



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
CORPO DE AUDITORES**

Av. Rangel Pestana, 315 - Centro - CEP: 01017-906 - São Paulo/SP  
PABX: (11) 3292-3266 - Internet: <http://www.tce.sp.gov.br>



**SENTENÇA DO AUDITOR ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS**

---

<b>PROCESSOS:</b>	<b>TC-00017437.989.23-9 (Licitação e Contrato)</b> <b>TC-00017461.989.23-8 (Execução Contratual)</b>
<b>CONTRATANTE:</b>	PREFEITURA MUNICIPAL DE TURIUBA
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	RUBENS FERNANDO DE SOUZA - Prefeito Municipal JOAO JOSE DA TRINDADE - Gestor do Contrato NATALIA MANTELATO TIBERIO DA CUNHA - Pregoeira LARISSA DE PAULA BONFIM BATISTA - Gestora Ambiental (Fiscal de Contrato)
<b>CONTRATADA:</b>	NATALI BRINK BRINQUEDOS LTDA ▪ <b>ADVOGADO:</b> RODRIGO APARECIDO FAZAN (OAB/SP 262.156)
<b>RESPONSÁVEL:</b>	LUAN MATTOS ALVES - Procurador
<b>OBJETO:</b>	AQUISIÇÃO DE PLAYGROUND INFANTIL MULTICOLORIDO 02 TORRES EM MADEIRA PLÁSTICA COM COBERTURA E COMPONENTES ACESSÓRIOS.
<b>VALOR INICIAL:</b>	R\$ 146.350,00
<b>EM EXAME:</b>	Pregão Presencial nº 003/2023 Contrato nº 018/2023, de 03/04/2023 Acompanhamento de Execução Contratual
<b>INSTRUÇÃO:</b>	UR-01

---

**RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos da análise do Pregão Presencial nº 003/2023 e do Contrato nº 18/2023, firmado entre a Prefeitura Municipal de Turiuba e a empresa Natali Brink Brinquedos Ltda., cujo objeto era a aquisição de playground infantil multicolorida 02 torres em madeira plástica com cobertura e componentes acessórios (TC-017437.989.23).

Também em exame o acompanhamento da execução contratual (TC-017461.989.23).

Quando da análise da licitação e do contrato, a Fiscalização concluiu pela irregularidade da matéria, face às diversas ilegalidades que destacou em seu circunstanciado Relatório (evento 24.20 – TC-17437.989.23), quais sejam:

**PERSPECTIVA A: ANÁLISE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO**

- Ausência da regulamentação necessária de diversos pontos da Lei Federal nº 14.133/21, sem a qual a própria eficácia e efetividade da Lei ou da contratação dela derivada pode ser prejudicada, vez que há regulamentos imediatamente aplicáveis à contratação em epígrafe ou ainda, de suma importância e/ou recomendáveis para dar concretude ao novo Estatuto das Licitações;

- Não elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) em desatendimento às diretrizes da Lei Federal nº 14.133/21 e dos Comunicados SDG nº 031/2021 e 034/2023;

- Parecer jurídico desprovido de uma análise mais acurada, face à inexistência de regulamentação específica que impediu o confrontamento das previsões editalícias com aquela normatização necessária.

#### **Item A.1. Definição do objeto**

- Ausência de elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP em desatendimento ao comando contido no artigo 18, inciso I e §1º, da Lei Federal nº 14.133/21, ensejando na ausência de avaliação criteriosa sobre a forma como o interesse público seria atendido;

- Elaboração de Termo de Referência que considera diversas características desnecessárias para a consecução da finalidade almejada, evidenciando a excessiva caracterização do objeto, o que pode ter contribuído para a participação de apenas uma licitante, resultando na ausência de competitividade.

#### **Item A.2. Publicidade e transparência**

- Inexistência de gravação em áudio e vídeo da sessão pública da licitação, em desatendimento do artigo 17, §2º da Lei nº 14.133/2021.

#### **Item A.3. Condições de acesso / participação**

- Ausência de motivação circunstanciada das condições do Edital, consoante exigência contida no artigo 18, IX, da Lei Federal nº 14.133/21 (ETP).

#### **Item A.5. Preço**

- Preços contratados não compatíveis com os praticados no mercado, resultante de descumprimento da Lei de Licitações, em ofensa ao princípio da economicidade;

- Ausência de previsão, no edital, de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, nos termos exigidos no artigo 25, §7º, da Lei Federal nº 14.133/21.

#### **PERSPECTIVA B: ANÁLISE DO CONTRATO**

- Ausência de cláusulas necessárias estabelecidas no artigo 92 e seguintes da Lei Federal nº 14.133/21;

- Previsão das hipóteses de extinção do contrato sem consignação de todas as estabelecidas nos artigos 137 a 139 da Lei Federal nº 14.133/21.

Face ao Despacho incluído no evento 27.1 (TC-17437.989.23), foi fixado prazo ao Órgão, à contratada e aos responsáveis para oferta de justificativas, nos termos do artigo 2º, inciso XIII da Lei Complementar nº 709/93.

A empresa contratada Nataly Brink Brinquedos Ltda., por seu representante legal, em resposta à r. determinação, juntou, no evento 43, sua defesa, alegando o que segue:

- Primeiramente, na modalidade de concorrência nos procedimentos licitatórios, a Administração Pública busca o menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e o valor da proposta, melhor retorno econômico (visando a

economia para administração pública). Portanto, quando a empresa concorrente declina o maior desconto na proposta, acaba por sobressair nas licitações.

- Cabe destacar que a empresa licitante obedeceu aos certames do edital, portanto, os documentos jurídicos e técnicos da empresa foram obedecidos, bem como, respeitando todo o sigilo do processo licitatório.
- Tanto o Ente Municipal, quanto a empresa licitante NATALI BRINK BRINQUEDOS LTDA obedeceram ao Princípio da Competividade, Economicidade e publicidade princípios basilares nas licitações, ou seja, não ocorreu direcionamento para certo licitante, muito menos as empresas se remeteram a um único fabricante.
- Seguindo o posicionamento do Ente Municipal, com relação ao critério de julgamento global, o mesmo se deu apenas em razão de manutenção de padronização, bem como as condições de manutenção, e garantias, segundo os termos do artigo 15, I da Lei 8.666/93.
- Natali Brink Comercial, nada influenciou com relação ao certame licitatório, ou seja, a boa-fé e a honestidade se fizeram presentes.
- Tanto a empresa NATALI BRINK BRINQUEDOS LTDA, quanto a Administração pública observaram e respeitaram o princípio do julgamento objetivo, ou seja, os concorrentes mesmos se escolhem, porque se eles seguirem as regras contidas no manual da licitação (edital), portanto, aquele que preencher todas as regras objetivas da licitação, e escolhido.
- Ainda cabe destacar que a modalidade pregão, ao qual foi adotada neste processo licitatório, respeitou todos os ditames, observando o que dispõe a lei 8.666/93 (lei utilizada neste ditame), bem como, a lei nº 10.520/02, portanto, a lei de licitações e a lei do pregão.
- O artigo 1º, parágrafo único, da Lei. Nº 10.520/02 dispõe:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

- Todo o procedimento licitatório foi público, e obedecendo o princípio da legalidade, economicidade e publicidade, a disputa ocorreu em sessão pública, e dessa forma a empresa que apresentar a melhor proposta, observando também o princípio da isonomia, para que administração pública possa contratar bens comuns, pelo menor preço, e melhor qualidade.
- Com relação ao Estudo Técnico Preliminar (doc. 3), quem é responsável por esse estudo e o setor de planejamento da contratação, e não a empresa competidora, ora esta requerida.
- O princípio da eficiência significa que o administrador público deva agir buscando um resultado satisfatório, seja melhor possível, se está sendo feito a licitação de preço, que seja contratado em melhor preço, e de melhor qualidade.
- Outro ponto importante a destacar é que, o procedimento licitatório foi realizado por meio da lei 8.666/93, entretanto, o Tribunal de Contas aponta irregularidades usando a 14.133/21, pelo qual, existem algumas diferenças e critérios.
- Se o procedimento de uma licitação for a lei 14.133/21 eu vou deverá ser observada na égide desta, mesma coisa na 8.666/93, se foi o procedimento licitatório iniciado por ela, será observada na égide da lei 8.666/93, não se pode misturar as duas leis, pois caso o faça, estará criando um novo regimento.

(TC-17437.989.23), os seguintes esclarecimentos:

- Em que pesem os apontamentos da fiscalização, no que tange à operacionalização do procedimento de contratuais, estes ocorreram dentro dos normativos que regem a matéria.
- Quanto à execução do contrato, dada à insuficiência de recursos, não foi possível cumprir o cronograma de aquisições da quantidade de equipamentos contratados. Ante aos fatos foi adquirido apenas um conjunto de brinquedos, que se encontra instalado e, em funcionamento na Praça Aparecido Cardoso, do conjunto habitacional “Gilbert Ferreira Caires”.
- Ao final do exercício, a empresa decidiu por não prorrogar o contrato, tornando-o assim extinto.

O Município de Turiúba, juntou sua defesa e documentação comprobatória no evento 29.1 dos autos do TC-17461.989.23, alegando o seguinte:

- A princípio destacamos que a administração do Município de Turiúba-SP, tem ousado dar os primeiros passos na prática do novo ordenamento jurídico trazido pela Lei 14.133/2021, posto isso entendemos que as falhas apontadas estão ligadas a falta de regulamentação. Destacamos ainda que esta administração está em fase de adequação e que acaba de promulgar o Decreto Regulamentar n.º 1278/2023 de 20 de outubro de 2023, no âmbito do município, no entanto entende que as adequações práticas em sua integralidade é procedimento que demandará tempo e perícia do operador da lei.
- Como é do conhecimento de Vossa Excelência, e seus digníssimos Pares, mostra-se crítica a situação dos pequenos municípios, quanto ao número reduzido de funcionários, face à demanda elevada de atividades administrativas a serem cumpridas, bem como a exaustiva atualização da legislação vigente. Nossa intenção, Nobre Conselheiro, não é em absoluto contestar as assertivas dos dignos auditores desse Egrégio Tribunal de Contas quando apontam falhas em nossa administração. Se na execução do procedimento de contratação em análise houve falhas técnicas formais, estas ocorreram sem as intenções de prejudicar a comunidade e obter vantagens ilegais para quem quer que seja. Tais destaques ou ressalvas acreditamos não macula o processo e a execução do contrato dele derivado, como acertadamente registrou a Fiscalização em ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL TC – 017461.989.23 “na medida da amostragem, não foram constatadas irregularidades na execução do objeto contratada, estando de acordo com as cláusulas contratuais”.
- Assim, nobre Conselheiro, com o devido respeito de que Vossa Excelência é merecedor, ímpoluto agente público, profundo conhecedor do complexo sistema jurídico que rege as contratações públicas, por certo compreenderá as dificuldades que acarretaram as ocorrências apontadas no relatório, que a seguir, passaremos a comentar, com o intuito de demonstrar a lisura dos atos praticados pela nossa administração.

- Ausência da regulamentação necessária de diversos pontos da Lei Federal n.º 14.133/21, sem a qual a própria eficácia e efetividade da Lei ou da contratação dela derivada pode ser prejudicada, vez que há regulamentos imediatamente aplicáveis à contratação em epígrafe ou ainda, de suma importância e/ou recomendáveis para dar concretude ao novo Estatuto das Licitações.

- Já em vigor, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133, de 1.º de abril de 2021) propôs um período de vacância opcional de dois anos, em que a administração pode desde logo adotá-la ou prosseguir sob a égide da Lei 8.666/93 até 4 de abril de 2023, período esse prorrogado até 30 de dezembro de 2023 (Lei 198, de 28 de junho de 2023), em consideração as dificuldades práticas de sua aplicabilidade no cotidiano dos municípios, em

especial de pequeno porte.

- Os Tribunais precisam considerar que, quase 20 (vinte) anos de vigência da Lei 8.666/93, não nos permitiu esgotar todos os temas práticos de sua aplicabilidade e que o novo ordenamento se mostra um oceano de inovações e obscuridades ao agente público. Entendeu esse município, quando da edição do COMUNICADO SDG N.º 31/2021 pelo TCESP, que a recomendação para avaliação de conveniência e oportunidade sobre a imediata adoção da Lei 14.133/2023, fosse um incentivo para os primeiros passos e conseqüentemente as primeiras quedas na implementação do novo ordenamento, destaca-se que o próprio comunicado destacou o “grande número de dispositivos dependentes de regulamentação que poderão definir interpretações de variada ordem.”
- Neste sentido, o grande número de dispositivos pendentes de regulamentação, a variedade de interpretações, a necessidade de uma linguagem simples, clara, objetiva, aderente a realidade do município, capaz de concretamente diminuir as incertezas trazidas pelo novo instituto, torna a REGULAMENTAÇÃO um desafio. No entanto ao declarar que “essa administração está em fase de adequação para que o mais breve possível regulamente o tema em âmbito do município, quanto a aplicabilidade da Lei de Licitações Vigente 14.133/2021”, não significa em absoluto inercia desta municipalidade, mas indica que o órgão está encarando cada uma das dificuldades expostas acima, no intuito de elaborar um documento não meramente figurativo para suprir exigência legal, mas primordialmente prático e capaz de orientar o operador da lei.
- O município de Turiúba-SP, optou por regulamentar em ato normativo único, que contemple pelo menos uma grande parte das exigências contidas em lei, o que por tratar de temas variados demandou maior tempo. Face as conseqüências práticas trazidas pela falta de regulamentação, como exaustivamente demonstrado em relatório, o município promulgou o Decreto Regulamentar nº 1278/2023 de 20 de outubro de 2023, que não tem a pretensão de por hora aclarar todos as inovações trazidas pelo novo ordenamento, mas direcionar os operadores de modo a sanar parte das falhas apontadas, para procedimentos futuros.

- Não elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) em desatendimento às diretrizes da Lei Federal nº 14.133/21 e dos Comunicados SDG nº 031/2021 e 034/2023.

- A princípio, entendeu este município, que o Plano de Contratações Anual (PCA) não era obrigatório, por dispor o inciso VII, do Art. 12 da Lei 14.133/2021, sobre a possibilidade de formalização: “a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual”.
- No entanto reconhece, como bem orienta a fiscalização, que “tendo em mira o disposto no art. 5.º da Lei Federal n.º 14.133/21, que definiu o planejamento como princípio, somado aos estabelecidos do art. 37 da Constituição Federal, temos que o Plano de Contratações Anual (PCA) é peça imprescindível e que sua elaboração pode impactar na eficiência, efetividade e eficácia dos respectivos ajustes, objetivos estes delineados no art. 11 da Lei Federal nº 14.133/21”.
- Nesse sentido, essa administração não furta-se da responsabilidade de evoluir no quesito planejamento, no entanto enxerga no Plano de Contratações Anual (PCA), uma peça complexa, devendo estar em sincronia com o ciclo orçamentário, sendo instrumento capaz de subsidiar peças importantes como a Lei Orçamentária Anual – LOA. É imprescindível a essa administração superar as inovações trazidas pelo novo ordenamento, nesse sentido tratou do PCA em regulamento.

- Parecer jurídico desprovido de uma análise mais acurada, face à inexistência de

regulamentação específica que impediu o confronto das previsões editalícias com aquela normatização necessária.

- Em observância ao que dispõe o Art. 53 da Lei 14.133/2021, a assessoria jurídica procedeu o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, por meio de critérios objetivos, em linguagem simples, com apreciação dos elementos disponíveis considerando a legislação vigente, os prazos necessários para adequação em sua integral aplicabilidade, o princípio do formalismo moderado e a conveniência do município face ao interesse público.

- Ausência de elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP em desatendimento ao comando contido no artigo 18, inciso I e §1º, da Lei Federal nº 14.133/21, ensejando na ausência de avaliação criteriosa sobre a forma como o interesse público seria atendido.

- Dentre as inovações trazidas pelo novo ordenamento o Estudo Técnico Preliminar – ETP, mostra-se importante peça de planejamento, capaz de instruir e balizar a licitação e execução contratual. Nesse sentido, não deve ser um documento raso, formal, incapaz de praticamente orientar o procedimento. É documento inovador, complexo, assim como o PCA, torna-se imprescindível a essa administração superar as inovações trazidas pelo novo ordenamento, nesse sentido tratou do ETP em regulamento.
- Embora não tenha elaborado documento denominado ETP, instruiu o procedimento licitatório com a necessidade de contratação fundada no interesse público, estimativas de quantidades, estimativa de valor de mercado, acompanhada dos preços unitários referenciais.
- Ficaram de fora, institutos inovadores como justificativas para o parcelamento ou não da contratação; posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, e relação de interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala. Importa considerar ser esse os primeiros passos desde município na aplicação da nova lei de licitações, necessitando por certo de inúmeras adequações de diversas ordens.

- Elaboração de Termo de Referência que considera diversas características desnecessárias para a consecução da finalidade almejada, evidenciando a excessiva caracterização do objeto, o que pode ter contribuído para a participação de apenas uma licitante, resultando na ausência de competitividade.

- O objeto licitado trata-se de playground infantil, espaços de lazer dedicados à integração de crianças e seus familiares. Pela característica dos usuários somado a alta frequência por se tratar de espaço público, são cuidados essenciais a serem observados, durabilidade e segurança. As exigências referenciais mínimas exigidas pela administração e destacada pela fiscalização como genéricas e sem relevância como espessuras e dimensões da parte estrutural do brinquedo, respeitando entendimento contrário, são essenciais para análise dos quesitos durabilidade e principalmente segurança. Espaços que possam aprisionar os usuários, capacidade de sustentação, espessuras das chapas, engates e qualidade dos componentes, não devem ser genéricos em seu descritivo, se observarmos o que prescreve NBR 14250-1, que trata de Segurança de Brinquedos de Playground, verifica-se que tais requisitos são indispensáveis.
- Os padrões exigidos, embora detalhados por sua natureza são usuais no mercado, devendo-se observar que foram apresentados como referência mínima. Como bem destacou a fiscalização não houve impugnações ou recursos ao Edital, tampouco representação ou exame prévio de Edital, protocolados no âmbito do Tribunal de Contas, o que corrobora a afirmação de

que qualquer empresa minimamente idônea seria capaz de atender as exigências exaradas em Termo de Referência. As características exigidas e consideradas desnecessárias pela fiscalização buscou resguardar o público a ser atendido visto que a frequência de acidentes em playgrounds é uma realidade preocupante.

- “O Ministério da Saúde registrou 37 mortes e 3.623 crianças internadas em hospitais públicos no Brasil no período de 2008 a 2013, em virtude de ocorrências em parquinhos. Em 2015, foram registrados 575 acidentes. Portanto, é imprescindível que as empresas fabricantes de playgrounds respeitem as diretrizes elaboradas pela ABNT. Elas definem características importantes, como o correto espaçamento entre as barras e demais elementos, além de determinar a altura máxima dos brinquedos.”

- Inexistência de gravação em áudio e vídeo da sessão pública da licitação, em desatendimento do artigo 17, §2º da Lei nº 14.133/2021.

- A despeito do que prevê o art. 17, § 2º da Lei n.º 14.133/2021, importa considerar que Turiúba é município com menos de 20.000 habitantes, socorrendo-se do que prevê o Art. 176, II, que prevê prazo de 6 (seis) anos da publicação da NLLC, para cumprimento da cláusula em comento.

Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;

- Ausência de motivação circunstanciada das condições do Edital, consoante exigência contida no artigo 18, IX, da Lei Federal nº 14.133/21 (ETP).

- A exigência de qualificação técnica buscou afastar da contratação pública, licitantes que por pouca ou nenhuma experiência fossem incapazes de executar com perfeição o objeto da licitação. Quanto a falta de indicação de parcela de maior relevância, necessário que se considere a característica do objeto que não se subdivide em inúmeras etapas como em serviços e obras de engenharia. A exigência de qualificação econômico-financeira buscou comprovar a capacidade do licitante de assegurar a execução integral do contrato, se restringindo a Certidão Negativa de Falência prevista em rol limitativo e máximo permitido. Embora pese ausência de motivação circunstanciada (com excesso de pormenores), não deduz-se falta de motivação, sendo o formalismo na instrução inovação do novo ordenamento a ser abarcado pelos municípios. No mais, as exigências não limitaram a concorrência ou interferiram no resultado final do procedimento licitatório.

- Preços contratados não compatíveis com os praticados no mercado, resultante de descumprimento da Lei de Licitações, em ofensa ao princípio da economicidade.

- Quanto as alegações de preços não compatíveis com os praticados no mercado, embora não tenha esta administração observado o que prescreve o artigo 23, §1.º, II e III, por vício na execução advindo de quase 20 anos de Lei 8.666/93, ao realizar orçamento com mínimo de 3 (três) fornecedores, buscou verificar o valor praticado no mercado. Não com objetivo de contestar a fiscalização quanto ao apurado, é imprescindível relevar que as exigências referenciais mínimas exigidas pela administração e destacada pela fiscalização como genéricas e sem relevância como espessuras e dimensões da parte estrutural do brinquedo interferem diretamente na precificação dos itens.
- Destacamos mais uma vez que quesitos como durabilidade e principalmente

segurança, foram considerados na composição do termo de referência do objeto. Nessa linha é fácil concluir que itens com maior espessura, dimensões e maior reforço estrutural terá por consequência maior vida útil ou durabilidade. Em se tratando de contratações públicas, a celeuma sobre o conceito de preço de mercado nunca foi de simples assimilação, o valor real do bem por si não define a proposta mais vantajosa, nesse sentido o novo ordenamento (Lei 14.133/2021) em seu Art. 11, I, trouxe a análise da proposta inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto.

Artigo 11 — O processo licitatório tem por objetivos:

I — assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

- Em pesquisa realizada em Banco de Preço, verifica-se que os preços para itens de mesma qualidade ou até inferiores estão dentro da média de mercado, conforme tabela que segue:- (...)

- Ausência de previsão, no edital, de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, nos termos exigidos no artigo 25, §7º, da Lei Federal nº 14.133/21.

- Embora tenha tratado em cláusula específica de índice de reajustamento, deixando de especificar data base vinculada ao orçamento hipótese estabelecida no Art. 25, § 7.º, por vício na execução em decorrência da Lei 8.666/93, vinculou o período entre a assinatura do contrato ou ata de registro de preço e o pedido. No entanto, embora assumiu erro formal a proximidade entre a data do orçamento e a assinatura do contrato convalidando o resultado pretendido, pelo exíguo lapso temporal.

- Ausência de cláusulas necessárias estabelecidas no artigo 92 e seguintes da Lei Federal nº 14.133/21;

- O contrato buscou atender as cláusulas necessárias prevista no Art. 92 da Lei 14.133/2022, quase que em sua integralidade, no entanto, deixou de prever dispositivos que inovaram o ordenamento jurídico com o advento da Lei 14.133/2021. A falha se deve em virtude de vícios causados por anos de prática com base no antigo ordenamento (Lei 8666/93), bem como recentes inovações trazidas pela nova lei de licitações. É imprescindível a administração superar as inovações que se apresentam, a adequação e aplicabilidade prática da lei em sua integralidade, demandará tempo. No entanto, em caso de omissão de cláusula expressa, consta cláusula de vinculação legal que dispõe “o presente contrato administrativo regular-se-á pelas cláusulas e preceitos de direito público, previstas na Lei 14.133/2021, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado, que fica vinculado ao edital de licitação.”

- Previsão das hipóteses de extinção do contrato sem consignação de todas as estabelecidas nos artigos 137 a 139 da Lei Federal nº 14.133/21.

- Embora tenha tratado em cláusula específica de extinção do contrato, deixando de prever hipóteses estabelecidas nos arts. 137 a 139, entendeu a administração que a falta de transcrição dos institutos não prejudica sua aplicabilidade. Ainda que não tenha expressa previsão editalícia o procedimento será processado e julgado em conformidade com a Lei 14.133/2021 como prevê o preâmbulo do próprio edital.

Quando do exame do acompanhamento da execução contratual, não foram constatadas irregularidades, estando de acordo com as cláusulas contratuais (evento 10.11 – TC-17461.989.23).

Encaminhados os autos com vistas ao Ministério Público de Contas, os processos não foram selecionados para análise específica, nos termos do Ato Normativo PGC 006/2014, de 03.02.2014, publicado no DOE de 08.02.2014.

## DECISÃO

Em exame o Pregão Presencial nº 003/2023 e o Contrato nº 18/2023, firmado entre a Prefeitura Municipal de Turiúba e a empresa Nataly Brink Brinquedos Ltda., tendo por objeto a aquisição de playground infantil multicolorido de 02 torres em madeira plástica com cobertura e componentes acessórios (TC-17437.989.23).

Também em exame o acompanhamento da execução contratual (TC-17461.989.23).

O final da vigência contratual ocorreu em 31/12/2023.

Preliminarmente, cumpre informar que a contratação em exame se deu sob a regência da Lei Federal nº 14.133/21, conforme informado no preâmbulo do Edital (evento 1.7 – TC-17437.989.23), bem como que o Município de Turiúba possui menos de 20 mil habitantes, sendo aplicáveis as disposições constantes no artigo 176 do diploma legal supramencionado.

1. As falhas trazidas pela Fiscalização dizem respeito, em boa parte, **a ausência de adequação/regulamentação por parte da Municipalidade aos ditames da nova lei de licitações**: ausência de regulamentação de diversos pontos da Lei Federal nº 14.133/2021; não elaboração do Plano de Contratação Anual (PCA); ausência de elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP; inexistência de gravação em áudio e vídeo da sessão pública da licitação; ausência de previsão no edital de índice de reajustamento de preço; ausência de cláusulas necessárias no contrato e previsão das hipóteses de extinção do contrato sem consignar todas as estabelecidas nos artigos 137 a 139 da Lei 14.133/21.

Em sede de defesa, a Prefeitura informou que foi editado o Decreto Regulamentar nº 1278/2023, de 20 de outubro de 2023, cujo objetivo não era aclarar todas as inovações trazidas pela nova legislação, mas direcionar os operadores da lei de modo a sanar parte das falhas apontadas, para procedimentos futuros.

Chamo a atenção para o fato de que, ausente regulamentação local, torna-se possível o emprego das normas federais correspondentes, a teor do art. 187 da Lei, o que deve ser preferido se a alternativa for ultimar regulamentação local precária e açodada.

Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

Ademais, anoto que, em virtude de o município dispor de menos de 20.000 habitantes, algumas das regras não se aplicam até o exercício de 2027 (art. 176)

2. A Fiscalização evidenciou, em seu relatório, que a Procuradoria Jurídica deveria

redigir sua manifestação com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração naquela análise jurídica, incluídos nesta análise a própria regulamentação que rege a matéria no âmbito da municipalidade.

Em análise ao documento acostado no evento 1.6, verifiquei que assiste razão à fiscalização e, de fato, o parecer juntado é superficial.

É importante destacar que, conforme determina o art. 53, parágrafo primeiro, da Lei nº 14.133/2021, as minutas dos editais de licitação e os contratos administrativos deverão ser analisados pela assessoria jurídica. Vejamos:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

A análise técnica jurídica realizada na fase interna dos processos licitatórios tem como objeto o controle dos atos administrativos e a verificação de sua compatibilidade com os normativos legais, a fim de evitar eventuais vícios durante o certame.

Assim, o parecer jurídico possui o condão de orientar o posicionamento da autoridade competente responsável pelo processo licitatório para obstar contratações que violem o interesse público.

Consoante entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), os responsáveis pelos pareceres jurídicos proferidos em licitações devem examinar com diligência todos os documentos que compõem o processo de contratação, sendo irregular a emissão de pareceres genéricos, também chamados de proforma ou sintéticos, sem a comprovação da análise adequada das minutas estabelecidas no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

Vejamos o posicionamento exarado pelo TCU:

Os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei 8.666/1993 integram a motivação dos atos administrativos. Devem apresentar abrangência suficiente para tanto, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame. **É ilegal a adoção de pareceres jurídicos sintéticos, com conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise do edital e dos anexos.** (Acórdão nº 1944/2014- Plenário. Representação. Relator: Ministro André de Carvalho. Data da Sessão: 23/7/2014)

Nesse mesmo sentido, colaciono jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT):

Licitação. Parecer jurídico. Responsabilização do parecerista.

1) É ilegal a adoção de pareceres jurídicos sintéticos e padronizados, com conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise de edital licitatório e dos respectivos anexos, cabendo responsabilização do procurador/advogado parecerista que os assinou, por restar caracterizada culpa por negligência no cumprimento de função essencial, obrigatória e vinculativa, nos termos da Lei 8.666/1993.

2) O pronunciamento jurídico, emitido com base no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, deve ser fundamentado, ou seja, as minutas de editais de licitação, contratos, convênios e outros ajustes devem ser examinados à luz dos princípios administrativos, do ordenamento normativo vigente e da jurisprudência dos tribunais pátrios. Não basta manifestação jurídica ou simples menção no sentido de que o ato administrativo é ou não compatível com a legislação, sendo necessário que os motivos sejam enunciados e que as razões de fato e de direito que embasaram o entendimento do parecerista sejam expostas. (TOMADA DE CONTAS. Relator: JOÃO BATISTA CAMARGO. Acórdão 56/2018 - 2ª CAMARA. Julgado em 26/9/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 17/10/2018. Processo 116254/2016). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2018, nº 50, set/2018). (grifos meus)

Assim, ao analisar o Parecer Jurídico emitido pelo Assessor Jurídico, no certame em comento, percebo que, embora o parecerista mencione alguns documentos que constam no processo licitatório, não houve a sua exata identificação nos autos, bem como não consta a comprovação da análise dos itens do edital e de seus anexos.

Dessa forma, entendo que o documento proferido pelo Assessor Jurídico no Pregão Presencial nº 003/2023 é sintético e proforma, emitido apenas para superar o requisito burocrático de sua existência.

Relembro, ademais, que a nova lei torna possível que a autoridade jurídica máxima do município elabore norma em que se torne dispensável a análise jurídica de certos procedimentos licitatórios, tais como em razão do valor, baixa complexidade da contratação, entrega imediata do bem ou utilização de minutas padronizadas de edital e instrumento de contrato (art. 53, §5º). Deve, portanto, a procuradoria aferir quais seriam objetivamente tais condições e elaborar a norma preconizada pela Lei 14133/2021. Mais do que isso, a nova lei não faz do parecer jurídico, peça que deva necessariamente aprovar o procedimento, ao contrário do que existia na Lei 8666/1993.

Logo, determino para que a Procuradoria Municipal de Turiúba, nas licitações futuras, esclareça em quais procedimentos vai se pronunciar, a teor de normativo que venha a editar, mas, naqueles em que de fato atue, o faça com a diligência e o aprofundamento que dela se espera.

3. A Fiscalização anotou que o **Termo de Referência** foi elaborado considerando diversas características desnecessárias para a consecução da finalidade almejada, evidenciando a excessiva caracterização do objeto, o que pode ter contribuído para a participação de apenas uma licitante.

Ademais, causa estranheza que os itens a serem adquiridos possuam a mesma descrição, inclusive das medidas, dos constantes da página eletrônica da licitante vencedora do certame.

Entendo que cabe ao Executivo Municipal exigir dos possíveis participantes itens cujos descritivos contenham apenas os requisitos indispensáveis ao cumprimento da obrigação, de modo a possibilitar a ampla participação de competidores interessados em contratar com a Administração, assegurar a economicidade da contratação e garantir, sempre que possível o tratamento isonômico. Assim, em homenagem ao princípio da concorrência, eventuais restrições à participação devem se dar em limites estritos.

Dessa forma, determino que a Municipalidade elabore seus Termos de Referência com descrições suficientes, sem pormenores supérfluos, para adquirir os bens e serviços que necessite, em observância ao princípio da concorrência.

4. No tocante ao apontamento de que os **preços contratados não eram compatíveis com os praticados no mercado**, em ofensa ao princípio da economicidade, a Fiscalização se baseou em pesquisa de preços em sites de varejo, colacionada nos autos.

Entendo que os valores pactuados com a Contratada não podem ser simplesmente comparados com os constantes no mercado, tendo em vista que devem estar incluídos na composição dos preços apresentados todos os custos e as despesas que a empresa tem com o fornecimento dos itens licitados além de embutir um percentual referente ao seu lucro.

Conforme justificativa apresentada pela Origem, os valores contratados estavam em consonância com os praticados pelo mercado, tendo em vista a Cotação constante do evento 29.2 (TC-17461.989.23), extraído do Banco de Preços, que colaciona resultado de certames de outras localidades, bem como pesquisa de preços junto a possíveis fornecedores (evento 1.4 – TC-17437.989.23). Assim, não vejo irregularidade a ser tratada.

Por fim, após transcorridos quase 180 dias da assinatura do contrato, foi efetuado, em 25/09/2023, pedido parcial do objeto, no valor de R\$ 36.587,49.

A Municipalidade esclareceu que vários locais onde os brinquedos seriam instalados ainda estavam em fase de construção ou reforma e que os pedidos seriam emitidos conforme a demanda, tão logo as intervenções fossem concluídas.

No entanto, consoante informação trazida pelo Prefeito Municipal, ao final da vigência contratual a empresa não quis prorrogá-la, extinguindo-se a presente contratação.

Dessa forma, não foram apuradas irregularidades na execução do contrato, estando em consonância com as cláusulas pactuadas.

A grande crítica é a de falta de planejamento, pois ao não ter condições para acolhimento dos objetos contratados, desrespeitou-se também o art. 18, §1º, incisos X e XI da Lei 14133/2021, uma vez que contratações que fossem correlatas ou, de qualquer forma, necessárias, deveriam preceder a que se tem sob análise.

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:

[...]

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

[...]

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

[...] Lei 14.1333/2021

Por todo o exposto, à vista dos elementos que instruem os autos, e nos termos do que

dispõe a Resolução nº 02/2021 deste Tribunal, **JULGO REGULARES COM RESSALVAS** o Pregão Presencial nº 003/2023 e o subsequente Contrato nº 18/2023.

Conheço do acompanhamento da execução contratual, considerando-a **REGULAR**.

DETERMINO que a municipalidade elabore o Estudo Técnico Preliminar como providência preliminar às suas contratações.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br).

Publique-se por extrato.

1. Ao cartório para:

a) vista e extração de cópias no prazo recursal;

b) certificar;

2. Após, ao arquivo.

CA, 27 de Fevereiro de 2024.

**ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS**  
**AUDITOR**

AMFS-04

---

<b>PROCESSOS:</b>	<b>TC-00017437.989.23-9 (Licitação e Contrato)</b> <b>TC-00017461.989.23-8 (Execução Contratual)</b>
<b>CONTRATANTE:</b>	PREFEITURA MUNICIPAL DE TURIUBA
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	RUBENS FERNANDO DE SOUZA - Prefeito Municipal JOAO JOSE DA TRINDADE - Gestor do Contrato NATALIA MANTELATO TIBERIO DA CUNHA - Pregoeira LARISSA DE PAULA BONFIM BATISTA - Gestora Ambiental (Fiscal de Contrato)
<b>CONTRATADA:</b>	NATALI BRINK BRINQUEDOS LTDA ▪ <b>ADVOGADO:</b> RODRIGO APARECIDO FAZAN (OAB/SP 262.156)
<b>RESPONSÁVEL:</b>	LUAN MATTOS ALVES - Procurador

**OBJETO:** AQUISIÇÃO DE PLAYGROUND INFANTIL MULTICOLORIDO 02 TORRES EM MADEIRA PLÁSTICA COM COBERTURA E COMPONENTES ACESSÓRIOS.

**VALOR INICIAL:** R\$ 146.350,00

**EM EXAME:** Pregão Presencial nº 003/2023  
Contrato nº 018/2023, de 03/04/2023  
Acompanhamento de Execução Contratual

**INSTRUÇÃO:** UR-01

---

**EXTRATO:** Pelos fundamentos expostos na sentença, **JULGO REGULARES COM RESSALVAS** o Pregão Presencial nº 003/2023 e o subsequente Contrato nº 18/2023. Conheço do acompanhamento da execução contratual, considerando-a **REGULAR**. DETERMINO que a municipalidade elabore o Estudo Técnico Preliminar como providência preliminar às suas contratações. Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br).

**Publique-se.**

CA, 27 de Fevereiro de 2024.

**ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS**  
**AUDITOR**

AMFS-04

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-4D7Q-7GM8-79MH-5WVA