PARECER JURÍDICO Nº 001.0422/2024
CONCORRÊNCIA Nº 90013/2024-SEHAB
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2024/038.19.02-SEHAB
INTERESSADOS: Secretaria Municipal de Habitação de Marituba/PA;
SOLICITANTE: Coordenadoria de Licitações e Contratos

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONCORRÊNCIA PRESENCIAL. ANÁLISE JURÍDICA DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 53 DA LEI Nº 14.133/2021.POSSIBILIDADE JURIDICA

I – RELATÓRIO

A coordenadoria de Licitações e Contratos do município de Marituba/PA solicitou desta Assessoria Jurídica a emissão de Parecer acerca da possibilidade jurídica e legalidade, além da análise da minuta de Edital e anexos relativos ao procedimento licitatório **Concorrência nº 90013/2024-SEHAB**, que tem como objeto a **contratação de empresa especializada na execução de Projeto de Trabalho Social – PTS, para atender 749 famílias do Residencial Parque dos Umaris no município de Marituba/PA,** conforme especificações contidas nos presentes autos.

Importante salientar ainda que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, incluindo o Edital, seus anexos e demais peças que acompanham a presente manifestação.

Aos autos, foram juntados os seguintes documentos:

1) Documento de Formalização da Demanda;
2) Estudo Técnico Preliminar;
3) Análise de Riscos;
4) Convênio nº 36199331;
5) Projeto de Trabalho Social e Plano de Trabalho elaborados pela SEHAB;
6) Justificativa da necessidade do certame;
7) Declaração de adequação orçamentária;
8) Autorização da Autoridade Administrativa;
9) Ato de designação do Agente de Contratação e Equipe de Apoio;
10) Minuta de Edital e anexos;
11) Despacho da Coordenadoria de Licitações e Contratos para Jurídico;

É o breve relatório.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, cumpre salientar que os Pareceres Jurídicos são atos pelo qual os órgãos consultivos da Administração emitem opiniões sobre assuntos técnicos de sua competência, de tal forma que visam elucidar, informar ou sugerir providências administrativas nos atos praticados pela Administração, tomando como base, exclusivamente os elementos constantes nos autos até a presente data e que, em fase do disposto no artigo 53 da Lei 14.133/2021, analisa sob o prisma estritamente jurídico, senão vejamos:

> *Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará o 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 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.*

Desse modo, evidencia-se assim que a análise aqui empreendida se circunscreve aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Ademais, presume-se que as especificações técnicas, contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Deve-se salientar ainda 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.

III – NATUREZA JURÍDICA DO PARECER

Como é cediço, o Parecer Jurídico possui natureza de orientação obrigatória, mas de conclusão meramente opinativa, de modo que as orientações apresentadas não vinculam o gestor público que, de forma justificada, pode adotar orientação contrária ou diversa da emanada por esta Assessoria Jurídica.

Tal entendimento decorre do fato de que a responsabilidade sobre os atos do processo é atribuída ao seu respectivo subscritor, restando à assessoria jurídica do órgão, a análise da questão sob o prisma da juridicidade, tão somente.

Portanto, conclui-se que o Parecer jurídico é ato formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica do órgão assessorado, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela Lei.

IV – DA INSTRUÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Como é cediço, a instrução processual da licitação começa com a deflagração da fase preparatória do certame, a qual trata da fase interna da licitação, onde a Administração realiza os estudos necessários, a viabilidade, o interesse público envolvido e as melhores soluções a serem empregadas, observando-se o que dispõe o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021.

Feita a devida observação, com relação aos presentes autos em análise, verifica-se que a necessidade da contratação baseou-se em estudo técnico preliminar, bem como as características relacionadas à definição do objeto, das condições de execução e pagamento, orçamento estimado com a composição dos preços, a elaboração da minuta do edital, contrato e anexos, o regime de execução dos serviços, a modalidade e o critério de julgamento da licitação e a análise dos riscos tiveram como base o Convênio nº 36199331, firmado entre a Prefeitura Municipal de Marituba/PA e a Caixa Econômica Federal, que acompanha os autos.

Consoante a fase interna da licitação ser de suma importância para o certame como um todo, é de suma importância escolher adequadamente a modalidade de licitação a ser utilizada. Isto posto, vem à baila o conceito de concorrência definido pelo artigo 6º, inciso XXXVIII da Lei nº 14.133/2021, o qual define: *“concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia...”*

Dito isto, destacamos que o objeto da presente contratação é a execução do Projeto de Trabalho Social – PTS, para atender 749 famílias do Residencial Parque dos Umaris, no município de Marituba/PA, de modo que entendemos estar adequado a modalidade escolhida.

Seguindo a análise da instrução do procedimento licitatório, a Lei nº 14.133/2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18.

O 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 devidamente avaliada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Neste sentido, ressalte-se ainda, 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, o que se vislumbra realizado no presente caso concreto.

V – DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS À CONTRATAÇÃO

1 – DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA – D.F.D.

O Documento de Formalização da Demanda – D.F.D. é procedimento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do artigo 12, da Lei nº 14.133/2021.

No caso em tela, constata-se presente o referido Documento de Formalização da Demanda, estando preenchido o referido requisito.

2 – DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – E.T.P.

O Estudo Técnico Preliminar – E.T.P. deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido (inciso I do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021). Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Tal documento é definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Na conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência, segundo inteligência do art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 6º da IN SEGES nº 58/2022.

Em que pese o conteúdo do ETP seja eminentemente técnico, de competência da área técnica do setor demandante, verifica-se que constam as indicações do interesse público envolvido, a descrição das soluções, a solução que se entende mais adequada e a adequação da contratação para o atendimento da necessidade, de forma a cumprir os requisitos mínimos exigidos pelo art. 18, §2º, da Lei nº 14.133/21.

3 – DA ANÁLISE DE RISCOS

Conforme aduz o artigo 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que porventura poderão recair sobre o objeto em comento.

No presente caso em análise, verificamos que foi juntado aos autos o Mapa de Riscos, em atendimento ao requisito exigido pelo artigo 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

4 – DO ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação com base no valor previamente estabelecido pelo Convênio nº 36199331.

5 – DO TERMO DE REFERÊNCIA

Para a elaboração do Termo de Referência, a Administração deve observar para as exigências dispostas no artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal, além de atender também ao disciplinado pela Instrução Normativa

SEGES/ME nº 81/2022, a qual dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência, sempre adaptando ao caso concreto da demanda a ser atendida.

Posto isso, o artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 determina:

> *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.*

Na presente demanda, o instrumento colacionado reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos normativos acima referidos. Além disso, cabe ressaltar que foi utilizado o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União, contendo os elementos indispensáveis na forma padronizada (inciso IV do art. 19 e §1º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021 c/c §2º do art. 9º da IN SEGES/ME nº 81, de 2022), tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico.

Diante de todo o exposto, entende-se que o Termo de Referência não necessita de ponderações, nem medidas corretivas a serem empregadas, de forma que preenche os requisitos legais para prosseguimento da contratação.

Projeto Básico é documento essencial e próprio das licitações para realização de obras e serviços de engenharia, que permite a definição de elementos técnicos suficientes para o adequado andamento do processo de contratação pública.

6 – DA MINUTA DO EDITAL

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar, por oportuno, que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

> *I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto*
>
> *II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;*
>
> *III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e*
>
> *IV) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.*

No caso dos autos, a minuta de edital juntada ao processo reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos dispositivos acima referidos, tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico.

Convém destacar ainda que as licitações deverão preferencialmente ser realizadas na forma eletrônica. Todavia, o artigo 17, §2º da Lei 14.133/2021, admite a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, com a gravação sendo juntada aos autos após o encerramento da sessão pública de apresentação de propostas.

No presente caso, foram apresentadas as devidas justificativas que se baseiam na complexidade do objeto a ser licitado, o qual necessita que as propostas apresentadas sejam avaliadas por equipe técnica da SEHAB responsável pela elaboração do Projeto de Trabalho Social, a fim de conferir sua adequação ao plano de trabalho aprovado.

7 – DA MINUTA DO CONTRATO

Na celebração dos contratos administrativos devem ser observados e respeitados os princípios administrativos, sendo importante frisar que visam alcançar um fim útil para a coletividade, o que implica dizer que diante de um conflito entre os interesses do particular contratado e da Administração Pública contratante prevalecerá os interesses deste último. Tal entendimento impõe que a redação dos

instrumentos contratuais siga parâmetros e regras definidas pelo Ordenamento Jurídico vigente.

Nesse diapasão, verificamos que a minuta contratual apresentada reflete o modelo padrão disponibilizado no sítio eletrônico da AGU e, portanto, encontra-se em conformidade com as exigências legais.

8 – DA DESIGNAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

No presente caso, foi juntado aos autos o Decreto de designação dos agentes de contratação/pregoeiro e da equipe de apoio, apresentando-se, o processo, regular nesse aspecto, conforme disciplinamento dos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021, cabendo apenas alertar ao órgão para que se assegure quanto às vedações estabelecidas no ordenamento jurídico, bem como para que atente às regras de atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, constantes do Decreto nº 11.246/2022. Em tudo, cuidado para observar o princípio da segregação de funções, previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, do Decreto nº 11.246/2022, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

9 – DA PUBLICIDADE

Destaca-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, incluído o termo de contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/ 2021.

Enfatiza-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.

VI – CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise do caso em tela, sob o prisma eminentemente jurídico/formal, esta Assessoria Jurídica entende que o procedimento se encontra dentro das exigências previstas na legislação, no que tange ao Edital, anexos e atos até então praticados, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e demais nomas correlatas.

É importante ressaltar que a análise foi realizada sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, sobretudo a que declara a necessidade de realizar a contratação, com base nas quais esta análise jurídica foi realizada, além de não vincular a Autoridade Competente, posto que a mesma possui a titularidade da competência do mérito administrativo disposto nesta situação.

Recomenda-se, por fim, em consonância com a Resolução Administrativa nº 22/2021/TCM-PA, que, após a celebração do Contrato Administrativo, seja este procedimento encaminhado à respeitável Controladoria Municipal de Marituba, a fim de que se manifeste, através de parecer técnico, quanto ao procedimento realizado.

É o parecer,

S.M.J.

Marituba/PA, 22 de abril de 2024

WAGNER TADEU VIEIRA CARNEIRO

Assinado de forma digital por WAGNER TADEU VIEIRA CARNEIRO
Dados: 2024.04.22 11:27:48 -03'00'

WAGNER VIEIRA
Assessor Jurídico