



PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo n° 610.011/2024.

Interessado: Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Urbanismo.

Modalidade: Concorrência.

Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços contínuos, sob demanda, de manutenção, requalificação e adaptação de prédios, logradouros, equipamentos e vias públicas do Município de Serra Caiada/RN, com fornecimento de insumos, equipamentos, ferramentas e mão de obra, na forma descritas nas planilhas de serviços com preços referenciados pela tabelas referências SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil, SICRO/DENIT - Sistema de Custos Referenciais de Obras Desenvolvida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, CAERN - tabela de custos desenvolvida pela Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte, ORSE - Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe e SEINFRA - Tabela de Custos desenvolvida pela Secretaria de Infraestrutura do estado do Ceará.

EMENTA: Direito Administrativo. Direito Constitucional. Lei n° 14.133/21. Decreto Municipal n° 05/2023. Licitação. Contratos Administrativos. Concorrência. Prestação de serviços contínuos, sob demanda, de manutenção, requalificação e adaptação de prédios, logradouros, equipamentos e vias públicas. Regime de Empreitada Global por Maior Desconto. Análise Jurídica Prévia. Aprovação.

I - RELATÓRIO

1. O presente processo administrativo trata da contratação através de Concorrência para prestação de serviços contínuos, sob demanda, de manutenção, requalificação e adaptação de prédios, logradouros, equipamentos e vias públicas do Município de Serra Caiada/RN, com fornecimento de insumos,



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 252

Rubrica

Mat. n°: 1404

equipamentos, ferramentas e mão de obra, na forma descritas nas planilhas de serviços com preços referenciados pela tabelas referências SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil, SICRO/DENIT - Sistema de Custos Referenciais de Obras Desenvolvida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, CAERN - tabela de custos desenvolvida pela Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte, ORSE - Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe e SEINFRA - Tabela de Custos desenvolvida pela Secretaria de Infraestrutura do estado do Ceará.

2. Os Autos são compostos por um único volume de 250 (duzentas e cinqüenta páginas), contendo:

- a) Documento de Formalização de Demanda;
- b) Solicitação em sistema Orçamentário e Financeiro próprio do Ente Público;
- c) ART - Anotação de Responsabilidade Técnica dos serviços que se pretende contratar;
- d) Estudo Técnico Preliminar;
- e) Projeto Básico;
- f) Memorial Descritivo;
- g) Despacho de Dotação Orçamentária;
- h) Termo de Abertura e Autuação de Processo Administrativo de Despesa;
- i) Ato de Autorização e adequação orçamentária alinhada com a LOA, PPA e LDO;
- j) Minuta de Edital e respectivos anexos.

3. Ato contínuo o processo foi direcionado a esta Procuradoria com o desígnio de promover a análise da Minuta de Edital de Licitação e demais atos, com o viés jurídico, identificando se está de acordo com a legislação brasileira, em especial a Lei nº 14.133/2021, art. 53; e os Princípios que regem a Administração.

4. Convém salientar que a análise do Processo por esta Parecerista limita-se às peças nele existentes até o momento da entrega na Procuradoria, de modo que não se responsabiliza para a análise do procedimento após a data atual; e que o fluxo do procedimento adotado está previsto na Instrução



Normativa de nº 002/2024, a qual regulamenta a instrução processual das despesas públicas e informações prestadas pela Prefeitura Municipal de Serra Caiada/RN, visando à padronização dos processos e procedimentos no âmbito do Poder Executivo Municipal.

II - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

5. A Constituição Federal brasileira preconiza em seu artigo 37, XXI, a obrigatoriedade de processo licitatório para contratações públicas, ressalvadas algumas exceções especificadas em leis.

6. Consubstanciado no mandamento Constitucional arraigado no artigo supracitado os processos licitatórios, devem ser eivados de boa fé pública e estar fundamentados nos Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Vejamos:

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.
- grifos nossos.

7. Para a Doutrina, a Licitação permite ao Ente Público a contratação mais vantajosa economicamente, desde que preenchidos os requisitos, a partir de uma competição entre os licitantes. Segundo o entendimento de Fernanda Marinela, temos o seguinte:

Licitação é um procedimento administrativo destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública. Esse instrumento estriba-se na idéia de competição a ser travada, isonomicamente, entre os que



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 254

Rubrica

Mat. n.º: 4464

preenchem os atributos e as aptidões, necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõe assumir.

8. Com o advento da Lei Federal de nº 14.133/2021, percebe-se que os legisladores buscaram, sobretudo, fortalecer a fase de Planejamento das Licitações Públicas, criando mecanismos e instrumentos que forcem o Poder Público a estudar suas necessidades, analisar as melhores soluções possíveis no mercado para somente a partir daí destrinchar as características do que se pretende contratar, objetivando contratações vantajosas em eficiência e economia para os cofres públicos.

9. Neste diapasão, entendemos existirem requisitos mínimos que devem ser observados para cada tipo de processo em específico, os quais passarei a analisar minuciosamente com arrimo nas legislações supracitadas e Resoluções do Tribunal de Contas, à luz da jurisprudência pátria.

a) Da Instrução do Processo Licitatório

10. Segundo a legislação vigente, o Processo Licitatória visa, sobretudo, assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública; tratamento isonômico entre os competidores e a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou inexecutáveis; além de incentivar contratações que atendam ao conceito de sustentabilidade; de modo que para alcançar tais objetivos o processo deve respeitar fases e a exigências indispensáveis à legalidade.

a.1 Da fase Preparatória

11. Preliminarmente é importante evidenciar que o Plano de Contratações Anual não é obrigatório ao Município de Serra Caiada/RN com base no art. 6º do Decreto Municipal de nº 05 de 29 de março de 2023, o qual regulamenta no âmbito municipal a Lei Federal de nº 14.133/2021.

11. Passo seguinte, evidenciamos no processo em comento o **Estudo Técnico Preliminar** logo no início do processo, no qual há a descrição da necessidade como um todo caracterizando o interesse público envolvido, contendo



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 255

Rubrica

Mat. nº.: 4264

os requisitos mínimos obrigatórios previstos no art. 18. Parágrafo 1º da Lei nº 14.133/21.

12. Há nos Autos ainda a definição do atendimento ao objeto por meio do **Projeto Básico** contendo definição das condições de execução, pagamento e garantias, conforme determinação legal, além da análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

13. No que diz respeito ao **orçamento**, o processo em comento trata-se de contratação por empreitada global por maior desconto sobre as tabelas SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil, SICRO/DENIT - Sistema de Custos Referenciais de Obras Desenvolvida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, CAERN - tabela de custos desenvolvida pela Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte, ORSE - Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe e SEINFRA - Tabela de Custos desenvolvida pela Secretaria de Infraestrutura do estado do Ceará, ou seja, as tabelas utilizadas como parâmetro são exatamente dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, consoante determina o inciso III do art. 5ª da Instrução Normativa nº 65, de 07 de Julho de 2021.

14. Vale salientar que muito embora o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte ainda não tenha criado Resolução que trate da Despesa Pública considerando especificamente o rito através da Nova Lei de Licitações, iremos utilizar neste Parecer Jurídico a Resolução de nº 028/2020 de forma complementar, considerando ser a única vigente a tratar sobre o tema.

15. Neste diapasão, temos que de acordo com a Resolução supracitada, Processos de Despesa Pública devem conter essencialmente a solicitação da despesa com objeto claro, preciso e suficiente da demanda com a conseqüente justificativa da necessidade; Projeto Básico; Orçamento detalhado em planilhas; ato confirmatório da existência de saldo orçamentário específico; despacho do ordenador de despesa autorizando a abertura do processo; confirmação da adequação



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 256

Rubrica _____

Mat. n°.: 1464


orçamentária e financeira com a LOA, PPA e LDO; tudo que encontramos no caso em comento.

16. Especificamente quanto à Licitações, temos que para além dos requisitos supracitados, frise-se já contidos no Processo, faz-se necessário, no que couber, também os seguintes:

- despacho autorizativo da deflagração da licitação, exarado pelo ordenador de despesa competente;
- minuta do instrumento convocatório, quer seja edital ou convite;
- minuta do termo de contrato, quando for o caso;
- parecer da assessoria jurídica do órgão ou entidade contratante, com a manifestação acerca do exame e aprovação das minutas, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei Nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- via original do instrumento convocatório, devidamente assinado;
- cópia da portaria de designação da comissão de licitação, permanente ou especial, do leiloeiro administrativo ou oficial, do responsável pelo convite, ou do pregoeiro e respectiva equipe de apoio;
- comprovantes das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 da Lei Nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou, quando se tratar de pregão, nos termos do regulamento próprio a que se vincula a unidade administrativa licitante, observado o disposto no art. 4º da Lei Nacional nº 10.520, de 17 de julho de 2002;
- no caso específico de convite, comprovantes da divulgação do instrumento convocatório, em local apropriado, e da efetiva entrega do mesmo aos interessados convidados;
- documentação comprobatória da habilitação dos interessados, conforme exigida no instrumento convocatório correspondente;
- original das propostas e dos documentos que as instruírem;
- documentação relativa a razões e contrarrazões de recursos eventualmente apresentados pelos licitantes;
- manifestações e decisões acerca dos recursos eventualmente apresentados pelos licitantes;
- atas, relatórios e deliberações dos responsáveis pelo julgamento da licitação;
- termo de proclamação do resultado da licitação;
- pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, nos termos do inciso VI do art. 38 da Lei Nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993;



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC
Fls. <u>257</u>
Rubrica 
Mat. n.º: <u>464</u>

- ato de adjudicação do objeto da licitação;
- ato de homologação da licitação;
- comprovantes de publicação na imprensa oficial dos atos de homologação da licitação e de adjudicação do seu objeto;
- despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
- quando houver, pedido de impugnação do instrumento convocatório de licitação, assim como o ato contenedor da manifestação da administração acerca do respectivo pleito;
- outros comprovantes de publicações e demais documentos relativos à licitação; e
- documentação comprobatória da realização de audiência pública, no caso de processo licitatório que se enquadre nas situações previstas no art. 39 da Lei Nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993, devidamente acompanhada do comprovante da divulgação da mesma;

17. Desta forma, temos que o Processo em apreço possui todos os requisitos supracitados, consoante normativa pertinente ao tema junto ao Órgão fiscalizador responsável.

a.2 Da Escolha pela Modalidade Concorrência.

18. Notadamente, compreendemos que a contratação pretendida, em razão de tratar-se de execução de serviços de engenharia de natureza comum, devem ocorrer através da Modalidade Concorrência, com arrimo no art. 6º, XXXVIII, da Lei 14.133/21. Vejamos:

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação 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; - grifos nossos.**





19. Outrossim, temos que o Setor demandante optou pelo uso do **Sistema de Registro de Preço, considerando a execução parcelada do objeto, conforme exposto e justificado no Estudo Técnico Preliminar** ao item nº 11 com enfoque na necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

20. Importante frisar que o Setor demandante optou pela contratação por maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado, justificado pela execução do serviço pretendido, o que é legal de acordo à norma atual (art. 6º, XXXVIII, e, da Lei nº 14.133/2021).

a.3 Do Edital de Licitação

21. O Edital de Licitação deve refletir a essência das escolhas realizadas pelo Setor Requisitante, assim definidas no ETP e Projeto Básico, não podendo dela se distanciar, com objetivo principal de perseguir uma contratação satisfatória.

22. Tanto é que um dos principais Princípios da Licitação é o de Vinculação ao Edital, segundo o qual a *Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato.*

23. Para Alexandre Mazza, coerentemente aos preceitos legais, elenca que o edital deve prever (a) *objeto da licitação;* (b) *regras de convocação;* (c) *critérios de julgamento;* (d) *exigências de habilitação;* (e) *sistema de recursos;* (f) *penalidades da licitação;* (g) *instrumentos de fiscalização;* (h) *modo de gestão do contrato;* (i) *forma de entrega do objeto;* e (j) *condições de pagamento.*¹

24. Isto posto, temos no processo em comento um Edital que preenche os requisitos através da propositura de tópicos facilmente compreensíveis

¹ Mazza, Alexandre. Manual de Direito Administrativo / Alexandre Mazza, Ed. 12 – São Paulo: SaraivaJur, 2022. Pag. 1089.





ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 259

Rubrica

Mat. n.º.: 4464

em que há delimitação da contratação pretendida e do processo a ser adotado com todas as fases definidas e abordadas.

25. Notamos que **o objeto encontra-se preciso, suficiente e claro; e as regras de habilitação não excedem os ditames legais, estando definidas também em consonância ao deliberado pelo Setor Requisitante nas peças iniciais do Processo em estudo.**

26. De mais a mais, no que diz respeito às **regras de Habilitação Econômico Financeira**, percebemos que além dos documentos mais comuns, solicita Balanço Patrimonial com adoção de índices específicos. Contudo, analisando os Autos, **verifico a existência de justificativa para a referida adoção, bem como um Parecer Jurídico que ratifica a legalidade dos índices em evidência**, motivo pelo qual compreendo que não há excessos quanto ao permitido em lei.

27. Outrossim, **quanto à Qualificação Técnico-Profissional**, o setor Técnico exigiu apenas atestados de apenas três itens, sem quantidade específica, apresentando justificativa técnica para a exigência. A jurisprudência vigente ressalta que exigências desse tipo não são vedadas, mas devem limitar-se ao estritamente necessário à garantir a qualidade da contratação, bem como que à quantidade prevista em lei que atualmente é de no máximo 50% (cinquenta por cento) do que se pretende executar.

28. No caso concreto, considerando que a premente contratação não possui ainda a especificação do que se pretende fazer, configurada pelo Registro de Preços, o setor responsável deixou em aberto as quantidades, o que garantiu a legalidade da exigência.

29. Importante ainda é que o setor que planejou a contratação evidenciou a importância da alteração de fases de habilitação e julgamento de propostas do procedimento adotado (item 13, c do ETP). Sobre este ponto, temos a permissibilidade da própria norma no art. 17, parágrafo primeiro da Lei nº 14.133/21. Vejamos:



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

- 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.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação. – grifos meus.

30. Logo, o critério permissivo é a justificativa e modificação que garantem a legalidade da citada inversão, o que encontramos não somente no ETP conforme exposto, mas também no tópico 5 e seguintes do Edital, deixando devidamente claro para todos os participantes.

31. Por analogia, em recente julgado², o Supremo Tribunal Federal - STF fixou o entendimento que é permitido aos Estados, DF e Municípios a instituir as fases de procedimentos licitatórios de forma diversa da Lei nº 14.133/21 ante a competência suplementar dos demais Entes Federativos, o que salvo melhor juízo, ratifica a possibilidade da inversão de fases no procedimento em análise.

a.4 Da Minuta do Contrato e Ata de Registro de Preços

32. A minuta do Contrato estudada é coerente ao Modelo praticado pela Advocacia Geral da União para contratações na Nova Lei de

² Recurso Extraordinário nº 1188352, o qual versava sobre a inconstitucionalidade de Lei que disciplina as fases dos procedimentos licitatórios de licitação.





ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 262

Rubrica

Mat. n°: 1464

- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
XIX - os casos de extinção.

33. Do exposto, salvo melhor juízo, compreendemos que a Minuta do Contrato atende aos requisitos legais, estando nela expostas e bem definidas toda a execução do objeto pretendido.

34. Igualmente ao Contrato, a minuta de Ata de Registro de Preços segue o modelo da AGU e, analisando-a, percebo a existência de todas as cláusulas obrigatórias, consoante regras previstas no art. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/21.

35. No que tange à **possibilidade de Adesão**, instituto previsto tanto na Legislação Federal quanto no Decreto Municipal que regulamenta as contratações públicas do Município de Serra Caiada/RN, temos que o setor técnico optou pela sua possibilidade, desde que atendidos os requisitos legais, quais sejam (i) apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público; (ii) demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei; e (iii) prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor; para além do respeito aos limites estabelecidos.

III - CONCLUSÃO

36. Neste diapasão, entendo que o Processo Administrativo de nº **610.0112024** atendeu aos requisitos legais, de modo que a Minuta do Edital e respectivos anexos, incluindo a minuta da Ata de Registro de Preços e do Contrato, estão em conformidade com a legislação vigente pertinente ao tema.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA CAIADA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PMSC

Fls. 263

Rubrica

Mat. n°: 1464

37. Remeto os autos ao Setor pertinente para o prosseguimento do processo.

Serra Caiada/RN, 17 de Julho de 2024.

Râmida Raiza de Oliveira Pereira Gonçalves
Procuradora Geral
OAB/RN n° 14.285