

**PROCOLO ELETRÔNICO Nº 2024022220002**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DE LICITAÇÃO n.º 2024001870**

**MODALIDADE: CONCORRÊNCIA PÚBLICA**

**ORIGEM:** Secretaria Municipal de Infraestrutura.

**ASSUNTO:** Licitação pública, na modalidade Concorrência, Tipo Menor Preço, critério de julgamento Menor Preço Global, forma de execução indireta, por meio de empreitada global, cujo objeto é a Contratação de Empresa Especializada para Obra de Construção e Revitalização de Praças, Etapa 2 - Contrato de Financiamento mediante abertura de crédito nº 40/00059-1/ Banco do Brasil.

**PARECER PRÉVIO Nº 121/2024 (CONCORRÊNCIA PÚBLICA)**

**1 – DO RELATÓRIO**

Em atenção à disposição legal, Art. 53 da Lei nº 14.133/2021, vem a esta Procuradoria, o processo licitatório em epígrafe, na modalidade Concorrência, cujo objeto é a **Contratação de Empresa Especializada para Obra de Construção e Revitalização de Praças, Etapa 2 - Contrato de Financiamento mediante abertura de crédito nº 40/00059-1/ Banco do Brasil**, para análise jurídica.

Os autos vieram instruídos, em síntese com os seguintes documentos: Protocolo Prodata nº 2024001870 (ev. 01); Requisição nº 13182024 (ev. 02); Termo de Referência Básico (ev. 03); Estudo Técnico Preliminar (ev. 04); Planilha de Itens de Maior Relevância e Curva ABC (ev. 05); Praça Setor Pedroso – Documentação Técnica (ev. 06); Praça Setor Campo Bello – Documentação Técnica (ev. 07); Praça Setor João Lisboa da Cruz – Documentação Técnica (ev. 08); Praça Setor Sol Nascente – Documentação Técnica (ev. 09); Praça Trevo da Praia – Documentação Técnica (ev. 10); Praça Setor Waldir Lins – Documentação Técnica (ev. 11); Planilha Orçamentária Consolidada (ev. 12); Processo encaminhado para levantamento de preços, elaboração do ETP e Termo de referência (ev. 13); Processo encaminhado para providências (ev. 14); Contrato de Financiamento mediante abertura de crédito nº 40/00059-1 (ev. 15); Despacho nº 0223000001/2024 - Para análise do GGGP e emissão de DPO (ev. 16); Certidão de Autorização nº 0223000019/2024-Aprovação – Grupo Gestor do Gasto Público (ev. 17); Manifestação nº 013/2024 – C.G.M. (ev. 18); Solicitação de DPO (ev. 19); DPO liberada (ev. 20); Declaração de Previsão e Reserva Orçamentária nº 4395 (ev. 21); Para providências (ev. 22); Memorando nº 0307000003/2024 – Para análise e emissão de parecer da Controladoria (ev. 23); Parecer nº 005/2024 – C.G.M. (ev. 24); Despacho de Autorização (ev. 25); Minuta do Edital e Anexos (ev. 26); Memorando nº 0308000001/2024 - Para análise

e emissão de parecer da Procuradoria (ev. 27); Processo enviado ao Senhor Procurador Diego Avelino para análise jurídica (ev. 28).

Trata-se de um ato ínsito à fase preparatória da licitação, cujo fundamento está previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021:

*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;*

*III - (VETADO).*

*§ 2º (VETADO).*

*§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.*

*§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará 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.*

*§ 5º É 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, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.*

Ao dissertar sobre o dispositivo acima, José Anacleto extrai as seguintes deduções sobre o objeto de análise da Assessoria Jurídica:



*O parecer jurídico é instrumento de controle prévio de legalidade (art. 53, caput). A manifestação jurídica deve versar sobre todo o processo licitatório, e não apenas sobre a minuta do instrumento convocatório. Assim, todos os elementos indispensáveis à contratação devem ser avaliados (art. 53, § 1º, II). São elementos indispensáveis à contratação, dentre outros: (i) os requisitos formais; (ii) o estudo técnico preliminar; (iii) o termo de referência; (iv) o projeto básico; (v) o orçamento estimativo; (vi) a aferição dos requisitos de validade dos atos administrativos praticados; e (vii) a qualidade da motivação e das justificativas apresentadas no processo. A apreciação destes elementos indispensáveis não se dará sob o aspecto técnico, mas tão somente jurídico.*

Deste modo, a presente manifestação não se vinculará aos aspectos técnicos envolvidos no objeto/serviço solicitado pelo órgão demandante, mas aos aspectos jurídicos intrínsecos ao procedimento, motivo pelo qual os documentos apresentados no presente terão seus conteúdos considerados como verossímeis, sem prejuízo de apuração de eventual apuração de responsabilidade caso não reflitam no real atendimento do interesse público.

É o relatório. Passo a opinar.

## **2 – DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. Preliminarmente**

Cabe informar que compete a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira. Ademais, registro que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Procuradoria Jurídica. Ou seja, o presente opinativo apresenta natureza não vinculante.

Os aspectos estritamente técnicos relacionados ao objeto da licitação – a exemplo das justificativas e descrição dos objetos, quantitativos e especificações técnicas – fogem da alçada deste opinativo, sendo de exclusiva responsabilidade do órgão consulente.

**Cumprе ressaltar que este parecer cinge-se tão somente a análise formal-legal do ato pugnado, não tendo esta Procuradoria participado, de nenhuma forma, das fases anteriores ou subsequentes ao processo.**

## 2.2. Do Procedimento Licitatório

O lecionado prof. Dirley Cunha afirma que a “licitação é um procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato que melhor atenda ao interesse público. Destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, na medida em que visa assegurar a participação de todos os interessados em contratar com a Administração Pública; e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e o interesse coletivo[1]”.

Ainda, continua o referido professor, “a licitação, exatamente por consistir numa seleção pública, será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo**[2]”.

Para o eminente jurista e professor Marçal Justen Filho “licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos[3]”.

Deste modo, pode-se extrair que a licitação é um procedimento administrativo cujos atos serão escalonados. Todos os atos exalados deste procedimento, obrigatoriamente, devem estar de acordo com as regras e princípios correlatos na Constituição e nas Leis de Licitações.

No artigo 17, da Lei 14.133/21, estabelece quais as fases do Processo licitatório, *in verbis*:

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

*I - preparatória;*

*II - de divulgação do edital de licitação;*

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

*IV - de julgamento;*

*V - de habilitação;*

*VI - recursal;*

*VII - de homologação.*

A instrução processual da fase preparatória compreende a elaboração dos seguintes documentos, na medida do possível, conforme o art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

*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.*

**Constam no processo, as justificativas que motivam o pedido de contratação. Além disso, os documentos mencionados no dispositivo acima se mostram presentes.**

### **2.3. Da Modalidade Escolhida**

Concorrência é a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia (Art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Mateus Carvalho entende, que “é a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia e é considerada uma modalidade genérica em que podem participar quaisquer interessados. Nessa modalidade, se admite que sejam usados como critério de escolha do vencedor o menor preço, a melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto. Assim, se caracteriza como uma modalidade mais ampla, abarcando quase todos os tipos de licitação”.

**Neste contexto, cumpre destacar que a modalidade adotada pela Secretaria Municipal de Infraestrutura encontra-se adequada.**

### **2.4. Do critério de julgamento escolhido**

Quanto ao critério de julgamento da licitação, o escolhido foi o menor preço. De acordo com o Art. 34, da Lei Federal nº 14.133/2021:

*Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.*

O estabelecimento do critério de julgamento é fundamental para que a Administração realize um julgamento objetivo que é um dos princípios basilares da licitação.

### **2.5. Da Forma de Execução**

A forma de execução escolhida foi à execução indireta por empreitada por preço global.

A execução indireta por empreitada por preço global é quando a Administração contrata com terceiro a execução da obra ou serviços por preço certo e total. (Art. 6º, inciso XXIX, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Para Ronny Charles a “adoção do regime de empreitada por preço global pressupõe duas características: projeto básico suficientemente detalhado, para que as licitantes possam formar suas propostas de preço; e critério de medição por etapas (não por aferição dos quantitativos unitários)”.

## 2.6. Do Termo de Referência

A definição de termo de referência está prevista no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021:

*Art. 6º:*

*(...)*

*XXIII — termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*

*a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*

*b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*

*c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*

*d) requisitos da contratação;*

*e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*

*f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*

*g) critérios de medição e de pagamento;*

*h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*

*i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*

*j) adequação orçamentária;*

Segundo o art. 40, §1º, da Lei, o respectivo documento também deve conter:

*Art. 40. (...)*

*§1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:*

*I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;*

*II — indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;*

*III — especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.*

**No caso em comento, verifica-se a observância dos requisitos legais.**

## **2.7. Da Minuta do Edital e Contrato**

Preliminarmente, a de se relatar, que o procedimento que está sob análise deste parecerista foi iniciado com a abertura de processo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta e precisa do objeto e os recursos próprios para a despesa, em conformidade com o *caput* do art. 53, da Lei 14.133/2021.

**A minuta do edital (ev. 26, págs. 01-19)** contém: Preâmbulo, número de ordem em série anual, referência de que a presente licitação será na modalidade Concorrência, tipo de licitação – Menor preço Global; **I)** Da Fundamentação legal, fazendo menção de que a licitação será regida pela Lei Federal nº 14.133/2021, Decreto Municipal n. 405, de 29 de março de 2023, respectivas alterações e demais legislações aplicáveis; **II)** Da realização da sessão, indicando o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta; local, dia e hora para abertura da sessão; modo de disputa; **III)** Do valor Global para contratação e da origem do recurso; **IV)** Do Edital e seus respectivos anexos e subanexos; **1)** Do objeto e demais informações importantes; **2)** Do registro de preços; **3)** Da participação na licitação; **4)** Da apresentação da proposta e dos documentos de habilitação; **5)** Do preenchimento da proposta; **6)** Da abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances; **7)** Da fase de julgamento; **8)** Da fase de Habilitação; **9)** Da Ata de Registro de Preços; **10)** Da formação do cadastro de reserva; **11)** Dos recursos; **12)** Das infrações administrativas e sanções; **13)** Da impugnação ao edital e do pedido de esclarecimento; **14)** Da dotação orçamentária e dos recursos financeiros; **15)** Dos acréscimos ou supressões de obras/serviços; **16)** Da descrição, execução e recebimento da obra/serviços; **17)** Do prazo de execução da

obra/serviços; **18)** Dos projetos e das alterações; **19)** Da mão de obra, materiais e condições de similaridade; **20)** Das obrigações das partes; **21)** Das disposições gerais.

Desse modo, extrai-se da leitura da minuta do edital, o atendimento dos requisitos da fase interna, nos termos do art. 25 da Lei nº 14.133/2021.

**A Minuta do Contrato (ev. 26, págs. 54-71)** contém: dados dos contratantes **1)** Do fundamento Legal; **2)** Do objeto e informações importantes; **3)** Modelos de Execução e Gestão Contratuais; **4)** Do valor do contrato; **5)** Do pagamento; **6)** Da vigência e prorrogação; **7)** Do prazo de execução da obra/serviços; **8)** Da dotação orçamentária; **9)** Das obrigações das partes; **10)** Da garantia de execução da obra/serviços; **11)** Do reajuste dos preços; **12)** Da fiscalização das medições, do contrato e da execução dos serviços; **13)** Obrigações pertinentes à LGPD; **14)** Das infrações administrativas e sanções; **15)** Da extinção contratual; **16)** Dos acréscimos ou supressões de obras e serviços; **17)** Da alteração dos projetos; **18)** Dos casos omissos; **19)** Da análise dos riscos e a matriz de alocação; **20)** Dos equipamentos de proteção individual (EPI) / Coletiva (EPC) e atendimento a NR-18; **21)** Subcontratação; **22)** Publicação; **23)** Do foro; **24)** Das disposições gerais;

Como se vê, numa análise preliminar, a minuta do Contrato atende as exigências previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

Cumprido ressaltar, entretanto, a análise dos documentos e de mérito do procedimento em si, em todas as suas fases e atos subsequentes, é de competência e responsabilidade do agente de contratação designado, a quem caberá, na forma legal, observar e cumprir, rigorosamente, os termos da Lei Federal nº 14.133/2021, Lei Complementar nº 123/2006 e nº 147/2014, bem como as regras do edital dentre outras normas, na condução dos trabalhos, sobretudo a observância intransigente dos seguintes princípios: ***procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, vinculação do edital, julgamento objetivo e adjudicação compulsória ao vencedor.***

### **3. DA CONCLUSÃO**

Ante o exposto, a Procuradoria do Município *opina*, em sede de juízo *prévio*, pela **viabilidade jurídica da contratação do objeto do Processo Eletrônico nº 2024022220002** (Protocolo Prodata nº. 2024001870), mediante a modalidade **Concorrência**, nos moldes da Lei Federal nº 14.133/2021.

É o Parecer, sujeito a acolho e aprovação do Procurador Geral do Município, salvo o melhor juízo e o interesse da Administração Pública Municipal.

Encaminham-se os autos à **Central de Aquisições e Contratações Públicas** para providências mister.

Procuradoria Geral do Município de Gurupi – TO, aos 11 dias do mês de março de 2024.

**Diego Avelino Milhomens Nogueira**

Procurador Geral Adjunto  
Decreto Municipal nº 0680/2023  
OAB/TO 5210

**Patrícia Venâncio dos Santos Fonseca**

Analista Jurídico  
Matrícula nº 493768

[1] CUNHA JR. Dirley. Curso de Direito Administrativo. Bahia: 2011

[2] Idem 1

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: 2014.

---

Documento eletrônico assinado conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas ICP-Brasil, por:

Signatário(a): ALEXANDRE ORION REGINATO, PROCURADOR GERAL DO MUNICIPIO, DECRETO 1322/2023, OAB MS 18.210

Data e Hora: 12/03/2024 09:16:19

---

Documento eletrônico assinado conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas ICP-Brasil, por:

Signatário(a): PATRICIA VENANCIO DOS SANTOS FONSECA, DECRETO-(N0018/2018-MAT/493768)

Data e Hora: 12/03/2024 09:15:56

---

Documento eletrônico assinado conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas ICP-Brasil, por:

Signatário(a): DIEGO AVELINO MILHOMENS NOGUEIRA, PROCURADOR GERAL ADJUNTO DO MUNICIPIO, OAB TO 5210, DECRETO-023/2023

Data e Hora: 12/03/2024 09:11:05

---



A autenticidade desse documento pode ser verificada através do QRcode ao lado ou pelo endereço

<https://kitpublico.com.br/validar/documento/parecer1/07a5414e-722a-11ed-89fa-c9e315be7b2f/f8ba5a61-dfd2-11ee-8a50-ef55dd571873>