sejam anexadas ao Termo de Credenciamento as cláusulas de política anticorrupção, Lei Federal nº 12.846/2013 e a cláusula de obediência a Lei nº 13.709/2018 – LGPD;

(iv) que sejam anexados aos autos as portarias de nomeação dos servidores que possuem atribuições específicas: (a) dos agentes de contratação; (b) dos gestores e fiscais de contratos; e (c) de nomeação da comissão específica para análise dos

documentos de habilitação e contratação, consoante determina o art. 6º, inciso II, do Decreto Municipal nº 80, de 2024;

(v) que o departamento de contratações expeça a publicação e divulgação do instrumento convocatório mediante a forma estabelecida no art. 103 do Decreto Municipal nº 45, de 2024.

(vi) que seja utilizada também a dotação orçamentaria aprovada pela Lei Municipal nº 5.096, de 2021, que dispõem sobre a abertura de créditos especiais, entre eles a previsão da dotação dos recursos introduzidos da Lei Federal nº 14.399, de 2022, que instituiu a Política Nacional Aldir Blanc de fomento à cultura, conforme descrito abaixo:

*Órgão: 02. PREFEITURA MUNICIPAL DE ITUMBIARA
Unidade: 24. SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA
Função: 13. CULTURA
Sub Função: 392. DIFUSÃO CULTURAL
Programa: 6024. DESENVOLVENDO A CULTURA
Projeto: 2.637. FOMENTO A CULTURA DECORRENTE DA LEI
ALDIR BLANC 339031 – Premiações Culturais, Artísticas e
Científicas R\$ 800.000,00
Fonte: 178-Outras Transferências da União*

Esse é, smj, o parecer.

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

JOSE MARIO DE OLIVEIRA Assinado de forma digital por
JOSE MARIO DE OLIVEIRA
JUNIOR:95154604172 JUNIOR:95154604172

JOSÉ MÁRIO DE OLIVEIRA JÚNIOR
Procurador-Geral do Município