PARECER Nº 2/2024/PROGEM-PM/PROGEM-PMM

PROCESSO Nº: 05060648.000001/2024-33

INTERESSADO: **SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MARABÁ**

ASSUNTO: **SELEÇÃO DE EMPRESA DO SETOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL EXECUTORA DE EMPREENDIMENTO HABITACIONAL COM BASE NA PORTARIA Nº 724, DE 15 DE JUNHO DE 2023, POR MEIO DE PARCERIA COM O ENTE PÚBLICO MUNICIPAL PARA EXECUÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

EMENTA: Direito Administrativo. Inexigibilidade de Licitação, mediante Chamamento Público nos termos do art. 74, no inciso IV, e art. 79, ambos da Lei nº 14.133/2021. Análise jurídica do procedimento e minutas, para efeitos de cumprimento do art. 53 da nova lei de licitações (Lei nº 14.133, de 01/04/2021). Possibilidade legal. Recomendações. Opinião favorável.

1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

Cuida-se de manifestação jurídica solicitada a esta Procuradoria Geral do Município pela Diretoria de Governança de Licitações e Contratos, através do Ofício nº 1/2024/DGLC/SEPLAN-PMM, nos autos do Processo nº 05060648.000001/2024-33 formalizado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) quanto ao Chamamento Público, por Credenciamento, com objeto de Seleção de empresa do ramo da construção civil, com comprovada capacidade técnica, interessada em apresentar projetos e construir até 1.500 (um mil e quinhentas) unidades habitacionais, divididas em 3 empreendimentos em áreas de propriedade do Município de Marabá, em tipologia vertical 4x4, vistas a atender famílias que satisfaçam aos critérios da Lei Federal nº 14.620/2023 e demais regulamentos, bem como, a Lei Municipal nº 18.265, de 19 de dezembro de 2023 e suas atualizações, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida - faixa 1, em parceria com os agentes financeiros autorizados a operá-lo, conforme especificações técnicas preestabelecidas pelo Ministério das Cidades.

Os autos em atendimento ao artigo 12, da Lei nº 14.133/2021, vem instruído na fase preparatória da licitação, dentre outros, com os seguintes documentos:

1 - Documento de Formalização de Demanda - DFD 0006758 SDU-PROT
2 - Termo de Encaminhamento 0006783 SDU-PROT
3 - Autorização para instrução do processo de contratação 0006785 SDU-CH-GAB
4 - Instituição da Equipe de Planej. da Contratação 0006786 SDU-CH-GAB
5 - Certidão - Princípio da Segregação das Funções 0006787 SDU-CH-GAB
6 - Despacho Designação Gestor Contrato 0006788 SDU-CH-GAB

7 - Despacho Designação Fiscal Contrato 0006789 SDU-CH-GAB
8 - Termo de Compromisso e Responsabilidade dos Fiscais de Contrato 0006790 SDU-CH-GAB
9 - Termo de Encaminhamento 0006791 SDU-CH-GAB
10 - Análise de Riscos 0006792 SDU-PROT
11 - Estudo Técnico Preliminar da Contratação 0006907 SDU-PROT
12 - Estimativa da Despesa 0006918 SDU-PROT
13 - Termo de Referência Cred 0007013 SDU-PROT
14 - Portaria nº 724/2023 (0006910) SDU-PROT
15 - Portaria nº 725/2023 (0006911) SDU-PROT
16 - Portaria nº 727/2023 (0006912) SDU-PROT
17 - Portaria 1482 (0006913) SDU-PROT
18 - Documento Lei nº 18.265/2023 (0006914) SDU-PROT
19 - Documento Lei nº 10.188/2001 (0006916) SDU-PROT
20 - Documento Lei nº 14.620/2023 (0006917) SDU-PROT
21 - Autorização Abertura de Procedimento Licitatório - Credenciamento 0007725 SDU-CH-GAB
22- Ofício 1 (0007991) SDU-PROT
23 - Portaria nº 010/2017-GP (0008311) DGLC
24 - Anexo Lei nº 17.761/17 (0008312) DGLC
25 - Anexo Lei nº 17.767/17 (0008313) DGLC
26 – Portaria que nomeia a Coordenadoria Especial de Licitação (CEL) e respectiva Equipe de Apoio, bem como os Agentes de Contratação no âmbito desta Administração Pública Municipal nº 3713/2023-GP (id. SEI nº 0008315) DGLC
27 - Minuta de Edital 0008030 DGLC
28 - Ofício 1 PROGEM (0008303) DGLC

No que se refere a designação de agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução lei, a matéria está tratada nos artigos 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021.

O Decreto Municipal nº 383, de 28 de março de 2023 e alterações posteriores, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar todas as regras previstas no referido Decreto. Por conta de sua relevância, convém registrar que o artigo 12 do Decreto nº 11.246/2022, tratou de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

No presente caso, foram juntados aos autos documento de Instituição da Equipe da Planejamento da Contratação (0006786); Ato de Designação de Fiscal do Contrato (0006789); Termo de Compromisso e Responsabilidade do Fiscal de Contrato (0006790) e Certidão de Atendimento ao Princípio da Segregação das Funções (0006787). Nesse aspecto, para fins de complementação, em que pese constar nos autos a Portaria que nomeia os Agentes de Contratação, **recomenda-se a indicação do Agente de Contratação, pelo Coordenador de Licitações, que ficará responsável pelo presente procedimento**.

RELATÓRIO

2. ASPECTOS GERAIS

Depreende-se que o objetivo deste Parecer Jurídico é analisar a minuta do edital de inexigibilidade de credenciamento/chamamento público, quanto a procedimento e suas bases jurídicas, certificando-se que se encontra de acordo com a legislação vigente para a contratação por este procedimento.

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.

Inicialmente 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 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), que 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.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. DA DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

O processo vem autorizado pelo Superintendente de Desenvolvimento Urbano de Marabá, portaria em anexo, em decorrência da delegação de competência administrativa e financeira instituída pela Lei Municipal nº 17.761/2017 alterada pela Lei Municipal nº 17.767/2017 (docs. 0008311, 0008312 e 0008313). Em atendimento ao artigo 72, VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE MARABÁ – SDU, requer instauração de procedimento de CHAMAMENTO PÚBLICO para o CREDENCIAMENTO de empresas do ramo da construção civil, com comprovada

capacidade técnica para apresentar Projetos de Arquitetura e Engenharia para a construção de unidades habitacionais de interesse social, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, Faixa I, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, em lotes de domínio público do Município de Marabá, no Estado do Pará. No valor estimado de R$ 225.000.000,00 (duzentos e vinte e cinco milhões de reais), visando atender as necessidades de *déficit* habitacional deste Município. Que a demanda integra o Plano Plurianual alinhado ao Planejamento Estratégico do órgão.

O Termo de Referência registra que a seleção visa a apresentação de Projetos para a construção de até 1500 Unidades Habitacionais, divididas em 3 Blocos de Empreendimentos em áreas de propriedade do município de Marabá, em tipologia vertical 4x4, com vistas a atender famílias que satisfaçam aos critérios da Lei Federal nº 14.620/2023 e demais portarias do Ministério das Cidades, bem como, da Lei Municipal nº 18.265, de 19 de dezembro de 2023 e suas atualizações, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1, em parceria com os agentes financeiros autorizados a operá-lo, conforme especificações técnicas preestabelecidas. As unidades habitacionais serão para os locais e quantitativos, abaixo especificadas:

01 - 500 Unidades Habitacionais previstas para o Empreendimento Residencial Alto Bonito, divididos em uma única área, localizado no bairro Ipiranga, Total Residencial Alto Bonito: 500;

02 - 500 Unidades Habitacionais Previstas para o Empreendimento Residencial Parque, divididos em duas áreas, localizado no bairro Delta Park, Total Residencial Parque: 500;

03 - 500 Unidades Habitacionais Previstas para o Empreendimento Residencial Parque, dividido em duas áreas, localizado no bairro Cidade Jardim, Total Mirante do Tauri: 500.

Constituindo o Total Geral de Empreendimentos em 1500 unidades habitacionais.

A SDU ressalta a ausência de indicação de recurso orçamentário e que sua adequação se justifica pela inexistência de contrapartida por parte do Município de Marabá, considerando que o Bloco de Empreendimentos serão custeados pelo Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, este administrado pela Caixa Econômica Federal. O Município de Marabá atuará apenas como Ente apoiador, sendo assim, *nesta fase a sua responsabilidade é apenas para seleção de empresa conforme regulamentação dada em Leis e Portarias pertinentes e vinculadas ao ato.*

4. DA PREVISÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

De acordo com o artigo 18, *caput*, da Lei nº 14.133 de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual, *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:
> (...)."

O Plano de Contratações Anual (PCA) foi publicado no seguinte endereço eletrônico: https://transparencia.maraba.pa.gov.br/files/2023/07/PlancontratAnual-2024.pdf.

E assim ressalto, que incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, cuja informação constará de forma expressa na fase de planejamento.

Em atendimento ao acima disposto e ao artigo 18, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a SDU ressalta no Estudo Técnico Preliminar que o referido procedimento de Credenciamento não está previsto no PCA, vez que é oriundo do Programa Federal Minha Casa, Minha Vida (MCMV), instituído no ano de 2023. Contudo, a promoção de políticas públicas de desenvolvimento urbano e ordenamento do território, com melhorias da infraestrutura e urbanização da cidade, uma gestão ambiental e social sustentáveis, se encontra previsto no Plano Plurianual - PPA 2022-2025, instituído pela Lei Municipal nº 18.081/2021, em seu artigo 3º, e alinhado com o planejamento estratégico do órgão.

Ressalta que este chamamento também se encontra alinhado com o planejamento estratégico do órgão e demais políticas públicas. E que o Ente Público Municipal figurará como apoiador dos empreendimentos habitacionais.

Que regulamentam o Programa os seguintes normativos:

1 - LEI Nº 10.188, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2001 - Conversão da MPv no 2.135-24, de 2001 - Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências.

2 - LEI Nº 14.620, DE 13 DE JULHO DE 2023 - Conversão da Medida Provisória nº 1.162, de 2023 - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, que revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.

3 - LEI Nº 18.265, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2023 Autoriza o Poder Executivo Municipal a doar áreas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), representado pela Caixa Econômica Federal, para fins de construção de moradias destinadas à alienação no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

4 - Portaria MCidades nº 724, de 15 de junho de 2023 - Dispõe sobre as condições gerais da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023.

5 - Portaria MCidades nº 725, de 15 de junho de 2023 - Dispõe sobre as especificações urbanísticas, de projeto e de obra e sobre os valores de provisão de unidade habitacional para empreendimentos habitacionais no âmbito das linhas de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial e do Fundo de Desenvolvimento Social, integrantes do

Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023.

6 - Portaria MCidades nº 727, de 15 de junho de 2023 - Formaliza a abertura de procedimento de enquadramento e contratação de empreendimentos habitacionais e estabelece a meta de contratação no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023.

7 - Portaria MCid Nº 1.482, de 21 de novembro de 2023 - Divulga as propostas de empreendimentos habitacionais enquadradas no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Portaria MCID nº 727, de 15 de junho de 2023.

E mais, que dentre as obrigações do ente apoiador previstas na Portaria MCidades nº 724, de 15 de junho de 2023, está a realização do procedimento administrativo para a escolha de empresa do setor de construção civil para atendimento do Programa Minha Casa Minha Vida, que dispõe:

> "Art. 10 Compete ao Municípios, Estados e Distrito Federal, na qualidade de Ente Público Local apoiador ou proponente do empreendimento habitacional:
>
> VII - realizar o processo administrativo para a escolha de empresa do setor de construção civil, na hipótese de doação de terreno e no atendimento das famílias de que trata o art. 2º, incisos II, III e IV;"

E ainda que, os requisitos da contratação estão definidos na Portaria MCidades nº 725, de 15 de junho de 2023, artigo 1º, que prevê:

> I - as especificações urbanísticas, na forma do Anexo I;
> II - as especificações de projeto do empreendimento habitacional, na forma do Anexo II;
> III - as especificações de projeto da edificação e da unidade habitacional, na forma do Anexo III;
> IV - as especificações da obra, na forma do Anexo IV; e
> V - valores de provisão de unidade habitacional, na forma do Anexo V.

5. ESTIMATIVA DA DESPESA

Consta dos autos a declaração de Estimativa da Despesa (SEI 0006918), onde há registro de que a previsão para custo com cada Unidade Habitacional está na ordem de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para os Municípios que se enquadram como Capitais Regionais, Centros Sub-Regionais, Centros de Zona e Centros Locais e seus respectivos Arranjos Populacionais.

Com base em análise prévia estima-se que serão edificadas até 1500 unidades habitacionais, o que implicaria em um custo global de R$ 225.000.000,00, porém ressalta-se que este valor não incorrerá sobre as contas do Ente Público Municipal, este, atuando apenas como apoiador. Grifamos.

6. DO CHAMAMENTO PÚBLICO

A Constituição Federal, no artigo 37, inciso XXI, dispõe que:

> “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.”

Conforme se denota do texto constitucional, a norma vigente estabelece expressamente a licitação como regra para as contratações públicas. Em âmbito infraconstitucional, atualmente, é a Lei Federal nº 14.133/2021, e em âmbito municipal temos a Lei Municipal nº 18.174/2022, e o Decreto Municipal nº 383/2023, alterado pelo Decreto Municipal nº 404/2023, cujas normas definem o procedimento para a realização dos procedimentos licitatórios.

O artigo 72, da Lei Federal nº 14.133/2021, previu a possibilidade de celebração de contratações diretas, hipóteses em que a Administração pode deixar de realizar certame licitatório.

São os casos de inexigibilidade e dispensa tratados nos artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021.

Todo o processo de formalização do Chamamento Público em análise encontra-se de acordo com os preceitos legais descritos no artigo 72, com exceção do item IV, e no artigo 79, parágrafo único da Lei n° 14.133/21, vejamos:

> “Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
> I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
> II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
> III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
> IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
> V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
> VI - razão da escolha do contratado;
> VII - justificativa de preço;
> VIII - autorização da autoridade competente.
> Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.”

> “Art. **79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação**: Regulamento
> I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
> II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;
> III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:
I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;
II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;
III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;
IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;
V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;
VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital." Grifamos

Importante registrar que a modalidade de chamamento público, não vislumbra a escolha da proposta mais vantajosa e ou do proponente mais qualificado. Não se trata de "competição", mas sim de meio para habilitação dos interessados, obviamente com a qualificação e idoneidade exigida em lei, para fins de cumprimento do objeto em concordância com as diretrizes e valores tabelados.

7. DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA, ESTUDOS PRELIMINARES, MAPA DE RISCOS E TERMO DE REFERÊNCIA – PRINCIPAIS ELEMENTOS:

O planejamento das contratações se constrói a partir de três vértices distintos de análise. O primeiro deles envolve a elaboração dos estudos técnicos preliminares, cujo objetivo primordial é identificar, com o maior nível de precisão possível, o contexto da necessidade determinante da contratação e, a partir dela, identificar a solução mais vantajosa a ser contratada. O segundo envolve o gerenciamento de riscos, atividade dirigida a identificar eventos futuros e incertos que, caso venham a se concretizar, ocasionem algum prejuízo ao procedimento de seleção ou à regular execução do contrato. O terceiro, por sua vez, envolve a elaboração do termo de referência ou do projeto básico com base nas informações obtidas a partir dos estudos técnicos preliminares e, por vezes, do gerenciamento de riscos.

7.1 DOCUMENTODE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

O Documento de Formalização de Demanda (DFD) é o documento inicial para dar início a um processo de aquisição de produtos ou serviços, se encontra apresentado pela SDU (doc. 0006758), com as informações e justificativa de necessidade da contratação, descreve o objeto e seu quantitativo, expectativa dos resultados a serem alcançados, previsão de data em que deve ser assinado o instrumento contratual e grau de prioridade da compra, a despesa estimada, informação acerca da disponibilidade orçamentária e indica o integrante da equipe de planejamento da contratação. Em atendimento à exigência do artigo 12, inciso VII, Lei nº 14.133/2021.

7.2. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) está disciplinado no art. 6º, XX, e art. 18, §1º e §2º da Lei n° 14.133/2021:

"Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)
XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação."

"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.
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.
§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas." Grifamos.

No âmbito municipal, a obrigatoriedade de elaboração de tal documento segue prevista nos artigos 32 a 43 do Decreto Municipal n° 383/2023, assim dispõe o artigo 32, I, *in verbis*:

"Art. 32. (...)

I – Estudo Técnico Preliminar – ETP: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação."

Uma das exigências contidas no art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2023, refere-se às justificativas para o parcelamento ou não da contratação. Trata-se de item obrigatório a integrar o estudo técnico preliminar. Em atenção ao dispositivo, consta do ETP a Justificativa Para Parcelamento ou Não da Solução, onde a Superintendência de Desenvolvimento Urbano registra o parcelamento em 03 (três) lotes de acordo com a localização e especificações dos empreendimentos, principalmente quanto a forma de fornecimento de água potável e esgotamento sanitário. Grifamos.

Desta feita, analisando o Estudo Técnico Preliminar (doc. 0006907), verifica-se que o mesmo observa a legislação aplicável.

7.3. MAPA DE RISCO

A regra constante do artigo 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, define que o planejamento da contratação deverá ser instruído com a "análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual". O gerenciamento de riscos, no âmbito da nova Lei de Licitações, constitui uma etapa do planejamento que se situa entre o estudo técnico preliminar e o termo de referência/projeto básico. Não constitui uma etapa ou parte de nenhum desses instrumentos, embora seu resultado deva ser considerado na elaboração do termo de referência/projeto básico.

Toda e qualquer tarefa tendente a planejar a atuação contratual da Administração Pública deve se assentar na realidade. Seria pouquíssimo útil definir a solução com a melhor relação custo x benefício a ser contratada sem considerar os impactos provocados pela realidade das coisas. Daí surge a necessidade de, identificada a melhor solução a ser contratada, retirá-la do ambiente abstrato, que somente enxerga as condições ideais de execução, e identificar quais circunstâncias supervenientes podem

prejudicar o desenvolvimento da licitação e o alcance dos fins pretendidos com a contratação.

Essas ocorrências, que poderão ser de natureza institucional, de mercado, ambiente físico, econômicas, entre outras, são chamadas de riscos, e devem ser identificadas com base tanto na experiência acumulada pela Administração, no desempenho da sua atividade contratual, como também em normas técnicas ou outros documentos que, eventualmente, se ocupem de identificar riscos no segmento de mercado em que se insere a contratação.

Uma vez levantados esses riscos, eles deverão ser organizados e devidamente tratados. É usual que essa organização seja feita em documentos denominados “mapa de riscos” ou “matriz de riscos”, cujo propósito é o de reunir a totalidade das circunstâncias de risco e permitir uma visão global das dificuldades que terão que ser contornadas. A partir disso, caberá à Administração, por meios dos agentes responsáveis pelo planejamento da contratação, identificar quais medidas hão de ser adotadas com o fim de prevenir a ocorrência dos riscos apontados no “mapa de riscos”, bem como os agentes responsáveis por tais ações. Para os riscos cujas medidas preventivas não sejam capazes de eliminar a probabilidade de virem a ocorrer, caberá à Administração definir as ações de contingenciamento que deverão ser adotadas, a fim de lidar com os impactos que deles decorrerão, resguardando assim resultados mínimos para a contratação.

Em atenção ao requisito do artigo 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, a SDU apresenta a Análise de Risco (doc. 0006792), onde conclui que a pretendida contratação se classifica como de risco médio. Importando em recomendações consignadas ao final do documento, e que foram observadas na elaboração do instrumento de convocação.

7.4. TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, modelo de execução do objeto, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, modelo de gestão do contrato, fiscalização, obrigações do órgão credenciador, obrigações do credenciado, critérios de medição e pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor e regime de execução, da proposta técnica, forma de seleção e critério de julgamento da proposta, exame da proposta técnica, exigências de habilitação, admissão de participação de consórcio, estimativa do valor da contratação (onde dispõe que não haverá custo/contrapartida deste Ente para esta ação), adequação orçamentária e disposições finais.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o Termo de Referência (doc. 0007013) contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados. Inclusive prevê que a vigência do Chamamento que será de 35 (trinta e cinco) dias corridos a partir de sua publicação, considerando o objeto do credenciamento.

8. LEVANTAMENTOS TÉCNICOS - PLANIALTIMÉTRICO E GEORREFERENCIAMENTO

Consta dos autos os levantamentos planialtimétricos das áreas objeto dos projetos, acompanhados do georreferenciamento (docs. 0007849, 0007561, 0007848, 0007847, 0007850, 0007851, 0007826, 0007852, 0007853, 0007827, 0007867, 0007866, 0007864, 0007863 e 0007865).

9. DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO DA EMPRESA

Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, a contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação, ou nos atos preparatórios que antecederam a contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade. Tais quesitos, segundo os quatro incisos do art. 62 da mesma Lei, englobam habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

10. DO EDITAL

Consta dos autos o edital (doc. 0008030), onde o preâmbulo dispõe sobre o objeto do credenciamento, dia, hora e local de entrega dos documentos, endereço eletrônico de publicação do edital, qualificação das partes, fundamentação legal; dia, hora e local de entrega dos documentos (cláusula 1); objeto e especificações (cláusula 2); justificativa (cláusula 3); lotes e quantidades previstas de unidades habitacionais (cláusula 4); valores das unidades habitacionais (cláusula 5); condomínios verticais – das unidades habitacionais – das licenças e autorizações (cláusula 6); visita técnica, com opção de não realizar (não obrigatória) (cláusula 7); condições para o credenciamento (cláusula 8); credenciamento (cláusula 9); declarações, da habilitação e da proposta (cláusula 10); envelope nº 01 - documentos de habilitação (cláusula 11); envelope nº 02: proposta técnica e comercial (cláusula 12); julgamento da proposta técnica (cláusula 13); recebimento dos documentos de habilitação e das propostas (cláusula 14); julgamento dos documentos de habilitação e proposta (cláusula 15); publicação do resultado (cláusula 16); local de prestação dos serviços (cláusula 17); forma de pagamento e preço (cláusula 18); recursos orçamentários (cláusula 19); penalidades (cláusula 20); recursos administrativos (cláusula 21); e disposições gerais (cláusula 22).

Consta da cláusula 3 a justificativa para o credenciamento, onde há registro de que a meta física proposta de quantitativo, em Lotes/UH a serem estabelecidos e os respectivos quantitativos por cada Lote são demonstrados a seguir, no Item 4 deste Edital. A meta é construir 1.280 (mil, duzentas e oitenta) unidades habitacionais , divididas em 3 empreendimentos, divididas em 4 condomínios em áreas de propriedade do Município de Marabá. No entanto o Documento de Formalização de Demanda, a especificação do objeto (cláusula 1 do edital), e o termo de referência, registram o quantitativo de até 1500 unidades habitacionais a serem objeto do projeto de construção. **Nesse sentido, também recomenda-se revisar se o quantitativo ora mencionado na cláusula 3 se encontra correto**. Grifamos.

Consta da cláusula 16, 16.2.4 que a contratação da empresa vencedora será realizada junto à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF), atendida a legislação federal pertinente. As condições para contratação serão definidas pelo Agente Financeiro, ou seja a Caixa Econômica Federal (CEF), não cabendo qualquer indenização por parte do Município, correndo os projetos e demais encargos por conta e risco dos proponentes.

A minuta de edital reúne as cláusulas e condições essenciais previstas para os instrumentos em espécie, nos termos previstos pelo artigo 25, da Lei nº 14.133/2021.

11. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO RESULTADO DO CREDENCIAMENTO

No que se refere a publicidade, a teor dos artigos 54 e 94, II, ambos da Lei nº 14.133/2021, e artigo 143, §1º do Decreto Municipal nº 383/2023 e alterações posteriores, deverá o resultado do Credenciamento ser publicado no DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO (IOEPA), DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (DOU) E DO MUNICÍPIO (FAMEP), PORTAL DE

TRANSAPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MARABÁ/PA e TCM/PA.

Devendo o resultado, com a lista de credenciados relacionados de acordo com o critério estabelecido no edital, ser publicado e estar permanentemente disponível e atualizado no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP.

Por fim constatado o atendimento de todas as exigências anexadas no Edital, tanto no tocante à documentação apresentada, inclusive, quanto a eventuais recursos, os autos serão remetidos a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF, Agente Operador – Financeiro, vez que a este agente financeiro caberá a contratação da empresa vencedora, não cabendo qualquer indenização por parte do Município, correndo os projetos e demais encargos por conta e risco dos proponentes.

12. CONCLUSÃO

Ante o exposto, **cumpridas as recomendações acima**, OPINO pelo prosseguimento do Processo nº 05060648.000001/2024-33 formalizado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) quanto ao Chamamento Público, por Credenciamento, com objeto de Seleção de empresa do ramo da construção civil, com comprovada capacidade técnica, interessada em apresentar projetos e construir até 1.500 (um mil e quinhentas) unidades habitacionais, divididas em 3 empreendimentos em áreas de propriedade do Município de Marabá, para atender as necessidades do MUNICÍPIO DE MARABÁ por intermédio da SUPERINTENDÊCIA DE DESENVOLVIMENTO UBANO - SDU, observadas as formalidades legais e atendido o interesse público.

É o parecer.
À consideração do Procurador Geral do Município.

Marabá, 29 de janeiro de 2024.

ROSALBA FIDELLES MARANHAO:18933068287

Assinado de forma digital por ROSALBA FIDELLES MARANHAO:18933068287
Dados: 2024.02.08 11:17:29 -03'00'

Rosalba Fidelles Maranhão
Procuradora Municipal
Portaria nº 006/07-GP
OAB/PA 4663

Documento assinado eletronicamente por **Rosalba Fidelles Maranhão**, **Procurador(a) Municipal**, em 29/01/2024, às 17:01, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, II, § 1º, do Decreto nº 397, de 2 de agosto de 2023 a partir de agosto de 2023 .
Nº de Série do Certificado: 7287144193965643363

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.maraba.pa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0010008** e o código CRC **B47217B5**.

Prefeitura Municipal de Marabá
Procuradoria-Geral Do Município
Gabinete Procurador-Geral

Despacho de Aprovação nº 26/2024/PROGEM-PG/PROGEM-PMM

PROCESSO n° 05060648.000001/2024-33

INTERESSADO: Superintendência de Desenvolvimento Urbano de Marabá

Assunto:

Aprovo o PARECER Nº 002/2024/PROGEM, por sua própria fundamentação.
Pelos motivos e fundamentos indicados na supramencionada manifestação, conclui-se que o procedimento submetido à análise demanda adequações.
Portanto, torna-se indispensável ao prosseguimento do feito o atendimento das recomendações que constam indicados no Parecer e consequentemente na sua conclusão ou demostrar eventual desnecessidade ou inconveniência da adoção das medidas sugeridas, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, alheios às competências desta Procuradoria.
Restitua-se os autos à DGLC às providências subsequentes.

Marabá-PA, 29 de janeiro de 2024.

QUITERIA SA DOS SANTOS:45154341287
Assinado de forma digital por QUITERIA SA DOS SANTOS:45154341287
Dados: 2024.02.08 11:17:46 -03'00'

Quitéria Sá dos Santos
Procurador(a)-Geral (Adjunta) do Município
Portaria nº 1126/2018-GP

Documento assinado eletronicamente por **Quitéria Sá dos Santos**, **Procuradora Geral Adjunta**, em 29/01/2024, às 17:21, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, II, § 1º, do Decreto nº 397, de 2 de agosto de 2023 a partir de agosto de 2023 .
Nº de Série do Certificado: 7287143086065326811

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.maraba.pa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0010017** e o código CRC **E2CA4F6B**.