PARECER JURÍDICO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 024/2024-PE/SEMED

PROCESSO Nº 00805001/2024

PARCER JURÍDICO N° 289/2024

OBJETO: AQUISIÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SUAS UNIDADES DE ENSINO.

I – DA CONSULTA:

Recebe esta Assessoria Jurídica pedido de parecer encaminhado pelo Agente de Contração do Município relativo ao processo administrativo, que trata de primeiro parecer jurídico para **AQUISIÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SUAS UNIDADES DE ENSINO.**

LEI FEDERAL N° 14.133/2021 – NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. LICITAÇÕES. CONTRATAÇÃO DIRETA. FASE PREPARATÓRIA. ETAPAS E REQUISITOS LEGAIS. PARECER PREVENTIVO.

Por meio do memorando da **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JURUTI/PA**, demandou deste Jurídico a elaboração de Parecer Preventivo tratando da fase preparatória dos processos de contratação, à luz da Lei Federal nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos e, cujo marco para observância obrigatória pelos entes federados é 01 de abril de 2023 e ainda do Decreto Municipal nº 5554/2024.

O processo teve início com a requisição formulada pelo que objetiva **AQUISIÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SUAS UNIDADES DE ENSINO.**

A requisição foi protocolada pelo Departamento de Licitações, que na sequência instruiu o processo com as informações preliminares pertinentes a toda e qualquer contratação pública, independentemente de efetivarem-se na via licitatórias ou através de contratação direta.

Nessa esteira, constam dos autos:

1) Solicitação/requisição do objeto, elaborada pelo agente ou setor competentecom a devida justificativa da necessidade de contratação;

2) Encaminha a demanda definida para o setor de compras para realizar a pesquisa de preços, (Art. 5º da I. N. nº 65/2021 SEGES/ME);

3) Pesquisa de preço – realizado pelo setor de compras;

4) Mapa da media

5) Solicitação de disponibilidade orçamentária;

6) Resposta de dotação orçamentária;

7) ETP;

8) Termo de Referência com a devida aprovação motivada do termo de referênciapela autoridade competente;

9) Justificativa

10) Termo de Autorização do gestor;

11) Termo de Designação de Fiscal;

12) Cópia de Decreto de Ordenador;

13) Ofício/Memorando direcionado ao setor de licitação;

14) Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado;

15) Portaria de Agente de Contração e equipe;

16) Minuta de edital e anexos;

17) Minuta de Contrato;

18) Despacho ao Jurídico

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a municipalidade no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

O Agente de Contração sugeriu que o processo ocorresse através de licitação na modalidade Pregão, uma vez que se trata de **bem de natureza comum**, podendo ser objetivamente definido no edital. Ainda indicou a **forma Eletrônica**, por entender que essa modalidade é mais céleree promove uma considerável economia.

Foi elaborada a minuta do edital, para licitação na modalidade Pregão Eletrônico, em atendimento à necessidade do Município de a Secretaria solicitante, a qual é ora submetidaa apreciação da Procuradoria Jurídica.

Ressalte-se que o parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providencias administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa.

Cumpre esclarecer, também, que toda verificação desta Assessoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui a Assessoria Jurídica o dever, os meiosou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico - jurídica que se restringe a análise dos aspetos de legalidade, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais especificas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto àsrazões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS A SEREM VERIFICADOS	SIM/ NÃO
1. Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado	SIM
2. Consta a solicitação/requisição do objeto, elaborada pelo agente ou setor competente?	SIM
3. Consta a autorização da autoridade competente para a abertura dalicitação?	SIM
4. Existe termo de referência com especificação do objeto com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço?	SIM
5. Existe ETP?	SIM
6. Consta a aprovação motivada do termo de referência pela autoridade competente	SIM
7. Foi realizada a pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da licitação ?	SIM

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS VERIFICADOS	SIM/NÃO
7.1 Tratando-se de serviço, existe orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os seus custos unitários baseado em pesquisa de preços praticados no mercado do ramo do objeto da contratação, assim como a respectiva pesquisa de preços realizada?	SIM
8. Há previsão de recursos orçamentários, com indicação das respetivasrubricas?	SIM
9. Consta a designação de Agente de Contratação/ pregoeiro e equipe de apoio?	SIM

10. Há minuta de edital e anexos?	SIM
10.1 Constituem anexos do edital as seguintes peças do processo?	SIM

É o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO:

FASE PREPARATÓRIA DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO. 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 Municipal nº 5554/2024 – Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021;

LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. REGRAS GERAIS:

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

Considerações Gerais:

A NLLC, tal qual a Lei nº 8.666/1993, foi publicada com o propósito de regulamentar o disposto no art. 37, XXI da CRFB/883, no exercício da competência da União (art. 22, XXVII) para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (...).

São normas gerais, nos termos da Lei nº 14.133/2021, além das que se referem à abrangência, princípios e objetivos do novo regime jurídico das contratações públicas, também o seguinte rol exemplificativo: a) as que definem e caracterizam as modalidades de licitação, as fases do processo, procedimentos auxiliares, critérios de julgamento, regras para desclassificação de propostas, regras de participação, documentos de habilitação, hipóteses de contratação direta; b) as que regulam o orçamento sigiloso, o conteúdo mínimo do edital e a forma de sua divulgação; c) as que fixam as prerrogativas contratuais, a formalização do contrato e seu conteúdo mínimo, as hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro, garantias, vigência, deveres e responsabilidades legais das partes e a possibilidade de alteração e extinção contratual, as espécies de sanções, as regras de controle da contratação; d) também são normas gerais as voltadas ao alcance dos objetivos assentados no art. 11 da NLLC e a utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), obrigatório para todos os entes federativos, porque vinculado aos objetivos de transparência e controle inerentes ao novo regime.

> **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. (...).**

Rol extraído do site https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/06/24/normas-gerais-e-regulamentos-nanova-lei-de-licitacoes-e-contratos-da-teoria-a pratica/, acessado em 01/11/2022.

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).

(...).

Sobre as modalidades de licitação, taxativamente enumeradas no art. 28 da NLLC, extensível a todos os entes federados pelo seu caráter de norma geral, destaca-se:

a) **Pregão:** modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (art. 6º, XLI);

b) **Concurso:** modalidade prevista para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor (art. 6º, XXXIX);

c) **Diálogo Competitivo:** modalidade para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública dialoga com licitantes previamente selecionados segundo critérios objetivos, com a finalidade de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os icitantes apresentar proposta após o encerramento dos diálogos (art. 6º, XLII);

d) **Leilão:** modalidade que serve à alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, a quem oferecer o maior lance (art. 6º,

XL); e

e) **Concorrência:** modalidade indicada para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto (art. 6º, XXXVIII).

As hipóteses de contratação direta – por dispensa de licitação ou inexigibilidade – são igualmente taxativas e estão enumeradas nos arts. 72 a 75 da NLLC, normas gerais das quais também não podem se afastar os entes federativos.

As fases do processo também constituem normal geral, como mencionado, e, entre elas, a etapa preparatória deve observar rigorosamente o rito e a sucessão de atos consignados na NLLC, servindo a qualquer das modalidades licitatórias referidas e aos processos de contratação direta, no que couber.

A NLLC contempla um elenco extenso de normas gerais editadas no limite da competência legislativa da União, de observância obrigatória pelos demais entes federados, com destaque às modalidades licitatórias (pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo), às hipóteses de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade e às fases do processo, entre elas, a fase preparatória, comum a qualquer modalidade e objeto.

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 Municipal nº 5554/2024.

Considerações Gerais:

Outra novidade introduzida ou que ganhou relevância na NLLC é 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 descurar 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.

À luz do dispositivo de regência, esse Plano deve ser elaborado pelo órgão competente e mantido, à disposição da sociedade, em sítio eletrônico oficial, como diretriz a ser observada pela Administração nas licitações e na execução dos contratos.

O Plano de Contratações Anual de Bens e Serviços Comuns da Administração Pública Municipal servirá também para orientar a elaboração das leis orçamentárias, otimizar a consecução do planejamento estratégico de órgãos e entidades, bem como evitar o fracionamento de despesas e o desperdício de recursos públicos.

Sobre os instrumentos de planejamento das contratações na NLLC:

a) Planejamento de Compras: deve ser realizado a partir da expectativa de Consumo da Administração no exercício anterior, para orientar as contratações de bens de consumo no exercício seguinte;

b) Plano de Contratações Anual: objetiva a racionalização das contratações (gerais) feitas por órgãos e entidades, garantindo alinhamento com seu planejamento estratégico e servindo de subsídio à elaboração das leis orçamentárias;

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 5554/2024;

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.

A primeira fase é a preparatória, antes denominada de "interna" pela Lei nº 8.666/1993, e que se perfaz, exclusivamente, no âmbito do próprio órgão/entidade licitante, com o planejamento das soluções, atos e documentos necessários a instrumentalizar o processo licitatório.

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 Oficialização da Demanda (DOD), 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 consumar 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.

Lê-se no Blog Zênite, sobre a fase preparatória:

> **(...) Destaca-se, dentre outras diretrizes inseridas no planejamento da contratação, a necessária demonstração do alinhamento entre esta (a contratação) e o planejamento do órgão ou entidade, identificando-a (a contratação) no Plano de Contratações Anual ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão. Percebe-se que um ponto alto do novo marco legal deve ser a sincronia que deve caracterizar o da Administração.**
>
> **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;

g. os requisitos de habilitação que serão exigidos dos participantes; e

h. o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação, entre outras.

(...).

A fase preparatória é, portanto, a que se dedica ao planejamento da licitação, em qualquer de suas modalidades, servindo também ao processo de contratação direta, no que couber, exigindo-se, neste caso, instrumentos como ETP, TR e análise de riscos apenas quando a relevância e complexidade do objeto assim orientarem, conforme art. 72, I da NLLC.

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 e 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: Documento de Oficialização da Demanda (DOD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico, Orçamento Estimado e Análise de Riscos.

Documento de Oficialização da Demanda (DOD):

O Documento de Oficialização da Demanda (DOD) inaugura o processo, assentando a necessidade da Administração e o interesse público envolvido na contratação de serviço ou na aquisição de determinado bem.

O DOD 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) ou Projeto Básico (obras e serviços de engenharia).

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 e 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.

Registro, ainda, que a Dispensa Eletrônica poderá ser feita sem ETP e análise de risco quando o orçamento estimado for de até 50% do valor consignado no inciso II do caput do art. 75 da NLLC.

Análise de Risco:

Segundo definição extraída do site www.tcu.gov.br/rca, assentada pela Corte no documento Riscos e Controles nas Aquisições (RCA), a análise de risco deve considerar elementos básicos como causa, efeito e consequência, de modo a identificar e ponderar as situações adversas que podem impactar negativamente o resultado de determinada contratação.

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.

Na identificação dos riscos, o objetivo seria determinar o rol das principais ameaças passíveis de impactar o processo e a futura execução do contrato. Na avaliação, esse rol identificado é segmentado e ponderado, atribuindo-se a cada risco um nível de classificação (alto, médio ou baixo), com o intuito de determinar o efeito potencial da ameaça e sua mitigação. Em seguida, os riscos médios e altos devem receber tratamento, mediante a construção de matriz de riscos capaz de definir e distribuir as ações, obrigações e responsabilidades necessárias à sua eliminação, transferência ou mitigação.

Nos termos do art. 103, §4° 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.

O exercício do planejamento por meio da análise de riscos, na fase preparatória da licitação, conferirá mais previsibilidade e, por consequência, economicidade e racionalidade aos contratos, gerando a expectativa real de que se diminuam, durante a execução, pedidos relativos a reequilíbrio10, por exemplo.

Termo Referencial ou Projeto Básico:

O Termo de Referência ganhou ainda mais relevância com a NLLC, como instrumento-base da contratação de bens e serviços em geral, inclusive os serviços comuns de engenharia, outra novidade da Lei, com destaque aos requisitos acrescidos

às hipóteses de compra, como, por exemplo, a utilização do catálogo eletrônico de padronização para especificação do objeto.

O TR deve ser 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 f) adequação e disponibilidade orçamentária para a despesa ("j").

Registro, a propósito do TR, as considerações extraídas do e-Book Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2ª edição, coord. Prof. Joel de Menezes Niebhur):

> **(...) Sabe-se que, em regra, projetos básico e executivo são utilizados em obras e serviços de engenharia e termo de referência é empregado para os demais objetos que não de engenharia, por efeito do que eles são excludentes - ou se tem projetos básico e executivo ou se tem termo de referência. Essa é a regra que, contudo, é ressalvada pelo § 3º do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, cujo teor admite que a especificação de obras e serviços comuns de engenharia seja realizada por meio de "termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos." (...).**

O Tribunal de Contas da União, no Informativo "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

(...).

O Termo de Referência, portanto, à luz das diretrizes gerais da Lei Federal nº 14.133/2021, é parte da fase preparatória dos processos de contratação de bens e serviços (comuns ou não), dele devendo constar os seguintes itens obrigatórios:

a) resumo da justificativa para a contratação, que pode consistir ou não na referência aos Estudos Técnicos Preliminares; b) especificação do objeto contratual de forma precisa, incluindo sua natureza e quantitativos, vedadas descrições desnecessárias, irrelevantes ou excessivas, que limitem ou frustrem a competição; c) definição dos métodos (forma e estratégia de suprimento) para execução do objeto; d) dimensionamento do valor estimado do objeto da licitação, demonstrado em planilhas fundadas em pesquisa dos preços de mercado; e) cronograma físico-financeiro, se necessário; f) critério de aceitação do objeto; g) deveres do contratado e do contratante; h) relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária; i) procedimentos de fiscalização e

gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços; j) prazo para execução do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; k) critérios de medição e pagamento; l) adequação orçamentária; e m) sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

Em caso de compra, deve-se acrescentar ao Termo de Referência, por prudente orientação do art. 40, §1º da NLLC, os seguintes itens:

a) especificação do produto e eventual padronização, se houver, além dos requisitos de qualidade, rendimento, durabilidade e segurança; b) indicação dos locais de entrega e regras de recebimento provisório e definitivo, quando for o caso; e c) especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, se couber.

Orçamento Estimado:

O orçamento estimado da contratação, segundo o art. 23 da NLLC, deve ser compatível com os valores praticados no mercado, considerando também os preços registrados em bancos de dados públicos e os quantitativos a serem contratados, sem desapegar de eventuais peculiaridades que envolvem a execução do contrato e a necessidade de obtenção de economia de escala.

Nos processos de contratação que o documento da pesquisa de preços deverá conter11:

a) descrição do objeto a ser contratado; b) identificação do agente responsável pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; c) caracterização das fontes consultadas; d) série de preços coletados; e) método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; f) justificativas para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; g) memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e h) justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta).

O orçamento estimado da contratação integra a fase preparatória do processo, podendo a Administração, justificadamente, optar por mantê-lo em sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas. O sigilo não é aplicável aos órgãos de controle interno e externo, nem às licitações em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, caso em que o preço estimado deverá constar do edital.

O preço estimado da licitação, obtido a partir do orçamento estimado e da pesquisa de preços realizada, é o máximo aceitável para efeito de propostas na licitação, conforme dispõe o art. 59, III da NLLC, que impõe a desclassificação de licitantes que apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação.

Sobre a fase preparatória dos processos de contratação:

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, o quais deverá neste ano de 2024 ser obedecido;

c) nessa fase, devem estar presentes, obrigatoriamente, entre outros elementos dispostos no art. 18 da NLLC, os seguintes instrumentos: Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Análise de Risco (devendo em 2024 ter), Termo de Referência (TR), Orçamento Estimado, além das minutas de edital, contrato e seus anexos. Sobre os principais documentos da fase preparatória, afetos ao planejamento da licitação:

c.1) Documento de Oficialização da Demanda: primeiro ato do processo, servindo para registrar a necessidade da Administração e o interesse público envolvido na contratação, sendo oficializado pelo setor requisitante do órgão ou entidade contratante;

c.2) Estudo Técnico Preliminar: documento que orienta e instrui a fase preparatória da licitação, mediante a demonstração do interesse público envolvido e indicação das alternativas de solução que melhor atendam as necessidades da Administração, servindo também como sustentáculo à elaboração do Termo de Referência (bens e serviços);

c.3) Análise de Riscos: presta-se a promover a identificação, avaliação e tratamento dos riscos envolvidos na contratação, capazes de impactar negativamente o processo e a futura execução do contrato, de modo a que a Administração possa estabelecer obrigações e responsabilidades úteis à sua eliminação, transferência ou mitigação, fazendo-o por meio do documento denominado matriz de riscos;

c.4) Termo de Referência (para bens e serviços em geral): elaborado com base no ETP, serve para detalhar a melhor solução alcançada para atender as necessidades e interesses da Administração, realizando a descrição do objeto e sua natureza, quantitativos, condições contratuais, forma e critérios de seleção do contratado, estimativa do valor da contratação e adequação e disponibilidade orçamentária para a despesa;

c.5) Orçamento Estimado: consiste no resultado da pesquisa realizada para fixar o valor estimado da contratação, servindo-se da composição dos preços utilizados para sua formação, desde que compatíveis com os praticados no mercado e sem se afastar daqueles registrados em bancos de dados públicos, sem se afastar das peculiaridades envolvidas na contratação;

d) obrigatória em todas as modalidades de licitação, hipótese em que instrumentos como ETP, TR e análise de riscos serão exigíveis apenas quando necessário.

LEI N° 14.133/2021. CONTROLE DE LEGALIDADE AMPLO: NOVA MISSÃO DAS UNIDADES DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO:

Dispositivos de Referencia: art. 53, §1°, I, II e §§ 3° a 5°, art. 8°, §3°, art. 72, III, art. 73, art. 117, §3°, art. 168, art. 169.

Considerações Gerais:

Considero relevante ressaltar que a NLLC reconheceu e reforçou a importância do controle de legalidade que cabe às assessorias jurídicas de órgãos e entidades realizar, impondo-o agora ao longo do processo de contratação e integralmente, sem compartimentar um ou outro ato sujeito a exame jurídico (ex: minutas de edital e contrato), como fazia a Lei no 8.666/1993. O objetivo da nova Lei é garantir a integridade máxima dos processos de contratação.

Nesse ensejo, caberá também aos advogados públicos, no mister do assessoramento jurídico, à luz do §3° do art. 8o da NLLC, auxiliar os agentes que conduzirão os processos de contratação (ex: agente de contratação, pregoeiro, equipes de apoio e comissão de contratação, assim como os gestores e fiscais de contratos) no desempenho de suas funções, quando necessário.

Outra inovação importante da Lei no 14.133/2021, diz respeito ao dever de o órgão de assessoramento jurídico promover controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. É o que se lê do art. 53, §4o.

Por fim, a NLLC também previu a possibilidade de ser dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convenio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico (art. 53, §5o), matéria que ainda carece de regulamentação especifica em âmbito Municipal.

III - CONCLUSÃO.

Pelo exposto, sobre a fase preparatória dos processos de contratação realizados nos termos da Lei Federal no 14.133/2021, Decreto Municipal nº 5554/2024 e demais legislação vigente, para fins deste parece, concluo:

1. fases que integram o rito procedimental ordinário das licitações:

Preparatória; divulgação do edital da licitação; apresentação de propostas e lances, quando for o caso; julgamento; habilitação; recursal; e homologação.

2. a fase preparatória serve ao planejamento da contratação, de modo a compatibilizar seu objeto e finalidade, conforme Plano de Contratações Anual e leis orçamentárias vigentes, levando em consideração questões técnicas, mercadológicas e de gestão;

3. as providências próprias da fase preparatória da licitação são as seguintes:

a) houve a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

b) houve definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência;

d) houve definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

e) houve o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

f) há a elaboração do edital de licitação;

g) há elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

h) há a definição do regime de fornecimento de bens observados os potenciais de economia de escala;

i) há a escolha da modalidade de licitação, do critério de julgamento, modo de disputa e da 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;

j) há 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;

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

4. a fase preparatória é comum a todas as modalidades licitatórias;

5. há os principais instrumentos da fase preparatória, obrigatórios em qualquer processo de licitação, são: Documento de Oficialização da Demanda (DOD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR) e Orçamento Estimado. Destaco;

Recomenda que conste no edital a exigência na proposta anexada planilha de custo e nota fiscal com antecedência mínima de 30 (trinta) dias antes da sessão sob pena de desclassificação da proposta.

Recomenda que conste no edital a exigência de alvará sanitário e alvará de funcionamento no momento da assinatura do contrato, sendo que o descumprimento deverá então ser chamado o próximo melhor colocado.

Recomenda que conste no edital e no sistema a regionalização do certame em conformidade com o Decreto Municipal n° 5554/2024.

Recomendo que o contrato tenha vigência até dezembro de 2024, já que o

artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal determina de forma peremptória, que as despesas assumidas no último ano do exercício devem ser suportadas pelos recursos financeiros existentes até o dia 31 de dezembro ou referentes a esse período

É o Parecer que, respeitosamente, submeto à superior apreciação de V.Exa.

Juruti/PA., 08 de maio de 2024.

MARCIO JOSE GOMES DE SOUSA SOCIEDADE INDIVIDUAL D:33583450000103
Assinado de forma digital por MARCIO JOSE GOMES DE SOUSA SOCIEDADE INDIVIDUAL D:33583450000103

MARCUS VINICIUS GOMES DE SOUSA:83027467204
Assinado de forma digital por MARCUS VINICIUS GOMES DE SOUSA:83027467204

MARCUS VINICIUS GOMES DE SOUSA

OAB/PA 37749

ASSESSOR JURIDICO – CPL/PMJ