



PARECER JURÍDICO INICIAL

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 243/2024

PREGÃO ELETRÔNICO 003/2024-CMI

Futura e eventual contratação de serviços de coordenação, organização de concurso público para provimento de cargos para o quadro de pessoal do Poder Legislativo Municipal de Itapaci-Go.

I – DA CONSULTA:

Recebe esta Assessoria Jurídica pedido de parecer encaminhado pelo Pregoeiro relativo a fase preparatória do processo administrativo, que trata de segundo de PREGÃO TIPO MENOR PREÇO POR ITEM E REGISTRO DE PREÇOS VISANDO A FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO de serviços de coordenação, organização, planejamento e execução de concurso público para provimento de cargos para o quadro de pessoal do Poder Legislativo Municipal a luz da LEI FEDERAL Nº 14.133/2021.

NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. LICITAÇÕES. CONTRATAÇÃO DIRETA. FASE PREPARATÓRIA. ETAPAS E REQUISITOS LEGAIS. PARECER PREVENTIVO.

Passo ao exame.

1- FASE PREPARATÓRIA DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO E LEGISLAÇÃO APLICÁVEL:

Relaciono, neste item, a legislação básica que servirá para melhor compreensão e ordenamento da fase preparatória do processo de contratação, sem prejuízo de que, sobrevindo a publicação de outros normativos municipais, no intuito de regulamentação da NLLC, este Parecer Referencial possa ser pontualmente revisto e atualizado. Destaco:

a) *Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021 – nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos;*

b) *Decreto Legislativo 08/2023 – Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 202, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, no âmbito da Câmara Municipal de Itapaci-Go;*

OBS: A Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002 não deve constar no edital, pois foi revogada;

Dispositivos de Referência: Art. 2º, I a VII, art. 6º, X a XLVI e LX, art. 11, art. 17, I a VII, art. 28, I a V. I da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). (...).

2- PLANEJAMENTO. ETAPA QUE DEVE ANTECEDER A FASE PREPARATÓRIA DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO:

Dispositivos de Referência:

- Lei nº 14.133/2021: art. 12, VII e §1º, art. 40, I a V, “a” a “c”.

- Decreto Legislativo 08/2023 – Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 202, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, no âmbito da Câmara Municipal de Itapaci-Go;

A NLLC traz a necessidade de a Administração realizar o planejamento anual de contratações, como parte do processo estratégico de gerenciamento mais eficaz do fluxo de demandas e contratos realizados em determinado exercício e capaz de otimizar a execução orçamentária e o uso dos recursos públicos no exercício seguinte.

São dois os instrumentos estratégicos de planejamento disponibilizados pela Lei:

- a) Planejamento de Compras; e
- b) Plano de Contratações Anual.

O art. 40. *Trata do Planejamento de Compras, que deve ser baseado na expectativa de consumo da Administração no exercício anterior, de modo a nortear as contratações de bens de consumo no exercício seguinte, priorizando-se a licitação concentrada e compartilhada, por meio do Sistema de Registro de Preços, sem descuidar da observância aos princípios da padronização, do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, e da*



responsabilidade fiscal (comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento).

O Plano de Contratações Anual, assentado no art. 12, VII da Lei, tem o objetivo de racionalizar as contratações de órgãos e entidades, garantir o alinhamento com seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. O Plano de Contratações Anual pode ser definido como um documento que unifica todas as contratações e renovações que o órgão público pretende realizar ou prorrogar no próximo exercício financeiro, e contempla bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação.

3- FASE PREPARATÓRIA DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO:

Dispositivos de Referência:

- Lei nº 14.133/2021: art. 6º, XX, XXIII, “a” a “j”, art. 17, I, art. 18, art. 23, §§1º e 2º, art. 24, I e § único, art. 40, 1º, I a III e art. 72, I;

- Decreto Municipal nº 5.554/2024; Considerações Gerais:

Segundo a NLLC, o rito procedimental ordinário das licitações deve observar as seguintes fases sequenciais:

a) preparatória;

b) de divulgação do edital da licitação;

- c) de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- d) de julgamento;
- e) de habilitação;
- f) recursal; e
- g) de homologação.

Imperioso ressaltar que este parecer inicial reserva a análise jurídica-procedimental dos itens **a e b** acima especificado.

Na fase preparatória, a Administração se dedicou à concepção de atos e especificações que serviu à compreensão e melhor identificação do objeto, das condições para sua execução e do processamento da licitação, fazendo-o por meio de instrumentos como: Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Análise de Risco, Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico, Orçamento Estimado, além das minutas de edital, contrato e seus anexos.

O art. 18 da NLLC orienta que a fase preparatória é pautada pelo planejamento, de modo a compatibilizar o objeto e a finalidade que se pretende consumir com o Plano de Contratações Anual e com as leis orçamentárias vigentes, levando em consideração as questões técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.



Na sequência dos atos processuais algumas questões são de suma importância para o delineamento da fase de seleção que se desenvolverá no procedimento licitatório, com reflexos no contrato decorrente.

São elas:

- a. a definição técnica do objeto (análise quantitativa e qualitativa);*
- b. sua necessidade e os resultados pretendidos;*
- c. as definições relativas ao procedimento a ser adotado (licitação ou não);*
- d. as definições das respectivas modalidades;*
- e. a definição quanto ao recolhimento de quantia a título de garantia de proposta; f. a definição dos modos de disputa;*
- f. os requisitos de habilitação que serão exigidos dos participantes; e h. o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação, entre outras.*

No procedimento licitatório, a etapa preparatória se perfaz, em geral, pela sucessão dos seguintes atos e instrumentos, na forma do art. 18, I a XI da NLLC:

- a) descrição da necessidade da contratação fundamentada em Estudo Técnico Preliminar (ETP), que caracterize o interesse público envolvido;*
- b) definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de Termo de Referência (TR), anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*
- c) definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;*
- d) orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*
- e) elaboração do edital de licitação;*
- f) elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*
- g) 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;*
- h) 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;*
- i) 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;

i) análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

j) motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 da Lei.

O art. 18, por si, contém roteiro suficiente à composição dos atos próprios da fase preparatória do processo de contratação, de modo autoexplicativo, havendo necessidade de exame mais detido, neste Parecer Referencial, apenas dos seguintes instrumentos:

a) Documento de Formalização da Demanda (DFD),

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP),

c) Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico, Orçamento Estimado e Análise de Riscos. Documento de Formalização da Demanda (DFD): O Documento de Formalização da Demanda (DFD) inaugura o processo, assentando a necessidade da Administração e o interesse público envolvido na contratação de serviço ou na aquisição de determinado bem.

O DFD é responsabilidade dos setores demandantes ou requisitantes de cada órgão ou entidade. Estudo Técnico Preliminar (ETP): Segundo a NLLC, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o documento que orienta e instrui a fase preparatória da licitação, mediante a demonstração do interesse público envolvido e a melhor solução a ser alcançada para atender a necessidade expressa no Documento de Formalização da Demanda, servindo também como base à elaboração do Termo de Referência (bens e serviços)

O ETP, segundo enuncia o art. 18, I e §§1º e 2º da Lei, deve conter os seguintes elementos obrigatórios mínimos:

a) destaque do problema a ser resolvido e a sua melhor solução;

b) estimativa das quantidades;

c) estimativa do valor;

d) justificativas para parcelamento ou não da contratação;

e) alinhamento da contratação com o plano de contratações anual;

f) manifestação conclusiva sobre a viabilidade da contratação e sua adequação ao atendimento da finalidade pretendida.

Os demais requisitos complementares dispostos no art. 18, quando ausentes, deverão ser objeto de justificativa adequada.

Nos termos da NLLC, portanto, o ETP deve considerar e descrever todas as alternativas existentes no mercado, capazes de atender a demanda administrativa que motiva a contratação e, com fundamento em análise valorativa-comparativa, apontar qual é a melhor opção sob o ponto de vista técnico e econômico para solucionar o problema.

Da Minuta do Edital 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, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo dois anexos, quais sejam: o termo de referência e a minuta do contrato (quando não houver previsão de pagamento por empenho).

Ademais, a minuta do Edital veio com os seguintes itens discriminados: sessão pública, definição do objeto, recursos orçamentários, condições de participação, encaminhamento e elementos da proposta, formulação dos lances, aceitabilidade e classificação da proposta, habilitação, recurso, adjudicação e homologação do certame, pedido de esclarecimentos e impugnação ao edital, disposições finais e foro de julgamento.

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021. Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço” e o modo de disputa “aberto”, do mesmo modo, mostram-se adequados para a modalidade determinada pelo legislador.

E ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

Análise de Risco:

Orienta o TCU, na mesma linha, que a análise de risco das contratações deve ser feita pela Administração em cinco etapas sequenciais, a saber: identificação, avaliação, tratamento, implementação e monitoramento.

Interessa à fase preparatória do processo de contratação a análise capaz de promover a identificação, avaliação e tratamento dos riscos, de forma que os demais atos do processo sejam construídos com o firme propósito de garantir sua mitigação ou mesmo eliminação.

Nos termos do art. 103, §4º da NLLC, a matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes, a ser observada na solução de eventuais pleitos apresentados pelo contratante no curso da execução do objeto.

Já o TR, verifica-se que foi elaborado segundo parâmetros traçados no ETP e conforme alíneas do inciso XXIII do art. 6º da NLLC, contendo, de modo descritivo, o seguinte:

- a) objeto, sua natureza e quantitativos, prazo do contrato e possibilidade de eventual prorrogação (“a”);*
- b) fundamentos e requisitos para contratação (“b” e “d”);*
- c) descrição plena da solução entabulada no ETP, envolvendo todo o ciclo de vida do objeto, o modelo de gestão de sua execução e de gestão do próprio contrato, os critérios de medição e pagamento (“b”, “c”, “e”, “f”, “g”);*
- d) forma e critérios de seleção do fornecedor ou prestador do serviço (“h”);*
- e) estimativas do valor da contratação; e*
- g) adequação e disponibilidade orçamentária para a despesa*

“Jurisprudência de Bolso”, divulgado no site www.portal.tcu.gov.br e consultado em 27/10/2022, orienta a formulação do Termo de Referência da seguinte forma:

(...) Documento que deverá conter os elementos técnicos capazes de propiciar a avaliação do custo, pela Administração e pelos licitantes ou potenciais fornecedores, com a contratação e os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço a ser contratado e orientar a execução e a fiscalização contratual. Definida a solução a ser contratada, nessa etapa deve ser elaborada a pesquisa e estimativa dos preços definitiva, a qual servirá de parâmetro para a realização do certame e avaliação da aderência dos preços ofertados à prática de mercado. Previsão legal e normativa: - art. 6º, inc. XXIII, da Lei 14.133/2021 - arts. 28 e 30 da Instrução Normativa 5/2017 - Seges/MPDG - art. 12 da Instrução Normativa 1/2019 – SGD/ME (...).



DO MÉRITO

Sobre a fase preparatória do processo de contratação em epígrafe, denota-se que:

a) integra o rito procedimental ordinário das licitações, desenvolvendo-se no âmbito da própria Administração;

b) trata-se do planejamento de soluções, concepção e elaboração de atos e documentos necessários a instrumentalizar o processo licitatório, de modo a compatibilizar seu objeto e finalidade com o Plano de Contratações Anual e leis orçamentárias vigentes, os quais deverá neste ano de 2024 ser obedecido;

c) Estão presentes, entre outros elementos dispostos no art. 18 da NLLC, os seguintes instrumentos:

Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Orçamento Estimado, além das minutas de edital, contrato e seus anexos.

CONCLUSÃO

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, a portaria de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram-se devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista a prestação de serviço de interesse público realizado pela Câmara Municipal de Itapaci, onde os objetos da contratação atenderão a demanda interna administrativa da Casa, e, a demanda externa, com o atendimento ao público.

Ademais, registra-se a existência do plano anual de contratações nesta Casa Legislativa, o que proporciona a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano:

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



**Câmara Municipal de
ITAPACI**

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.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa e objetivo da licitação, classificação dos objetos comuns, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, deveres da Contratante e da Contratada, fiscalização do contrato, revisão de preços, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021

Ante a todo o exposto, e com fundamento no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto às minutas apresentadas, verifica-se a devida obediência aos ditames da NLLC, razão pela qual conclui-se pela devida aprovação e opina-se pelo prosseguimento do processo, recomendando-se a observância das publicações e do prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo artigo 55, inciso I, alínea “a” da Lei nº 14.133/2021

Diante o exposto, OPINA-SE pelo prosseguimento da presente

É o Parecer.

**Departamento Jurídico da Câmara Municipal de Itapaci-Go, aos 27 de
junho de 2024.**

Dra. Livia Andrade Tavares

Chefe Departamento Jurídico

**Av. FLORESTA Nº 198 CEP: 76.360-000 – ITAPACI-GO
(62) 3361-2241 camara@itapaci.go.leg.br**