



Parecer Jurídico nº 467/2024

Processo Licitatório nº: 3.2024-00007/PMMR

Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO CIVIL, OBJETIVANDO A REFORMA E ILUMINAÇÃO DO ESTÁDIO MUNICIPAL JOÃO DA COSTA NO MUNICÍPIO DE MÃE DO RIO/PA, EM CONFORMIDADE COM O CONVÊNIO Nº. 898799/2020-MCIDADANIA, PROJETO BÁSICO, PLANILHA ORÇAMENTÁRIA, MEMORIAL DESCRITIVO E CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO (SEGUNDA CHAMADA).

Ref.: Análise de procedimento e Minuta de Edital de Concorrência eletrônica nº. 3/2024-00007/PMMR

Interessado: Comissão de Contratação.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. EDITAL DE CONCORRÊNCIA. FORMA ELETRÔNICA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE ENGENHARIA, EM CONFORMIDADE COM O CONVÊNIO Nº. 898799/2020-MCIDADANIA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº. 01/2024.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo licitatório, encaminhado pela Comissão de Contratação, contendo minuta de Edital e demais documentos, relativos ao procedimento nº. 3.2024-00007/PMMR, na modalidade Concorrência Eletrônica, a fim de que esta Procuradoria possa analisar e emitir consulta prévia.

Para instruir o processo, foram acostados aos presentes autos, além de outros, os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização de Demanda-DFD (Ofício nº 177/2024 - SEMAD);
- b) Contrato de Repasse nº. 898799/2020/MCIDADANIA/CAIXA;



- c) Projeto básico arquitetônico e orçamento;
- d) Declaração de não desoneração;
- e) Declaração de regime de execução;
- f) Declaração de manutenção, guarda e conservação;
- g) Declaração de previsão orçamentária de contrapartida;
- h) Declaração de alíquota de ISS;
- i) Declaração de adequação dos custos “atribuído São Paulo (AS)”;
- j) Declaração de conformidade em acessibilidade;
- k) Plano de Trabalho;
- l) Memorial descritivo;
- m) Estudo Técnico Preliminar - ETP;
- n) Dotação orçamentária;
- o) Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- p) Minuta do Edital e seus anexos.

Ademais, consta autorização da autoridade competente para determinar a realização do certame. Na chamada fase interna da licitação, a Administração Pública exterioriza a sua necessidade na futura contratação do objeto onde é avaliada a existência de dotação orçamentária para fazer face às despesas decorrentes.

Cumprido registrar que os atos internos necessários foram emitidos por servidores revestidos de fé pública e competentes para análise e validação.

Com as considerações iniciais, espera-se ser possível adentrar em fase subsequente, para o fim de certificar a regularidade daquele que será o norte de todo o certame, qual seja, o Edital

É o relatório. Opina-se.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. PRELIMINARMENTE

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do Art.8º, §3º, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da



impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública (art. 5º da Lei nº. 14.133/21).

Ressalte-se, ainda, que a análise em comento toma por base os documentos e informações constantes dos autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos prestados pelos agentes públicos consignatários.

Faz-se este esclarecimento porque o parecer jurídico, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial é ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais adequada, oportuna e/ou conveniente (*STF, AgReg no HC nº 155.020*).

2.2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), que assim dispõe:

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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.



2.3. MODALIDADE, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E MODO DE DISPUTA

De acordo com o art. 25 da Lei nº 14.133/2021, o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento, o que se constata na presente hipótese através das **cláusulas 01 (objeto e entrega do objeto), 14 (convocação), 09 (julgamento), 5 e 10 (habilitação), 12 (recursos), 16 (penalidades da licitação), 18 (fiscalização e gestão do contrato, índice de reajustamento de preço e condições de pagamento).**

Para a adoção da modalidade Concorrência, conforme o art. 6º, XXXVIII c/c art. 28, II, da referida Lei, o objeto a ser licitado deve ser utilizado para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto;

Feitas essas considerações, passa-se a análise da Minuta de Edital.

No Instrumento convocatório/aviso de concorrência eletrônica, o critério de julgamento utilizado é o de **menor preço**.

Da análise minuciosa da Minuta do Edital, há de se concluir que está em total obediência ao que dispõe o caput do art. 25 da Lei nº. 14.133/21, de modo a trazer com clareza e objetividade, os seguintes dados: Processo Licitatório/Concorrência nº **3.2024-00007/PMMR**, a modalidade '**Concorrência**' como sendo a adotada por este edital. Ademais, vale lembrar que o critério de julgamento é o de **Menor Preço**; o regime de execução a ser empregado é o de **Empreitada por Preço Global**, faz menção ainda a legislação aplicável ao presente edital.

Por fim, destaca-se a obrigatoriedade de divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, assim como do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Cita-se também que, 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.

2.4. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO



Nos termos do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório obedecerá a uma fase preparatória que estabelecerá requisitos legais para a instauração do certame, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

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

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais



vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

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

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021). Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

2.4.1. DO 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, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 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:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;



XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No caso em questão, o ETP formulado atendeu às exigências legais.

2.4.2. DA DEFINIÇÃO DO OBJETO

De mais a mais, conforme o disposto no inc. II do art. 18, deve constar, na fase preparatória do processo licitatório, a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso.

Percebe-se, portanto, da leitura literal do dispositivo supramencionado, conjugando-se com a análise dos presentes autos, que o Projeto Básico é documento indispensável para uma correta e regular execução do objeto licitado, pois, é neste projeto que contém a descrição do objeto em um conjunto de desenho, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos que assegurem a viabilidade adequada da obra.

No caso vertente, encontra-se atendida a exigência legal, uma vez que consta dos autos o Projeto Básico contendo as especificações técnicas, planilhas físicas e orçamentária, tudo firmado por profissional técnico habilitado, razão pela qual entende-se que atende aos requisitos legais para prosseguimento do processo licitatório.

2.5. DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.



Convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Por elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

2.6. OBJETIVIDADE DE EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se a entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal).

Então, será necessário especificar, de forma clara e expressa, de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual (is)



profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme o disposto no art. 67, §2º da Lei nº 14.133, de 2021.

No caso concreto, o tema foi tratado de forma adequada no TR.

2.7. 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.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada**



exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

No caso concreto, a Administração informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias, cujo serviço não será continuado.

No mesmo sentido, esclareceu que a contratação atende todas as exigências dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.8. DO ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do no Decreto Federal nº. 7.983/2013. Além disso, de se destacar o registro quanto à análise crítica dos valores coletados.

Por fim, impende ressaltar que os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

No caso concreto, **houve** realização de levantamento de mercado, por meio das tabelas SINAPI/PA E DNIT/PA, descritos nas normas aplicáveis.

É a fundamentação.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e tendo em vista as documentações comprobatórias colacionadas aos presentes autos, trazidas ao conhecimento desta Unidade Jurídica, bem como a regular incidência do normativo aplicável ao caso em apreço, **OPINA-SE FAVORAVELMENTE** pelo prosseguimento do certame público, de modo a recomendar a aprovação das minutas.

Propõe-se o retorno do processo à Comissão de Contratação, para as providências decorrentes.

É o parecer, SMJ.

Mãe do Rio-Pa, 09 de setembro de 2024.



PREFEITURA DE
MÃE DO RIO
Construindo a Mãe do Rio de Todos

PROCURADORIA JURIDICA

HALEX BRYAN SARGES DA SILVA

Procurador Jurídico Municipal – Decreto nº. 001/2022.

Advogado OAB/PA Nº. 25.286.