

PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

PROCESSO Nº : 2024 25000 000074
INTERESSADO : SECRETARIA DA FAZENDA - SEFAZ
ASSUNTO : EDITAL – PREGÃO ELETRÔNICO – SISTEMA DE REGISTRO
DE PREÇOS – LEI Nº. 14.133/2021

PARECER “SCE” Nº. 304/2024

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MATERIAIS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO ESTADUAL Nº. 6.606/2023. ANÁLISE LEGAL DO PROCEDIMENTO, ART. 53, CAPUT DA LEI 14.133/21. PROSEGUIMENTO MEDIANTE ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES. CARÁTER OPINATIVO DA MANIFESTAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre licitação a ser realizada pela Superintendência de Compras e Central de Licitações da Secretaria da Fazenda - SEFAZ, na modalidade Pregão Eletrônico para registro de preços do tipo menor preço por item, visando a aquisição de veículos (camionetes do tipo pick-up e sedan), destinados a atender a SEFAZ, a Agência de Defesa Agropecuária – ADAPEC, o Instituto de Terras do Estado do Tocantins – ITERTINS, a Secretaria dos Povos Originários e Tradicionais – SEPOT e Secretaria de Segurança Pública – SSP, segundo especificações técnicas constantes do Termo de Referência.

Os documentos que compõem a demanda serão pormenorizadamente analisados ao longo da manifestação, razão porque é breve este relatório.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Inicialmente, ressalta-se, à luz do art. 132 da Constituição Federal de 1988 e do art. 1º da Lei Complementar nº 20/1999, que incumbe a este órgão de representação estadual prestar consultoria, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a seara da conveniência e da oportunidade da atuação administrativa pertinente ao juízo discricionário do administrador, nem analisar aspectos eminentemente técnicos.

Ademais, destaca-se que este parecer é meramente opinativo, de caráter obrigatório, porém não vinculante¹, tomando por base exclusivamente os elementos que, até a presente data, constam nos autos do processo administrativo em questão. Considera-se também a vedação constitucional de recusar fé aos documentos públicos (art. 19, II, da CRFB) e a presunção de legalidade, legitimidade e veracidade dos atos administrativos consubstanciados nos documentos expedidos pelas autoridades públicas que instruem os presentes autos. Logo, parte-se da premissa de que todo o trâmite foi realizado dentro dos parâmetros legais, de forma hígida e justificada.

Tecidas tais considerações preliminares, parte-se para a análise do pleito.

3. APLICAÇÃO DA LEI Nº. 14.133/21

Consoante já destacado em outras manifestações desta Procuradoria, não se admite a combinação de regimes licitatórios. Tal vedação é expressa no § 2º do art. 191 da NLLC.

A Lei nº. 14.133/21 inaugurou uma nova sistemática de contratações públicas e seu regramento não admite a ressuscitação de normativos pretéritos. Note-se que aqui não se abarca apenas leis em sentido estrito, mas também instrumentos regulamentares.

Nesta esteira, Advocacia-Geral da União, através do Parecer nº 2/2021/CNMLC/CGU/AGU, expediu instrução precisa acerca da necessidade de edição de novos regulamentos para aplicação da NLLC². Indica-se a consulta da manifestação.

¹ “em caso de não atendimento às recomendações da Consultoria Jurídica do Órgão, emitidas em parecer que trata o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, insira no processo de contratação documento contendo as justificativas para o descumprimento dessas recomendações” (Acórdão nº 128/2009, da 2ª Câmara, TCU).

² “Ante o exposto, conclui-se que: a) a Lei nº 14.133/2021, nos artigos 191 e 193, inciso II, possibilitou a aplicação da legislação anterior, mesmo para fatos futuros, por dois anos; b) a utilização de mesmos detalhamentos



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

Reforça-se, portanto, a arguição de que não é possível o uso de regulamentos do regime licitatório anterior no procedimento da Lei nº 14.133/21. Sobretudo porque no Estado do Tocantins a NLLC já fora regulamentada pelo Decreto Estadual nº 6.606/23.

Dito isto, reforça-se, que todos os atos realizados com fundamento no sistema normativo das Leis nº 8.666/93, 10.520/02 e demais, além dos respectivos regulamentos, não devem constar dos autos, para figurar, somente, os sob amparo da Lei nº 14.133/21 e Decreto nº 6.606/23.

Feita ressalva inicial, passa-se à análise formal do procedimento.

4. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

O Documento de Formalização da Demanda (DFD) é o primeiro ato de todo processo de compra. É ele que identifica a necessidade da administração pública que precisa ser atendida por meio da aquisição de um bem ou serviço³.

O art. 12 da Lei nº 14.133/21 indica que a partir do documento 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.

O DFD deve contêm, além da necessidade a ser atendida, a estimativa de quantitativo e a periodicidade, até quando a compra ou serviço deve ser finalizado e se a contratação está prevista no Plano de Contratações Anual.

Tal documento deve ser assinado pelo responsável pela área solicitante.

normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação.”

³ Manual da Fase Preparatória da Contratação Pública, elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado do Pará. Disponível em < <https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/publicacoes/minutas-checklists/Manual-de-Fase-Preparatoria-da-Contratacao-Publica-Revista-e-Ampliada-2-Ed.pdf>>.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

Foram juntados os Documentos de Formalização da Demanda (DFD) SEFAZ, às fls. 2/5, SEPOT, às fls. 193/196, e Instituto de Terra do Estado do Tocantins – ITERTINS, às fls. 219/222.

A SSP e a ADAPEC não apresentaram DFD, devendo ser sanada tal pendência.

5. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/21 conferiu ênfase à fase preparatória. Tem-se a ideia de que qualidade da atuação nesta etapa tende a garantir uma fase externa despida de maiores problemas, uma boa seleção do objeto licitado e do contratante e uma efetiva execução do contrato (HEINEN, Juliano, 2023, p.151).

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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei nº 14.133, de 2022.

Nos autos, a referência ao PCA ocorreu no ETP da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ, no item 3 (fls. 48), Secretaria da Segurança Pública – SSP, no item 2 (fl. 144), e Instituto de Terra do Estado do Tocantins – ITERTINS, no item 3 (fl. 227).

A ADAPEC menciona à fl. 174, no item 3 do ETP, que a contratação pretendida encontra-se prevista com recursos oriundos de leilão de veículos do órgão realizado no ano de 2023.

A SEPOT aduz que a aquisição está prevista no PCA 2024 no item 10 do DFD (fl. 195).

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento⁴. À frente explorar-se-á os seus principais elementos.

⁴ 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:





5.1. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR-ETP

O Estudo Técnico Preliminar-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.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021 (cuja leitura pormenorizada se indica), apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP.

Alguns dos itens do referido parágrafo são indispensáveis à confecção do ETP, quais sejam:

- a descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem

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.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

- 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;
- justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina;

Note-se que o ETP que não contiver os elementos descritos acima está eivado de vício insuperável e deverá ser retificado.

Quanto aos demais elementos enunciados no § 1º do art. 18, quando o ETP não os contemplar, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas que abarquem cada um deles.

Foram juntados os Estudos Técnicos da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ (fls. 44/63), Secretaria da Segurança Pública – SSP (fls. 142/151), Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins – ADAPEC (fls. 173/186), Secretaria dos Povos Originários e Tradicionais – SEPOT (fls. 197/211), e Instituto de Terra do Estado do Tocantins – ITERTINS (fls. 223/241).

5.1. a) Necessidade da contratação, definição do objeto e levantamento de mercado

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. Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC.

A necessidade de contratação está exposta no:

- item 2 do ETP da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ (fls. 47/48);



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

- item 1 do ETP da Secretaria da Segurança Pública – SSP (fls. 143/144);
- item 2 do ETP da Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins – ADAPEC (fls. 173/174);
- item 3 do ETP da Secretaria dos Povos Originários e Tradicionais – SEPOT (fls. 199/200);
- item 2 do ETP do Instituto de Terra do Estado do Tocantins – ITERTINS (fls. 226/227);

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.

Quanto ao levantamento de mercado, este está consignado no item 6 (fl. 53) do ETP da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ, item 5 (fl. 146) do ETP da Secretaria da Segurança Pública – SSP, no item 6 (fl. 178) do ETP da Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins – ADAPEC, no item 8 (fl. 205) do ETP da Secretaria dos Povos Originários e Tradicionais – SEPOT, e no item 6 (fls. 231/232) do ETP do Instituto de Terra do Estado do Tocantins – ITERTINS. **Lembra-se que deve a Pasta indicar a melhor solução que atenda à Administração diante das práticas de mercado indicadas e não se refira unicamente à estimativa de preço.**

Relativamente à descrição do objeto, 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.

~~O item 7 do ETP (fl. 207) contém as especificações técnicas do objeto, que não cumpre à assessoria jurídica perquirir.~~

As especificações técnicas do objeto, que não cumpre à assessoria jurídica perquirir, se encontram:

- no item 2 do TR da SEFAZ (fls. 122/123);
- no Anexo I ao Ofício/GAB/SSP nº. 133/2024 (fls. 140/141);
- no item 7 do ETP da ADAPC (fls. 178/179);



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

- item 6 do ETP da SEPOT (fls. 203/204).

Assinala-se que o Instituto de Terra do Estado do Tocantins – ITERTINS, através do Termo de Anuência (fl. 245), declara que está de acordo com o Termo de Referência da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ.

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade e a discricionariedade para definição das soluções escolhidas

5.1. b) Estimativa de quantitativos

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo pretendido para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida.

Nessa etapa a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Note-se que os instrumentos que deram suporte à conclusão pelo quantitativo são anexo essencial do ETP, nos termos do § 2º do art. 18 da NLLC.

A estimativa de quantitativos foi informada no item 5 dos ETPs da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ (fl. 52), Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins – ADAPEC, (fls. 177/178), Instituto de Terra do Estado do Tocantins – ITERTINS (fl. 231), item 4 do ETP da Secretaria da Segurança Pública – SSP (fls. 145/146), e no item 6 do ETP da Secretaria dos Povos Originários e Tradicionais – SEPOT (fls. 203/204).

Indique-se que o art. 18, § 1º, IV da Lei 14.133/21 ordena que as estimativas de quantidades devem ser acompanhadas das memórias de cálculos e documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, o que deve ser considerado.

5.1. c) Estimativa do valor da contratação



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

Conforme registrado no item 5.1 desta manifestação, o art. 18, § 1º, VI, da Lei nº 14.133/21 determina que o Estudo Técnico Preliminar deverá conter a estimativa do valor da contratação, acompanhada de preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

É importante apontar que o art. 18, § 1º, VI da NLLC exige uma estimativa preliminar de valor. Ela não deve ser confundir com a pesquisa de preço destinada a balizar todo o procedimento, mas se trata de uma avaliação prévia até para que se possa concluir pela viabilidade ou não da solução indicada no ETP.

Não se trata de uma pesquisa mercadológica propriamente dita, mas sim uma simples estimativa do valor da contratação, a partir de uma pesquisa com os dados disponíveis ao público⁵.

Em atenção ao exposto no art. 18, §1º, VI da NLLC, as Pastas apresentaram estimativa de preços às fls. 53/58, 146, 178/181, 205/207, 232/237.

A Secretaria da Segurança Pública – SSP, no item 6, suitem 6.1 do ETP (fl. 146), faz referência ao valor estimado no ETP, aduzindo que *“as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo, dos documentos que lhe dão suporte e dos parâmetros utilizados para a obtenção dos preços, são aquelas constantes no Mapa de Apuração de Preços que segue anexado aos autos como documento específico.”*

5.1. d) Parcelamento do objeto

Via de regra, as contratações da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme se extrai da Súmula 247 do Tribunal de Contas da União⁶, que agora foi integrada à sistemática da NLLC:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...)

⁵ Manual da Fase Preparatória da Contratação Pública, elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado do Pará. Disponível em <<https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/publicacoes/minutas-checklists/Manual-de-Fase-Preparatoria-da-Contratacao-Publica-Revista-e-Ampliada-2-Ed.pdf>>.

⁶ SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

V - atendimento aos princípios: (...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

[...]

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: (...)

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Por outro lado, há situações em que a própria lei restringe a possibilidade de parcelamento do objeto. No caso de compras, por exemplo, não será aplicado o parcelamento quando a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; ou o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; ou o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo (art. 40, 3º da Lei nº 14.133/21).

No caso dos serviços, a aplicação do princípio do parcelamento deve considerar a responsabilidade técnica; o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado (art. 47, § 1º).

Complementarmente, o §1º artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços dispõe:

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

Enfim, há uma predileção legal pelo parcelamento do objeto licitado, o que amplia a competição e, em regra, resulta em contratação mais vantajosa. Todavia, há situações em que o parcelamento do objeto pode implicar desvantagem para a Administração ou mesmo inviabilizar a solução.

Destarte, a avaliação acerca do parcelamento perpassa por análise da área técnica. Caso ele não seja viável, é indispensável a pormenorização e autuação de justificativa explícita.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

As Pastas optaram pelo parcelamento, com a devida justificativa às fls. 59/60, 147, 182, 238.

A Secretaria dos Povos Originários e Tradicionais – SEPOT, todavia, deve-se adequar seu ETP ao parcelamento, vez que se trata de adjudicação por item, conforme Quadro Informações da minuta do edital.

5.1. e) Análise de Riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. Diante disto, o Capítulo IV do Decreto nº 6.066, de 2023 regulamentou a elaboração do mapa de riscos e também da matriz de risco, dando definições e parâmetros.

Trata-se de documento sem cunho jurídico e que depende do crivo técnico do demandante.

O Mapa de Riscos da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ está exposto às fls. 64/67, da Secretaria da Segurança Pública – SSP, às fls. 152/155, da Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins – ADAPEC, às fls. 187/189, da Secretaria dos Povos Originários e Tradicionais – SEPOT às fls. 212/214, e do Instituto de Terra do Estado do Tocantins – ITERTINS às fls. 242/244.

5.1. f) Sigilo do orçamento

A Administração pode optar pela realização de licitação com preservação das informações do orçamento estimado, o que se admite desde que justificadamente, conforme estabelece o art. 24, da Lei nº 14.133/21, que é repetido pelo art. 104 do Decreto nº. 6.066/23⁷.

De acordo com o art. 18, §1º, inciso VI da NLLC, o ETP deve tratar da 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, caso a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.

⁷ Art. 104. O orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, mediante justificativa da autoridade competente, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

Desse modo, o planejamento da contratação deve contemplar a análise de conveniência e oportunidade sobre a adoção ou não do orçamento sigiloso.

Diante disto, optou-se pelo caráter sigiloso do orçamento no Quadro de Informações do Edital, com a devida justificativa.

5.1. g) Posicionamento conclusivo sobre a solução e aprovação pelo ordenador de despesa

O inciso XIII do art. 18 da NLLC demanda posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Tal posicionamento está expressamente consignado nos ETPs da **Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ (fls. 62)**, da **Secretaria da Segurança Pública – SSP (fls. 148/149)**, da **Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins – ADAPEC (fls. 184/185)**, da **Secretaria dos Povos Originários e Tradicionais – SEPOT (fl. 208)** e do **Instituto de Terra do Estado do Tocantins – ITERTINS (fl. 240)**.

Ademais, nos termos do § 1º do art. 36 do Decreto nº 6.749/24, o ETP é avaliado e aprovado pelo ordenador de despesa para fins de justificação e aprovação. Assim, afigura-se indispensável a aprovação do ETP pela autoridade competente.

Tal consentimento deve abarcar todos os demais elementos que vieram a integrar este artefato, erratas e demais documentos, vez que fazem parte do estudo técnico.

Nesta esteira, nota-se a aprovação dos ETPs pelas autoridades competentes: **Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ (fls. 63)**, da **Secretaria da Segurança Pública – SSP (fl. 151)**, da **Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins – ADAPEC (fl. 185/186)**, da **Secretaria dos Povos Originários e Tradicionais – SEPOT (fls. 208/210)** e do **Instituto de Terra do Estado do Tocantins – ITERTINS (fl. 241)**.

5.2. TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência-TR é o documento elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços a serem



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

contratados ou os bens a serem fornecidos, capazes de permitir à Administração Pública a devida avaliação dos custos com a contratação e orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato (art. 70 do Decreto nº 6.066/23).

Os elementos do TR estão descritos no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021. Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º. E em relação aos serviços, devem ser observadas as exigências do art. 47, § 1º da mesma lei, indica-se consulta.

No caso em comento, a Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ acostou Termo de Referência às fls. 122/131.

A Secretaria da Segurança Pública – SSP, através do OFÍCIO/GAB/SSP N° 1323/2024 (fl. 139), a Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins – ADAPEC, via OFICO/ADAPEC/GAB/N° 688 /2024 (fl. 172), a Secretaria dos Povos Originários e Tradicionais – SEPOT, por meio do documento SGD: 2024/83019/002454 (fls. 215/216), e o Instituto de Terra do Estado do Tocantins – ITERTINS (fl. 246) via Termo de Anuência - 2024/34519/008431, declaram anuência ao Termo de Referência da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ.

Quanto ao conteúdo do Termo de Referência, têm-se as seguintes ponderações:

5.2. a) Natureza do objeto e sua definição

Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum⁸, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

Lembre-se que comum é o objeto cujo padrão de desempenho pode ser objetivamente definido pelo edital por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, XIII da Lei nº 14.133/21).

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação, com a adoção de julgamento por menor preço, repousa na identificação do objeto como comum.

⁸ “Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável”. Orientação Normativa AGU Nº 54, de 25 de abril de 2014.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

Diante disto, há atesto pela Pasta de que se trata de bens comuns no item 2.2 do TR, à fl. 124.

As especificações técnicas dos materiais estão definidas no item 2 do Termo de Referência (fls. 122/123).

5.2. b) Requisitos da contratação, execução, pagamento, gestão do contrato e vigência

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

O TR deve discriminar as condições gerais de contratação, da definição do objeto, da vigência e prorrogação, da necessidade de contratação, descrição da solução e ciclo de vida do objeto, pesquisa da contratação, modelo de execução do objeto e as condições de entrega, da garantia, da forma de gestão do contrato, do acompanhamento e fiscalização do contrato, das condições de pagamento, da forma de seleção do fornecedor, das obrigações das partes, da rescisão contratual, entre outros.

No caso em comento, é necessário que a Pasta adeque o TR para constar todos os elementos acima citados.

No mais, os critérios lá esposados não são sindicáveis pela Procuradoria posto que referem à técnica e à discricionariedade.

Passando adiante, o art. 105 da Lei 14.133/21 assinala que a duração dos contratos será prevista em edital e deverá ser observada, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como previsão no plano plurianual, quando ultrapassar um exercício financeiro.

A vigência contratual está prevista no item 7.1 do Termo de Referência (fl. 129). Cumpre destacar que, em caso de prorrogação, ela deverá obedecer ao disposto no art. 107 caso o serviço/fornecimento seja classificado como contínuo.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

5.2. c) Objetividade das exigências de qualificação técnica

Enquanto a habilitação técnico-profissional procura investigar se os profissionais que participam dos quadros da empresa estão aptos à execução do objeto, a habilitação técnico-operacional abrange atributos próprios da empresa, desenvolvidos a partir do desempenho da atividade empresarial com a conjugação de diferentes fatores (TORRES, Rony Charles Lopes de, 2023, p. 393).

O art. 67 da Lei nº 14.133/21 elenca os documentos que podem ser exigidos na aferição da qualificação técnica⁹. Note-se que a lei definiu rol taxativo de artefatos aptos a demonstração de tal qualificação (TORRES, Rony Charles Lopes de, 2023, p. 392).

As exigências de qualificação técnica devem ser especificadas no Termo de Referência. Mencione-se que tais exigências só podem ser aquelas estritamente necessárias ao cumprimento dos deveres contratuais pretendidos, consoante exposto no art. 67 da citada lei¹⁰.

Assim, ao inserir no edital de licitação a comprovação de capacidade técnica como requisito indispensável à habilitação dos licitantes, faz-se necessário que a Administração Pública indique no procedimento os motivos dessa exigência e inclua a explicitação técnica de que os parâmetros fixados são adequados e suficientes, assegurando-se de que o requisito não restringe o caráter competitivo do certame (HEINEN, Juliano, 2023, p.151).

⁹ Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

¹⁰ “As exigências na fase de habilitação devem guardar proporcionalidade com o objeto licitado, de sorte a proteger a Administração Pública de interessados inexperientes ou incapazes para prestar o serviço desejado”. TCU, Acórdão 7329/2014-Segunda Câmara.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

Diante disto, deve a área técnica exarar justificativa quanto à necessidade dos pressupostos de qualificação técnica, para que não ensejem restrição à competição.

5.2. d) Participação de consórcios

Ainda que não haja menção expressa no Termo de Referência, no item 3.2, subitens 3.2.2 e 3.2.7 do Edital, consta expressamente a vedação às participações de interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcios.

Como é indispensável a motivação explícita quanto a esta escolha em cumprimento ao art. 15 da NLLC, o próprio Edital previu a justificativa para vedação dos consórcios no item 3.2.7.1.

5.2. e) Aprovação pelo ordenador de despesa

Nos termos do § 1º do art. 36 do Decreto nº 6.749/24, o Termo de Referência é avaliado e aprovado pelo ordenador de despesa para fins de justificação e aprovação.

Assim, afigura-se indispensável a aprovação pela autoridade referida, sobretudo porque o ato de aprovar o termo de referência e de autorizar a contratação funcionam como etapas de controle e de vinculação de responsabilidade em relação aos procedimentos previamente adotados no processo de licitação, não representando mera formalidade (TCU, Acórdão 3881/17 – Primeira Câmara).

O TR juntado está aprovado pelo ordenador de despesas (fl. 131).

6. ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133/21. Para compras devem ser observados os parâmetros previstos no §1º e para serviços aqueles elencados no § 2º (que se indica leitura).



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

No âmbito do Estado do Tocantins, o orçamento estimado e respectiva pesquisa de preço ganharam capítulo próprio no Decreto nº 6.066/23, que regulamentou a NLLC¹¹.

O §1º do artigo 285 do Decreto nº 6.606/23 exige que sejam priorizados os parâmetros dos incisos I, II e III, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes. **Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada.**

Também impende ressaltar a previsão do § 2º do art. 284, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que *"O valor estimado ou de referência deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos"*.

Passando à frente, especificamente no tocante à pesquisa de preços, indica-se que ela deverá seguir ordem estatuída no art. 23, § 1º da NLLC

¹¹ Art. 284. O processo licitatório será precedido de ampla pesquisa de mercado para fixação do preço máximo ou do valor estimado, e será definido com base no melhor preço obtido por meio dos parâmetros estabelecidos nos §§1º e 2º art. 23 da Lei Federal no 14.133/2021.

§1º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

§2º O valor estimado ou de referência deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos.

Art. 285. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II – contratações similares feitas pelo Estado do Tocantins ou outros entes da Federação, em execução ou concluídas no período de doze meses anteriores à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observada a aplicação de índice de atualização de preços correspondente;

III – dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo órgão ou entidades da Administração Pública e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data da pesquisa de preços, contendo a data e a hora de acesso;

IV – pesquisa direta com, no mínimo, três fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de seis meses de antecedência da data da pesquisa de preços;

V – pesquisa na base nacional ou estadual de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento a ser editado pelo Estado do Tocantins ou pela União.

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I, II e III, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

[...]

§3º O parâmetro estabelecido no inciso IV apenas será utilizado quando não for possível obter, no mínimo, três pesquisas de preços com base nos parâmetros estabelecidos nos incisos I e II no período de até um doze meses anterior à data da pesquisa de preços.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

combinado com os citados arts. 284 e 285 do Decreto nº 6.606/23. Tal normativo encampa entendimento do TCU:

“As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020).” Acórdão 4958/2022-Primeira Câmara

“Na elaboração do orçamento estimativo da licitação, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços, priorizadas as consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária e suplementar.” Acórdão 3351/2015-Plenário.

Enfim, reitera-se a necessidade de priorização de pesquisa em bancos públicos e necessária justificativa quando for necessária a consulta junto a fornecedores.

Foi realizada pesquisa de preços às fls. 79/107, 157/170, e apresentado Mapa Final de Cotações, às fls. 253/255, sobre a qual não cumpre fazer considerações porque foge à competência da Procuradoria.

Ainda assim, ressalte-se a referência legal e jurisprudencial pelos bancos públicos.

Mencione-se, ainda, que tanto o art. 23, § 1º da Lei nº 14.133/21 como o art. 285, I do Decreto nº 6.606/23 indicam que a composição dos custos unitários deverá ser menor ou igual à mediana do item correspondente no painel de consulta.

7. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

Em que pese haver previsão na fase de planejamento, a Lei de Licitações também menciona a necessidade de disponibilidade orçamentária no momento da contratação em seu art. 105, que trata da duração dos contratos.

No Estado do Tocantins, o Decreto nº 6.749/24, que dispõe sobre a execução orçamentária para o exercício, elencou os documentos essenciais ao ato inicial e à continuidade do procedimento de execução de despesa:

Art. 24. O ato inicial e a continuidade do procedimento de execução de despesa dependem:

I – de Detalhamento da Dotação Orçamentária – DD, emitido por meio do SIAFE-TO, ou declaração orçamentária, quando se tratar de recursos relativos ao exercício seguinte, para efeito de comprovação da disponibilidade de crédito orçamentário;

II – da autorização do ordenador de despesa na conformidade do Anexo II deste Decreto;

III – de manifestação prévia sobre a disponibilidade orçamentária da Secretaria do Planejamento e Orçamento; e

IV – de ciência e análise do Grupo Gestor para Equilíbrio do Gasto Público.

[...]

§3o É dispensada a manifestação prévia e análise, previstas nos incisos III e IV do *caput* deste artigo, para a licitação realizada pelo Sistema de Registro de Preços, sendo necessária somente no momento da formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Assim, o procedimento licitatório para aquisição de bem ou prestação de serviço, sem dedicação exclusiva de mão de obra, quando realizado através do Sistema de Registro de Preços, depende apenas da Autorização do Ordenador de Despesas que foi juntada através das Solicitações de Compras – Bens/Produtos e Serviços (fls. 115 - SEFAZ, fl. 171- SSP, fl. 192 - ADAPEC, fl. 218- SEPOT, e fl. 247 – ITERTINS), as quais trazem a previsão dos recursos que arcarão com as despesas.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

8. MINUTA DO EDITAL

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

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

- justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto;
- justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;
- justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Assim, é importante indicar a imprescindibilidade da motivação das exigências de qualificação financeira e de qualificação técnica.

A minuta do edital e seus anexos encontram-se às fls. 258/316.

8.1. Previsões da Lei nº. 14.133/21 sobre tratamento diferenciado a ME e EPP

Inicialmente, convém registrar que a Lei nº 14.133/21 inovou ao abordar o tratamento diferenciado a ser conferido às MEs e EPPs.

Para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/06, o art. 4º da NLLC dispôs que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em duas situações. A primeira em relação a licitações que envolvam item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte e a segunda, no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 4º, que tratam dos mecanismos para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.

8.2. Apresentação das propostas e documentos de habilitação

O sistema normativo estatuído pela Lei nº 14.133/21 reformou a ordem das fases do procedimento licitatório. Leia-se:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I – preparatória;

II – de divulgação do edital de licitação;

III – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV – de julgamento;

V – de habilitação;

VI – recursal;

VII – de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

Quanto à habilitação, tanto a Lei nº. 14.133/21 quanto o Decreto nº 6.606/23 enunciaram que será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando houver inversão de fases (art. 62, II da NLLC e art. 129, § 2º do Decreto nº 6.606/23).

Em suma: a fase de habilitação sucede a apresentação das propostas e o julgamento. Ademais, a apresentação dos documentos de habilitação apenas será exigida em relação ao licitante vencedor do certame.

O item 15.7 do edital anexado, que trata da apresentação da proposta e dos documentos de habilitação, define que *“será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento”* O que denota consonância com os textos legais.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

8.3. Sistema de registro de preços no edital

Quando optar-se pelo procedimento auxiliar do sistema de registro de preços, o edital deverá conter disposições elementares específicas que estão registradas ao longo do art. 82, que se indica consulta.

Registra-se que deve o edital esclarecer sobre a possibilidade de prever ou não preços diferentes, nos termos do inciso III do art. 82 e também a possibilidade do licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto.

9. TERMO DE CONTRATO

As cláusulas necessárias dos contratos administrativos, elas estão expressamente no art. 92 da Lei nº 14.133/21 cuja consulta se indica.

Considerando as diretrizes do mencionado normativo, a minuta de contrato, trouxe os elementos essenciais elencados nos incisos.

Imperativo destacar que o termo de referência, o edital de licitação e a minuta de contrato são intercomunicáveis e complementares. Assim, previsões presentes em algum dos instrumentos são suplementadas por disposições constantes nos demais de forma que eles possuem dependência intrínseca. **Indique-se que a minuta de contrato é padronizada pela Central de Licitações e deverá ser adotada pelas Secretarias.**

Neste diapasão, é fundamental que a origem verifique nos instrumentos a correspondência entre o objeto descrito em cada um dos expedientes e a necessidade da administração, com revisão precisa dos valores orçados, medidas indicadas, objetos descritos e demais informações complementares, posto que segundo o TCU não se admite discrepância entre os termos do edital, do termo de referência e da minuta de contrato, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame (Acórdão nº 531/17 – Plenário).

10. REGISTRO DE PREÇOS

O sistema de registro de preços é o conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras, e



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

a aquisição e locação de bens para aquisições futuras (art. 6º, XLV, da Lei nº 14.133/2021).

Tendo em vista que o planejamento das compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente (art. 40, caput e II, da Lei nº 14.133/21), o Decreto nº 6.606/23, enunciou as situações que permitem a adoção de tal procedimento auxiliar¹².

Assim, o uso do sistema de registro de preços passa pela identificação de uma das situações dispostas no mencionado art. 252, mediante motivação explícita.

A motivação para adoção do SRP consta no item 3.2 do TR da SEFAZ (fl. 124).

A Secretaria de Segurança Pública justificou no OFÍCIO/GAB/SSP Nº 1323/2024 (fl. 139), a ADAPEC no item 9.3 do ETP (fl. 183), e a Secretária dos Povos Originários e Tradicionais, no documento - SGD: 2024/83019/002454 (fls. 215/216).

Quanto à minuta da ata de registro de preços, ela adere aos requisitos legais do procedimento, consoante determinações dos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/21.

A priori, registra-se que deve ser observado o art. 266 do Decreto nº. 6.606/23, para os casos de revisão de preços das atas.

O Aviso de Intenção de Registro de Preços foi providenciado à fl. 134 e publicado no Diário Oficial do Estado às fls. 135/136.

¹² Art. 252. O sistema de registro de preços pode ser adotado quando:

- I – pelas características da obra, bem ou serviço, houver necessidade permanente ou frequente de contratações;
- II – for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III – for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços comuns ou de engenharia ou obras para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV – pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pelos órgãos da Administração Pública.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

11. DEMAIS FORMALIDADES

11.1. Designação dos agentes públicos

Os arts. 7º e 8º da Lei 14.133/21 abordam a designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei (indica-se a leitura pormenorizada dos dispositivos, posto que há impedimentos relevantes).

Especificamente no § 1º do art. 7º traz-se a necessidade de observância do princípio da segregação de funções, com proibição da escolha do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos.

É importante destacar ainda a premissa de gestão por competências. Isto é, os agentes designados para participarem do procedimento deverão ter expertise compatível com a atribuição incumbida e deverão ser preferencialmente servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração¹³.

As Portarias – 931 e 935/2023/SES/GABSEC (fls. 256/257), publicadas no Diário Oficial do Estado do Tocantins nº. 6.437, de 23 de outubro de 2023, designam servidores para atuarem como agentes de contratação, pregoeiros e equipe de apoio para atuarem e exercerem funções na realização das licitações na modalidade Pregão realizadas na Superintendência de Compras e Central de Licitações da SEFAZ.

Vale registrar que, no caso de sistema de registro de preços, o Decreto nº. 6.606/2023 assinala que será necessária comissão (art. 24, inciso IV).

11.2. Publicidade do edital, do termo de contrato e da ata de registro de preços

Destaque-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

¹³ Quando o texto legal menciona que o procedimento deverá seguir “preferencialmente” aquela regra, fica claro que não se trata de uma determinação insuperável. Por outro lado, exige-se maior esforço argumentativo, isto é, uma motivação substanciada, a fim de que se justifique a superação da preferência legal. Há maior ônus argumentativo.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N
Palmas – Tocantins –
CEP: 77.001-020
Tel: +55 63 3218-3700
www.pge.to.gov.br

Ademais, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

12. CONCLUSÃO

Tendo em conta a fundamentação posta e considerando a atribuição da Procuradoria constante no art. 53, caput, da Lei nº 14.133/21, que não comporta manifestação sobre mérito administrativo e nem sobre aspectos técnicos atinentes ao certame, bem como o caráter opinativo da manifestação, entende-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do procedimento, **desde que atendidas as recomendações elencadas no bojo deste parecer.**

É o parecer, o qual submete-se à consideração superior.

Subprocuradoria de Consultoria Especial, Palmas-TO, 17 de julho de 2024.

PATRÍCIA DE ALVARENGA XAVIER

Procuradora do Estado



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Praça dos Girassóis, Esplanada das
Secretarias. S/N

Palmas – Tocantins – CEP:
77.001-020 Tel: +55 63 3218-

SCE

PROCESSO Nº : 2024.25000.000074
INTERESSADO : SECRETARIA DA FAZENDA - SEFAZ
ASSUNTO : ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL – PREGÃO ELETRÔNICO - SRP

DESPACHO “SCE/GAB/DIGITAL” Nº 457/2024 – Aprovo a manifestação exarada no Parecer “SCE” nº 304/2024 (fls. 318/342), emitido pela Subprocuradoria de Consultoria Especial, que após análise dos autos, opinou pela possibilidade jurídica do prosseguimento do feito, desde que atendidas as recomendações mencionadas na aludida peça opinativa, nos termos da promoção da Especializada.

Encaminhem-se os autos à **Superintendência de Compras e Central de Licitações – SEPLAN**, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, Palmas, 17 de julho de 2024.

KLÉDSON DE MOURA LIMA
Procurador-Geral do Estado

