



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER JURÍDICO Nº 49/2024-PGM

I - PREÂMBULO

Protocolo kanban: 224547

Modalidade: Concorrência eletrônica

Consulente: Departamento de licitações e contratos

Órgão demandante: Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania

Objeto: Contratação de empresa para execução de obra de reforma do salão de eventos do CCI – Centro de Convivência dos Idosos - Vovó Luzia, em Comodoro-MT

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS.
CONCORRÊNCIA. OBRA DE ENGENHARIA.
LEI Nº. 14.133/2021. POSSIBILIDADE.
RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS

II – DA CONSULTA

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade concorrência pelo critério de julgamento de menor preço, com objeto descrito acima, e de acordo com as especificações e condições constantes no projeto básico, projetos executivos, planilhas orçamentárias e demais peças técnicas deste procedimento.

Os autos foram regularmente formalizados e estão instruídos com os seguintes documentos, relacionados conforme encartados ao procedimento:

- a) Estudo técnico preliminar, p. 1 e seguintes;



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

- b) Documento de Oficialização da Demanda – DOD, p. 14 e seguintes;
- c) Justificativa, p. 24 e seguintes;
- d) Termo de referência, p. 29 e seguintes;
- e) Projeto básico e arquitetônico – memorial descritivo – especificações técnicas da obra, p. 48 e seguintes;
- f) Mapa de riscos, p. 82 e seguintes;
- g) Planta baixa, p. 93 e seguintes;
- h) Planilha de discriminação dos serviços do orçamento, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro, composição de preços, planilha de encargos sociais sobre a obra, p. 110 e seguintes;
- i) Autorização para a abertura da licitação, p. 130;
- j) Edital e anexos, p. 133 e seguintes;

O presente parecer trata da análise prévia ao procedimento licitatório, estabelecida pelo art. 53 da Lei Federal n. 14.133/2021.

É o relatório.

III – DA ANÁLISE JURÍDICA

III. 1) Finalidade e abrangência do parecer jurídico

O parecer jurídico tem por finalidade assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, segundo preconiza o art. 53, I e II, da Lei n. 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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:



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

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;

O controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Nesse sentido, cito por analogia o Enunciado BPC n. 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC n° 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Nessa esteira, presume-se que as especificações técnicas do objeto, de acordo com a sua natureza e complexidade técnica, inclusive quanto ao seu detalhamento, características, requisitos e avaliação do preço estimado, além do encarte dos projetos de engenharia necessários ao planejamento e execução da obra em contratação, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A propósito, essa é a diretriz disposta no parágrafo único do art. 3º, da Resolução Normativa n. 39/2016, do TCE/MT, que *estabelece parâmetros técnicos mínimos para projetos*



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

básicos de obras públicas, à luz da Lei Federal nº 8.666/1993, e dá outras providências, a qual cito por analogia:

[...] Parágrafo único. **O projeto básico deve conter o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, cronograma, orçamento (planilha de custos e serviços; composição de custo unitário de serviço), cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executada.**

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas com foco na segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Assim, as questões relacionadas estritamente à legalidade serão apontadas para fins de correção e aprimoramento da instrução processual.

III. 2) Planejamento da contratação. Estudo Técnico Preliminar

A Lei n. 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, *caput*, da lei 14133/2021).

O art. 18 apresenta o rol de elementos e documento que devem ser providenciados na fase de planejamento, a saber:

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



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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](#)**.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

(grifos)

No mesmo dispositivo o legislador traçou os elementos que compõem o Estudo Técnico Preliminar, que 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:

- 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;



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

-
- 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.

De acordo com o §2º do art. 18, da novel lei de licitações e contratos, o estudo técnico preliminar deverá **conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do seu § 1º**, e quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Essa regra foi reproduzida decreto regulamentador do ETP no âmbito do município de Comodoro/MT – decreto municipal n. 21/2023, ao dispor no § 1º do art. 8º que o instrumento deverá conter no mínimo os elementos previstos nos incisos I, V, VI, VII e XIII do caput do mencionado artigo, a saber:

- (i) descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*
- (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 e;*
- (xiii) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação*



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

para o atendimento da necessidade a que se destina.

Por isso, além das exigências da Lei n. 14.133/2021, deve a administração observar as regras do Decreto Municipal n. 21/2023.

Os servidores da área técnica do órgão demandante elaboraram o ETP (p. 1 e seguintes), que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação e aprovação cabe, em última análise, ao próprio órgão, cabendo à assessoria jurídica a verificação de existência, no mínimo, dos documentos citados no § 2º do art. 18, da Lei n. 14.133/2021, reproduzidos no §1º do art. 8º do Decreto Municipal n. 21/2023.

Quanto aos seus elementos, sem adentrar aos seus aspectos técnicos, vislumbro a existência dos previstos no § 1º do art. 18, com exceção ao seu inc. 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).

Nesse contexto, por não contemplar todos os elementos relacionados no § 1º do art. 18, em atenção ao comando da parte final do seu § 2º, **recomenda-se o encarte das devidas justificativas relativas à ausência do inc. II do § 1º (§ 2º, parte final, do art. 18 da lei n. 14.133/2021), salientando-se, de antemão, que o requisito trata da alusão à previsão da contratação no plano anual de contratação, “sempre que elaborado”.**

III. 3) Da análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Segundo a consultoria Zenite, 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**¹.

Ainda sob a ótica da renomada consultoria, – ainda que não conste expressamente da Lei nº 14.133/2021, **entende-se possível dispensar a realização da análise de riscos** quando o planejamento da contratação envolver a contratação de solução extremamente simples ou que se observe, por exemplo, elevado nível de conhecimento que a Administração já acumulou, não demandando assim a elaboração de um gerenciamento de riscos específico, ou permitindo o aproveitamento de estudos anteriores elaborados para outras ocasiões, **devendo a Administração justificar a desnecessidade de instruir o planejamento com tal requisito.**

No caso em exame, verifica-se o encarte do mapa de riscos à p. 82 e seguintes. Assim, s.m.j, foi atendido o requisito do art. 18, X, da lei n. 14.133/2021.

III. 4) Da modalidade licitatória eleita.

O órgão demandante optou pela modalidade licitatória denominada concorrência, que possui regulamentação na Lei n. 14.133/2021.

Em seu art. 6º, inciso XXXVIII, define-se que concorrência é a *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;*

¹ Disponível em: https://zenite.blog.br/o-que-e-analise-de-risco-e-quando-deve-ser-realizada-no-etp-tr-ou-em-apartado/?doing_wp_cron=1711219135.9888799190521240234375#:~:text=%E2%80%93%20ainda%20que%20n%C3%A3o%20consta%20expressamente,a%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20j%C3%A1%20a%20cumulou%20n%C3%A3o



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Nos documentos instrutores do procedimento, em especial no item 13 (p. 6) do estudo técnico preliminar e no item 1 do termo de referência (p. 29), a área técnica responsável definiu que a solução para a necessidade administrativa constitui “obra de engenharia do tipo reforma”, cujo critério de julgamento é o de menor preço (edital – p. 133).

Portanto, a teor do 6º, inciso XXXVIII, da lei n. 14.133/2021, adequada a modalidade de concorrência eleita pelo órgão demandante.

III. 5) Dos requisitos legais para a realização da licitação na modalidade concorrência

Como já anotado, a modalidade concorrência é por legislação nacional, e no âmbito municipal, pelo decreto n. 5/2024, normas que estabelecem o procedimento preparatório que deverá ser observado pela Administração quando da adoção desta modalidade licitatória.

O art. 29 da lei n. 14.133/2021 prescreve, na literalidade, que: *A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei.*

No município de Comodoro, à concorrência em análise se aplicam os termos do decreto n. 5/2024, porque a normativa regulamenta a licitação pelo critério menor preço ou maior desconto, e o primeiro foi eleito como critério de julgamento no presente caso, de acordo com o edital (p. 133).

No que tange à fase preparatória do certame, dispõem respectivamente o art.18 da Lei n. 14.133/2021 e o art. 10, do Decreto Municipal n. 5/2024², *ipsis litteris*:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que

² “Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para contratação de bens, serviços e obras da Administração Pública Direta e Indireta no âmbito do Município de Comodoro/MT.”



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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](#).

Decreto Municipal n. 5/2024:



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 10. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual, 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 os documentos e procedimentos necessários de que dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, observada a modalidade de licitação adotada, nos termos do art. 3º.

Frente a isso, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e regulamentares e a instrução dos presentes autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pelo órgão demandante.

Da justificativa da contratação

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos.

Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados.

Recomenda-se especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

Por isso, os autos do procedimento licitatório devem ser instruídos com a devida justificativa da demanda, baseada em adequada fundamentação, apresentada a sua pertinência e relevância em relação à necessidade identificada.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

No caso em concreto, verifica-se a presença da justificativa à fl. 24, cuja discricionariedade e mérito são de atribuição do órgão demandante.

Do termo de referência e da definição do objeto

Cuida-se o termo de referência de documento de natureza técnica, essencial à instrução do procedimento e que deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.

Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Estabelece também a lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame.

Segundo o inc. XXIII do art. 6º, c/c §1º do art. 40, da lei n. 14.133/2021, o termo de referência deverá conter os seguintes elementos, no que couber ao caso em concreto:

[...]

- 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;



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

-
- 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;

[...]

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.

Para a regularidade do certame é imprescindível que a definição do objeto, refletida no termo de referência, corresponda às reais necessidades do Município, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame.

Deve-se registrar, na oportunidade, que dado ao caráter eminentemente técnico do TR, não pode a assessoria jurídica avaliar o conteúdo das especificações utilizadas, recomendando-se à administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Em todo caso, quanto aos elementos obrigatórios retro mencionados, verifica-se no TR à p. 29 e seguintes as suas existências.

Merece retificação, no entanto, a menção à modalidade “tomada de preços”, já extinta com o advento da lei n. 14.133/2021, para concorrência, que consta no preâmbulo do TR, p. 29.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A partir da especificação precisa do objeto e de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc) a equipe técnica do órgão demandante promoverá a adequada pesquisa de preços estabelecida pelo ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, com vistas a refletir o preço de mercado em relação ao produto ou serviço, e deve guardar rigor metodológico de proporcional à complexidade da demanda e aos riscos envolvidos.

Vejamos o teor da resolução de consulta n. 20/2016, do TCE/MT, a respeito da matéria:

Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. **1)** A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: **preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária**; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. **2)** Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.

O art. 23 da lei n. 14.133/2021 dispõe que *o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os*



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

O § 2º do mesmo dispositivo legal, reza que *no processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:*

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do **Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi)**, para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de 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, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No município de Comodoro/MT, o Decreto Municipal n. 11/2023 dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta.

Entretanto, o § 1º do art. 1º, da normativa legal, excetua sua aplicação em relação às obras e serviços de engenharia, que deverão observar o preconizado no § 2º do art. 23, da lei n. 14.133/2021, e as diretrizes da resolução normativa n. 39/2016, do TCE/MT, que estabelece parâmetros técnicos mínimos para projetos básicos de obras públicas, à luz da Lei Federal nº 8.666/1993, e dá outras providências, até a edição de normativa que a substitua.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Por sua vez, a parte final do art. 23, § 2º, inc. I, da lei n. 14.133/2021, excetuando as obras de infraestrutura e transporte, estabelece como parâmetro para o custo estimado das obras e serviços de engenharia, a composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do **Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi)**.

No caso em análise, vislumbra-se que o item n. 9 (Estimativa do valor da contratação, p. 42) do termo de referência enfrenta a estimativa de valores da contratação, declarando-se que [...] *9.1 O custo estimado total da contratação é de R\$113.387,93 (cento e treze mil, trezentos e oitenta e sete reais e noventa e três centavos), conforme custos unitários apostos na planilha orçamentária em anexo.*

As aludidas planilhas orçamentárias constam da p. 110 e seguintes, e salvo melhor juízo, apresentam por base de orçamento o sistema SINAPI

Assim, salvo melhor juízo, o procedimento guardou observância aos parâmetros elencados para a formação do preço nas obras de engenharia, **desde que observada à composição dos custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente na tabela de referência.**

Para além da adoção do parâmetro prioritário do sistema SINAPI, observa-se que em relação a alguns componentes, o orçamento também se referenciou em demais tabelas de orçamentos de obras de engenharia, no caso, a tabela ORSE (p. 122, 123, 125, 126).

É sabido que o rol de fontes de pesquisas elencados nos incisos do § 2º do art. 23, da lei n. 14.133/202 não é facultativo, mas subsidiário.

Ou seja, deve-se, em regra, observar a ordem dos parâmetros relacionados, utilizando-se prioritariamente o inc. I (pesquisa à SINCRO e SINAPI, conforme o caso), e assim, subsidiariamente os demais, quando o parâmetro antecessor não for possível ou mostrar-se inviável frente ao objeto.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Esse também é o sentido do art. 7º, combinado com o art. 9º, ambos da Resolução Normativa n. 39/2016, do TCE/MT, que respectivamente transcrevo:

Art. 7º Para fins de fiscalização do Tribunal e de parâmetro para órgãos/entidades, o custo global do orçamento-base de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

[...] Art. 9º **Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 7º e 8º, o Tribunal e os órgãos/entidades poderão proceder a estimativa de custo global por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da Administração Pública, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.**

A renomada consultoria Zenite já abordou a questão relativa à flexibilização da utilização da tabela SINAPI, **especialmente quando da inexistência de correspondência de preços naquele sistema**, seja em decorrência de uma realidade mercadológica diferente daquela estimada pela tabela SINAPI, ou por condições técnicas especiais que ensejem a adoção de valor além daquele estabelecido. Vejamos trechos do artigo em destaque:

[...] há que se levar em consideração que cada região e cada empreendimento possui suas particularidades técnicas e de mercado, o que finda por, em alguns casos, gerar uma variação no custo de insumos e serviços em relação àqueles consignados no SINAPI. Será que, ainda assim, a Administração estaria vinculada ao uso da mencionada tabela? Em um primeiro momento, se o referido sistema for incompatível com as necessidades da Administração, mostra-se possível o desenvolvimento de sistema de referência próprio, **mediante as devidas justificativas (art. 5º, do Decreto nº 7.983/2012).**

Ainda, de acordo com o art. 6º do mesmo Decreto, **se determinados itens da formação do preço não contarem com equivalente nesses sistemas, então o**



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

montante respectivo será apurado em pesquisa de mercado, para o que será possível a adoção de todo e qualquer meio para tanto adequado, inclusive as fontes consagradas no mercado (SCO, EMOP e Revista A construção, etc.).

Neste sentido, o art. 8º, estabelece a **possibilidade de adequar valores unitários identificados a partir do sistema referencial em função de variações locais ou técnicas. Frise-se, essa alternativa requer a elaboração de relatório técnico por profissional habilitado, e, caso a variação unitária exceda aquela prevista pelo SINAPI, também demanda justificativa técnica aprovada pelo órgão gestor dos recursos.**

Justamente por isso, entende-se adequado que a Administração, por meio de departamento competente, melhor conhecedor da realidade do mercado de obras e serviços de engenharia em sua região, pondere se os preços praticados para o empreendimento pretendido equiparam-se àqueles adotados pela referida tabela, ou se há discrepâncias entre ambos.

[...] se houver diferença expressiva entre os valores consignados no SINAPI e aqueles praticados no mercado, a Administração deverá realizar ampla pesquisa de preços a fim de aferir quais são os reais valores cobrados no segmento específico. O resultado desta pesquisa é que viabilizará a adoção dos preços cotados em detrimento daqueles constantes da tabela SINAPI, medida esta que só poderá ocorrer mediante justificativa devidamente fundamentada.³

Colhe-se da consulta à doutrina e jurisprudência, e da sua conjugação com a legislação atual, que a tabela SINAPI é fonte prioritária para a pesquisa de preços em obras comuns de engenharia.

No entanto, forçoso reconhecer que as peculiaridades e a localidade do empreendimento, em alguns casos, legitimam a adoção de outros parâmetros de formação do custo, notadamente os meios técnicos adequados, inclusive as fontes consagradas no mercado, a exemplo da utilizada em caráter subsidiário no caso presente (tabela ORSE).

³ Disponível em: <https://zenite.blog.br/tabela-sinapi-obrigatoriedade-de-uso-e-possibilidade-de-flexibilizacao/>; Acesso em: 02.04.2024



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Embora em caráter complementar se admitam as pesquisas às demais fontes, como acima explanado, em razão do princípio da motivação dos atos administrativos, a jurisprudência consagra, e a doutrina especializada recomenda, **que a variação de fontes de pesquisa seja baseada em justificativa da sua adoção**, oportunidade em que a equipe de *experts* da administração externará os fundamentos técnicos e de viabilidade da adoção das tabelas alternativas à SINAPI, com vistas a melhor composição do preço estimado.

Assim, em virtude da adoção de demais fontes de formação do preço da obra, para além da prioritária referência da tabela SINAPI (inc. I, § 2º, art. 23, da lei n. 14.133/2021), **sugere-se tão somente a elaboração de justificativa técnica voltada à viabilidade da opção adotada em caráter subsidiário (tabela ORSE), seja em razão das variações locais ou técnicas, dimensionamento de valores para demonstração do preço de mercado, dentre outras razões de ordem técnica.**

Das exigências de habilitação

Dispõe o art. 62 da lei n. 14.133/2021 que a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em: I - jurídica; II - técnica; III - fiscal, social e trabalhista; IV - econômico-financeira.

Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a lei n. 14.133/2021 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira.

Nos termos do inc. II do art. 63, da lei n. 14.133/2021, **deverá ser exigida a habilitação somente em relação ao licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento das propostas.**



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

A observância a essa regra, salvo melhor juízo, consta no item 7.3 do edital (p. 139).

Do mesmo modo, dispõe o inc. III do art. 63 da mesma legislação, que serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado.

A observância a essa regra, salvo melhor juízo, consta no item 7.3 do edital (p. 139).

No instrumento convocatório deve constar, ainda, exigência de declaração de que a licitante cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da previdência social, previstas em lei e em outras normas específicas, conforme o inc. IV do art. 63.

Essa exigência consta no item 4.8, letra “h”, p. 137 do edital.

Recomenda-se inserir no instrumento convocatório, cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas (§1º do art. 63 – lei 14.133/2021).

Da habilitação técnica

A habilitação técnica se restringe à apresentação dos documentos relacionados no art. 67, da lei n. 14.133/2021, conforme o caso, a saber:



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do [§ 3º do art. 88 desta Lei](#);

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

§ 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do **caput** deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.

§ 4º Serão aceitos atestados ou outros documentos hábeis emitidos por entidades estrangeiras quando acompanhados de tradução para o português, salvo se comprovada a inidoneidade da entidade emissora.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

§ 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do **caput** deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.

§ 7º Sociedades empresárias estrangeiras atenderão à exigência prevista no inciso V do **caput** deste artigo por meio da apresentação, no momento da assinatura do contrato, da solicitação de registro perante a entidade profissional competente no Brasil.

§ 8º Será admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição da disponibilidade do pessoal técnico referido nos incisos I e III do **caput** deste artigo.

§ 9º O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.

§ 10. Em caso de apresentação por licitante de atestado de desempenho anterior emitido em favor de consórcio do qual tenha feito parte, se o atestado ou o contrato de constituição do consórcio não identificar a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente, serão adotados os seguintes critérios na avaliação de sua qualificação técnica:

I - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio homogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada na proporção quantitativa de sua participação no consórcio, salvo nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, em que todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas;

II - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio heterogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada consorciado de acordo



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

com os respectivos campos de atuação, inclusive nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

§ 11. Na hipótese do § 10 deste artigo, para fins de comprovação do percentual de participação do consorciado, caso este não conste expressamente do atestado ou da certidão, deverá ser juntada ao atestado ou à certidão cópia do instrumento de constituição do consórcio.

§ 12. Na documentação de que trata o inciso I do **caput** deste artigo, não serão admitidos atestados de responsabilidade técnica de profissionais que, na forma de regulamento, tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos [incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei](#) em decorrência de orientação proposta, de prescrição técnica ou de qualquer ato profissional de sua responsabilidade.

Observa-se que para a comprovação da aptidão técnica a Administração pode impor exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico, solicitando a comprovação por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

No entanto, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º da lei nº 14.133/2021, de que é vedada a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas.

A súmula/TCU n. 263/2011 esclarece que:

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.

Recomenda-se, portanto, que o órgão demandante atente para os entendimentos do TCU sobre o tema, como acima apresentado, demonstrando, justificadamente, nestes autos, que os parâmetros de qualificação técnica fixados no edital são necessários, suficientes e



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se que as exigências formuladas não implicam em restrição ao caráter competitivo do certame (vide ainda o Acórdão nº 135/2005-P- TCU), e limitem-se aos documentos relacionados no art. 67, da lei n. 14.133/2021.

No caso em concreto, consoante item 14 do edital (p. 144 e seguintes), as exigências de qualificação técnica estão relacionadas da seguinte forma:

14.1. Licença Ambiental expedida por órgão competente. 14.2. Comprovante de registro ou inscrição do proponente (empresa) e de seu responsável técnico (engenheiro civil, etc) perante o CREA/CAU, devidamente atualizado mediante a apresentação da certidão de registro de pessoa jurídica (empresa) e física (responsável técnico); 14.3. Quanto à capacitação técnico-operacional: apresentação de um ou mais atestados de capacidade técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, em nome do licitante, relativo à execução de obra ou serviço de engenharia, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, envolvendo as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação ou regularmente emitido pelo conselho profissional competente, quando for o caso; 14.4. Os atestados exigidos no subitem anterior, para serem aceitos, deverão ter as seguintes informações: 14.5. Comprovação de registro ou inscrição da Licitante, bem como de seu(s) Responsável(is) Técnico(s), junto ao Conselho profissional competente, dentro do prazo de validade, observando as normas vigentes estabelecidas pelos respectivos Conselhos; 14.6. Acervo técnico do Profissional que serão os profissionais responsáveis técnicos pela execução da obra, desde que seja comprovada a atribuição do profissional quanto a execução de obras ou serviços de Construção Civil de características, no mínimo, semelhantes ao objeto da licitação. 14.7. A Comprovação de que o responsável técnico que responderá pela execução da obra pertence ao quadro da empresa, deverá ser comprovada por meio de uma das seguintes formas: 14.8. Carteira de Trabalho; 14.9. Certidão do CREA/CAU; 14.10. Contrato social; 14.11. Contrato de prestação de serviços; 14.12. Contrato de Trabalho registrado na DRT; 14.13. Termo, através do qual o profissional assuma a responsabilidade técnica pela obra ou serviço licitado e o compromisso de integrar o quadro técnico da empresa, no caso de vir a ser a esta adjudicada 14.14. Atestado de Capacidade



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Técnica (ACT) acompanhado da respectiva ART/RRT em nome da licitante emitido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente assinado, carimbado e em papel timbrado da empresa ou órgão no qual comprove "aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Deverá constar nos atestados de capacidade técnica o número da ART ou estar acompanhado da respectiva ART/RRT que lhe deu origem. 14.15. Os atestados de capacidade técnica a serem apresentados pelas licitantes, deverão comprovar a execução de, no máximo 50% dos serviços solicitados, conforme demonstrado na tabela abaixo: [...]

No que tange ao item 14.1 (exigência de licença ambiental), o inc. I do § 5º do art. 25, da lei n. 14.133/2021, confere à Administração a prerrogativa de prever no edital a responsabilidade do contratado pelo licenciamento ambiental. Portanto, em consonância com a legislação regente, ressalvadas às questões técnicas de exigência de licenciamento frente ao objeto.

Em relação ao item 14.2, tendo em vista sua natureza técnica, recomenda-se que o órgão demandante certifique-se de que foram definidos todos os profissionais que serão necessários à execução do objeto para, então, delimitar a necessidade de inscrição da contratada no conselho profissional competente (ex., CREA, CAU ou CRT), podendo envolver mais de um na hipótese do objeto exigir, sob a ótica técnica, atuação de equipe multidisciplinar.

A exigência de inscrição na entidade profissional competente está prevista no art. 67, V, da lei n. 14.133, de 2021, portanto, desde que realizada a ponderação retro mencionada, de cunho técnico, salvo melhor juízo, está em consonância com a norma de regência.

Da habilitação fiscal, social e trabalhista

Especificamente em relação a essas habilitações, dispõe o art. 68 que serão aferidas mediante a análise dos requisitos abaixo:



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#).

§ 1º Os documentos referidos nos incisos do **caput** deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do **caput** deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.

No caso em concreto, consoante item 12 do edital (p. 146), as exigências de habilitação fiscal estão relacionadas da seguinte forma:

Habilitação fiscal, social e trabalhista

Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ; b) Prova de Inscrição no Cadastro de Contribuintes Estadual ou Municipal, relativa ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; c) Prova de regularidade para com a Fazenda Nacional (Dívida Ativa da União e Contribuições Federais) e à Seguridade Social (INSS), emitida pela receita Federal do Brasil; d) Prova de regularidade junto ao (FGTS); e) Prova de regularidade para com a Fazenda Estadual (SEFAZ), do estado sede da licitante; f) Prova de regularidade para com a Fazenda Municipal do domicílio g) Certidão Positiva com efeito de Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT; h) Declaração que não emprega menor de 18 anos em trabalho noturno, perigoso ou



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

insalubre e não emprega menor de 16 anos, salvo menor, a partir de 14 anos, na condição de aprendiz, nos termos do art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988;

Do exame ao quanto estabelecido, denota-se, salvo melhor juízo, que as exigências limitam-se ao preconizado no art. 68 da lei n. 14.133/2021.

Todavia, para aperfeiçoamento da redação do item 12, letra “g”, sugere-se incluir também a “apresentação de certidão negativa de débitos trabalhistas”, visto que o item somente previu a apresentação de certidão positiva com efeito de negativa.

Da habilitação econômico-financeira

Segundo o art. 69, da lei n. 14.133/2021, habilitação econômico-financeira visa demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no **caput** deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do **caput** deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

O item 13.6 (p. 147) dispõe sobre inabilitação do licitante em caso de sua inobservância (apresentação de balanços patrimoniais e demonstrações contábeis).

Todavia, recomenda-se que para as eventuais omissões e desconformidades documentais que possam ser saneadas por meio de diligências, notadamente as voltadas a condições e circunstâncias pré-existentes, não seja aplicada a inabilitação automática e sumária do licitante, promovendo-se, **quando cabível**, as cautelas para saneamento do documento de habilitação, em nome da manutenção da competitividade, formalismo moderado e busca pela proposta mais vantajosa à administração, constando essa ressalva no dispositivo do edital.

Por sua vez, o item 13.8 do edital exige da licitante prova de possuir capital social ou patrimônio líquido até 10% (dez por cento) **do valor de sua proposta de preços**, nos termos do art. 69, § 4º da Lei Federal 14.133/2021.

Ocorre que o fundamento legal da exigência realizada, § 4º do art. 69, da lei n. 14.133/2021, possibilita à Administração, no caso de execução de obras, tal como o objeto em exame, estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) **do valor estimado da contratação, e não do valor da proposta do licitante**.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Assim, para que o item 13.8 do edital (p. 147) esteja em conformidade com o dispositivo legal que o baliza (art. 69, § 4º, da lei n. 14.133/2021), recomenda-se retificar sua parte final, excluindo-se a expressão “[...] do valor da sua proposta de preços”, e incluindo-se a expressão “[...] do valor estimado da contratação”.

Pelas mesmas razões, para que o dispositivo esteja adequado à legislação, recomenda-se **a retificação do item 13.11**, excluindo-se a expressão “[...] e não comprovarem o capital social ou patrimônio líquido **igual ou superior a 10% (dez por cento) no mínimo**, do valor total pretendido pelo licitante **em sua proposta inicial**, para incluir, por sugestão e adequação aos termos do § 4º do art. 69, da lei n. 14.133/2021, a expressão “[...] e não comprovarem o capital social ou patrimônio líquido **equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação**”.

Da garantia da proposta. Item 13.13 do edital

O item 13.13 (p. 148) estabelece a exigência de garantia de proposta, nos termos do art. 58, § 1º, combinado com o art. 96, § 1º, da lei de licitações e contratos.

No entanto, de forma diversa do percentual estabelecido pelo edital, em relação ao valor estimado da contratação (5% do valor global orçado pelo Município), o art. 58, § 1º reza que *a garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação*.

Dessa forma, por adequação legal, recomenda-se **retificar o item 13.13** (p. 148), **limitando o percentual de garantia da proposta exigida a 1% do valor estimado para a contratação, em conformidade com o art. 58, § 1º, da lei n. 14.133/2021**.

Por fim, recomenda-se incluir no rol das modalidades do seguro proposta (item 13.13 e seguintes), o título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total, prevista no art. 96, § 1º, IV, da lei n. 14.133/2021.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Do preenchimento da proposta

O item 8.1, letras “e” e “f”, do edital do edital (p. 140) aduz, respectivamente, que *os licitantes devem respeitar os preços máximos, global e unitário, estabelecidos no orçamento da Administração, e que é vedada a aceitação de preços unitários acima dos previstos no orçamento da Administração.*

Sob essa mesma ótica, estabelece o item 8.6 (p. 141) que *os preços ofertados, tanto na proposta inicial, quanto na etapa de lances, serão de exclusiva responsabilidade do licitante, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração, sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.*

Ocorre que, nesses moldes inserida no edital, a regra acima pode induzir à interpretação de que eventuais erros e omissões não substanciais nas propostas dos licitantes acarretariam desclassificação sumária, definida como aquela que ocorre de plano, sem a promoção de diligências para correção das inconsistências consideradas sanáveis.

A novel lei de licitações e contratos positivou a visão jurisprudencial influenciada pelo formalismo moderado, proteção ao caráter competitivo da licitação e obtenção da proposta mais vantajosa, no sentido de que a promoção de diligências *também devem permitir o saneamento/correção de falhas nas propostas quando analisadas em relação ao conjunto que encerra a oferta.*⁴

Dispõem, respectivamente, os arts. 12, III, e 59 da lei n. 14.133/2021:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

*III – o desatendimento de exigências meramente formais que **não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua***

⁴ Disponível em: <https://zenite.blog.br/proposta-saneamento-de-vicios-na-composicao-dos-custos-unitarios/>; acesso em: 02.04.2024



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

(...)

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

V – apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.” (Destacamos.)

Especificamente em relação a eventuais erros no preenchimento das planilhas de formação dos preços dos licitantes, já se manifestou o TCU:

Erro no preenchimento da planilha de formação do preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, **quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado.** (Acórdão 1.811/2014 – Plenário)

A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, **devendo a Administração contratante realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto.** (Acórdão 2.546/2015 – Plenário).

Assim, nos termos dos arts. 12, inc. III e 59, da lei n. 14.133/2021, e observado o entendimento jurisprudencial sobre a matéria, recomenda-se a retificação/complementação dos itens 8.1, letras “e” e “f”, e item 8.6, do instrumento convocatório, **para constar a observação de que especificamente em relação a tais itens, os erros e falhas não considerados substanciais nas planilhas de formação de preços dos licitantes deverão ser objeto de diligência para suas eventuais correções, desde que não seja alterado o valor global proposto.**

Das orientações gerais sobre a minuta do edital



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Da previsão de existência de recursos orçamentários

A lei n. 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

Direto ao ponto, verifica-se a ausência da indicação orçamentária de forma autônoma e de praxe, embora indicada a dotação orçamentária no termo de referência e minuta contratual, de modo que se recomenda sua juntada ao procedimento.

Autorização para a abertura da licitação

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação.

No caso em análise, vislumbra-se a presença da autorização da abertura do certame pelo prefeito municipal, assinada eletronicamente pela respectiva autoridade competente. (p. 130).

III. 6) Designação do agente de contratação e equipe de apoio

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um agente de contratação, dentre os servidores dos quadros permanentes desta Municipalidade, cujas atribuições incluem o para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (art. 2º do decreto municipal n. 9/2023⁵).

Anote-se que a teor do inc. I do art. 3º do decreto mencionado, o servidor designado deve possuir atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

Nos autos, todavia, não consta o ato de designação de tais agentes públicos, recomendando-se suas juntadas (agente de contratação e equipe de apoio).

III. 7) Dos elementos formais do instrumento convocatório

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido.

O Art. 25, por sua vez, dispõe que *o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*

Quanto a estes pontos, da minuta do edital e seus anexos (termo de referência), salvo melhor juízo, constam tais requisitos, estando, portanto, regulares quanto aos seus elementos constitutivos.

⁵ Regulamenta a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação de fiscais e gestores de contratos, nas áreas de que trata a Lei Nacional nº 14.133 de 01 de abril de 2021 e dá outras providências



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

No aspecto material, recomenda-se retificar os itens 1.10, que estabelece a entrega da obra no **distrito de Nova Alvorada**, mas seu objeto reporta à reforma predial no Centro de Idosos do Município, bem como o item 1.11, que indica a obra como **perfuração de poço artesiano**.

Do mesmo modo, recomenda-se reavaliar o item 14.9 e seguintes, pertinentes à qualificação técnica, pois diversos itens aludem à obra, suas condições e corpo técnico de execução diversos do objeto deste certame (execução de obras de perfuração para abastecimento de água).

Orienta-se, ainda, retificar o item 2 (recursos orçamentários), pois atualmente indica como ordenador da despesa a Secretaria Municipal de Obras, porém, o órgão demandante se trata da **Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania**.

Da participação na concorrência. Empresas sob falência e recuperação judicial

Direto ao ponto, a letra “d” do item 4.3 (p. 136), veda a participação de *empresas sob falência, concurso de credores, concordata ou em processo de dissolução ou liquidação*.

Ocorre que o TCU tem posicionamento pacífico quanto a participação de empresas nessas condições em certames licitatórios, com a condição de que demonstre *que está autorizada a efetuar negócios com terceiros (mediante ato do administrador da recuperação judicial, já deferida) quanto que demonstre ter saúde financeira mínima indispensável para tanto*.

Sob essa ótica também já se manifestou a Advocacia Geral da União (AGU), no Parecer nº 04/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU – Processo nº 00407.000226/2015-22, do qual destaco trechos:



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

VI. Se a empresa postulante à recuperação não obteve o acolhimento judicial do seu plano, não há demonstração da sua viabilidade econômica, não devendo ser habilitada no certame licitatório.

VII. A exigência de certidão negativa de recuperação judicial é ainda válida como forma do pregoeiro ou da comissão de licitação avaliar a capacidade econômico-financeira, mas não em substituição à certidão negativa de concordata, e sim como um indicativo da situação em que se encontra a licitante.

VIII. A empresa em recuperação judicial com plano de recuperação acolhido deve demonstrar os demais requisitos para a habilitação econômico-financeira.

IX. Na recuperação extrajudicial, uma vez homologado o plano, haverá plausibilidade de que a empresa possua viabilidade econômica, sendo condição de eficácia do plano que haja o acolhimento judicial do mesmo. (Grifamos)

Fazendo coro ao entendimento, posiciona-se a renomada consultoria Zenite, que uma vez comprovado o atendimento de todos os requisitos tidos como mínimos e indispensáveis para cumprir o futuro contrato, não há motivos para afastar a licitante que está em recuperação judicial e que juntou decisão do Judiciário autorizando sua participação em licitação.⁶

Assim sendo, recomenda-se retificar o item 4.3, letra “d”, do edital, para permitir a participação de empresas em recuperação judicial, **desde que comprovem sua capacidade financeira para execução do objeto, apresentando plano de recuperação judicial deferido pelo juízo competente.**

Do intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances. Item 9.11

O item 9.11 (p. 141) estabelece o intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances dos licitantes em no mínimo 1%.

⁶ <https://zenite.blog.br/empresa-em-recuperacao-judicial-pode-participar-de-licitacao/>



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

No entanto, trata-se de **concorrência do tipo menor preço**, e não maior desconto cujo parâmetro é o percentual de desconto.

Por isso, recomenda-se que o intervalo mínimo de valores entre os lances seja estabelecido em valores monetários, escritos em algarismos.

Pelas mesmas razões recomenda-se retificar o item 9.46 (p. 143), cuja regra para o realinhamento da proposta final do licitante vencedor está como percentual, necessitando retificação para valores monetários, além de corrigir o valor estimado citado (1% estimado para a licitação), pois o valor estimado não é expresso em porcentagem, mas em valores monetários (R\$ 113.387,93).

Garantia do contrato

O item 20 e subsequentes do edital, dispõem sobre a garantia de execução do contrato, que pode ser exigida nos termos do art. 96 e seguintes da lei n. 14.133/2021.

O percentual estabelecido do item 20.1 (5% do valor do contrato) está alinhado ao limite disposto no art. 98 da novel lei de licitações.

Recomenda-se, no entanto, reavaliar o atual prazo de devolução da garantia estabelecido no item 20.2 (60 dias após o termo de recebimento definitivo da obra, mediante requerimento), uma vez que o art. 100, da lei n. 14.133/2021, a que faz menção o item do edital em exame, dispõe que *a garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.*

Ainda, orienta-se fixar no edital o prazo de apresentação da garantia, no caso de opção por seguro garantia (inciso II do art. 96), que a teor do § 1º do mesmo artigo, será de no



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e **anterior à assinatura do contrato.**

Do contrato

Quanto a obrigatoriedade de formalização do termo de contrato, reza o art. 95, da lei n. 14.133/2021 que o *instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço: I - dispensa de licitação em razão de valor; II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.*

O objeto em licitação, por se tratar de obra de engenharia, não se amolda às hipóteses de dispensa do contrato acima citadas, portanto, verifica-se o encarte da minuta contratual de execução de obra à p. 161 e seguintes.

Por seu turno, estabelece o art. 92 da lei n. 14.133/2021, o rol de cláusulas obrigatórias a todo contrato administrativo.

Do exame à minuta contratual, recomenda-se:

- a) Orienta-se pela retificação do erro material constante nos itens 5.5 e 5.6 da minuta (p. 160 e 162), cujas redações mencionam que o local de execução da obra é o Distrito de Nova Alvorada e *obra de engenharia para estudos e perfuração de poço tubular profundo, construção de adutora, recuperação do poço e reservatórios existentes, instalação de sistema de tratamento e interligação com a rede de distribuição existente*, por não guardar pertinência com o objeto em licitação.
- b) Reavaliar o item 7.1 (p. 163), pertinente a gestão contratual, que consta na



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

minuta como a secretaria de obras, uma vez que o órgão demandante do objeto e indicada como ordenador da despesa com a obra, é a Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania;

- c) No que tange à garantia do contrato, regulamentada pela cláusula décima quarta (p. 167), para as hipóteses em que a potencial contratada opte pelo seguro garantia (inc. II do art. 96 – lei n. 14.133/2021), recomenda-se alterar a parte final do item 14.1, o alinhando aos termos do art. 93, § 3º da lei n. 14.133/2021, que estabelece que o edital, e por reflexo, o contrato, fixarão *prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato*, para a prestação da garantia pelo contratado. Por essa razão, deve-se alterar a parte final do item 14.1, passando a constar que **a apresentação da garantia deve ser anterior à assinatura do contrato, não condicionada à ordem de início dos serviços**, por se tratar de etapa posterior à formalização contratual, já durante sua vigência;

Da publicação do contrato.

Assinado o contrato entre as partes, impõe-se a sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, no prazo de 20 dias úteis, conforme o inc. I do art. 94, da lei n. 14.133/2021.

IV. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Segundo reza o parágrafo único do art. 53 da lei n. 14.133/2021, compete à procuradoria municipal tão somente o exame prévio quanto aos aspectos jurídicos formais do procedimento, da respectiva minuta do edital e contrato administrativo a ser celebrado.

Sob esse prisma, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade administrativa sobre **a importância da devida**



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

motivação de seus atos, na medida em que recairá sobre ela a responsabilidade acerca da oportunidade e conveniência na escolha do objeto e do seu planejamento quantitativo.

Por isso, parte-se da premissa de que o órgão demandante se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a adequação do objeto às necessidades da Administração Pública, observando os requisitos legalmente impostos.

O exame da demanda fica adstrito aos documentos instrutores do procedimento, presentes até a data de emissão desta manifestação, sem prejuízo de novo exame em caso de dúvida específica e mediante remessa dos autos eletrônicos.

Em razão do princípio da presunção da legitimidade dos atos administrativos, pressupõe-se que as especificações técnicas contidas no presente certame, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pela secretaria competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público.

Nesse sentido, salutar mencionar, por analogia, o texto do art. 176, §3º do Regimento Interno do TCE-MT (aprovado pela Resolução Normativa nº 10/2017 - TP), que preceitua:

§ 3º. Será emitido parecer prévio, favorável ou contrário à aprovação das contas anuais, explicitando os elementos e fundamentos de convicção e ressaltando o fato de **que a manifestação se baseou, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida.**

Por fim, recomenda-se que durante a fase externa seja observado o disposto na lei n. 14.133/2021, regulamentada em âmbito local pelo Decreto Municipal n. 5/2024, **devendo-se atentar, ainda, para a observância dos prazos mínimos entre a publicação do edital e a ocorrência da sessão de licitação, elencados, conforme o caso, no art. 55, da lei n. 14.133/2021.**



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

V – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, e baseado nos elementos que acompanham a solicitação apresentada pelo consulente, opino favoravelmente ao prosseguimento, **desde que atendidas às seguintes ressalvas, que devem ser objeto de análise pelo órgão consulente**, a saber:

Estudo técnico preliminar

- (i) Por não contemplar todos os elementos relacionados no § 1º do art. 18, em atenção ao comando da parte final do seu § 2º, recomenda-se o encarte das devidas justificativas relativas à ausência do inc. II do § 1º (§ 2º, parte final, do art. 18 da lei n. 14.133/2021), **salientando-se, de antemão, que o requisito trata da alusão à previsão da contratação no plano anual de contratação, “sempre que elaborado”;**

Termo de referência

- (ii) Recomenda-se retificar a menção à modalidade “tomada de preços”, que consta no preâmbulo do TR, p. 29 e já extinta com a revogação da lei n. 8.666/1993, para a modalidade concorrência, conforme definição pelo órgão demandante;

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

- (iii) Em virtude da adoção de demais fontes de formação do preço da obra (tabela ORSE), para além da prioritária referência da tabela SINAPI (inc. I, § 2º, art. 23, da lei n. 14.133/2021), **sugere-se tão somente a elaboração de justificativa técnica voltada à viabilidade da opção adotada, seja em razão das variações locais ou técnicas, dimensionamento de valores para demonstração do preço de mercado, dentre outras razões de ordem técnica,**



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Das exigências de habilitação

- (iv) Recomenda-se inserir no instrumento convocatório, cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas (§1º do art. 63);
- (v) **Qualificação técnica:** tendo em vista sua natureza técnica, em relação ao item 14.2, recomenda-se que o órgão demandante certifique-se de que foram definidos todos os profissionais que serão necessários à execução do objeto para, então, delimitar a necessidade de inscrição da contratada no conselho profissional competente (ex., CREA, CAU ou CRT), podendo envolver mais de um na hipótese do objeto exigir, sob a ótica técnica, atuação de equipe multidisciplinar;
- (vi) **Habilitação fiscal, social e trabalhista:** para aperfeiçoamento da redação do item 12, letra “g”, sugere-se incluir também a “apresentação de certidão negativa de débitos trabalhistas”, visto que o item somente previu a apresentação de certidão positiva com efeito de negativa;
- (vii) **Qualificação econômico-financeira: a)** O item 13.6 (p. 147) dispõe sobre inabilitação do licitante em caso de sua inobservância (apresentação de balanços patrimoniais e demonstrações contábeis). Todavia, recomenda-se que para as eventuais omissões e desconformidades documentais que possam ser saneadas por meio de diligências, notadamente as voltadas a condições e circunstâncias pré-existentes, não seja aplicada a inabilitação



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

automática e sumária do licitante, promovendo-se, **quando cabível**, as cautelas para saneamento do documento de habilitação, em nome da manutenção da competitividade, formalismo moderado e busca pela proposta mais vantajosa à administração, constando essa ressalva no dispositivo do edital; **b)** o item 13.8 do edital exige da licitante prova de possuir capital social ou patrimônio líquido até 10% (dez por cento) **do valor de sua proposta de preços**, nos termos do art. 69, § 4º da Lei Federal 14.133/2021. Ocorre que o fundamento legal da exigência realizada, § 4º do art. 69, da lei n. 14.133/2021, possibilita à Administração, no caso de execução de obras, tal como o objeto em exame, estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) **do valor estimado da contratação, e não do valor da proposta do licitante**. Assim, para que o item 13.8 do edital (p. 147) fique em conformidade com o dispositivo legal que o baliza (art. 69, § 4º, da lei n. 14.133/2021), recomenda-se retificar sua parte final, excluindo-se a expressão “[...] do valor da sua proposta de preços”, e incluindo-se a expressão “[...] do valor estimado da contratação”; **c)** Pelas mesmas razões, para que o dispositivo esteja adequado à legislação, recomenda-se **a retificação do item 13.11**, excluindo-se a expressão “[...] e não comprovarem o capital social ou patrimônio líquido **igual ou superior a 10% (dez por cento) no mínimo**, do valor total pretendido pelo licitante **em sua proposta inicial**, para incluir, por sugestão e adequação aos termos do § 4º do art. 69, da lei n. 14.133/2021, a expressão “[...] e não comprovarem o capital social ou patrimônio líquido **equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação**”.

- (viii) **Apresentação das propostas:** O item 8.1, letras “e” e “f”, do edital (p. 140) aduz respectivamente que *os licitantes devem respeitar os preços máximos, global e unitário, estabelecidos no orçamento da Administração*, e que *é vedada a aceitação de preços unitários acima dos previstos no orçamento da Administração*. Estabelece também o item 8.6



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

(p. 141) que *os preços ofertados, tanto na proposta inicial, quanto na etapa de lances, serão de exclusiva responsabilidade do licitante, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração, sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.* Ocorre que, **conforme lançada no edital as regras acima podem induzir à interpretação de que eventuais erros e omissões não substanciais nas propostas dos licitantes acarretariam desclassificação sumária**, definida como aquela que ocorre de plano, sem a promoção de diligências para correção das inconsistências consideradas sanáveis. Assim, **nos termos dos arts. 12, inc. III, e 59, ambos da lei n. 14.133/2021, e observado o entendimento jurisprudencial sobre a matéria, recomenda-se a retificação/complementação dos itens 8.1, letras “e” e “f”, e item 8.6, do instrumento convocatório, para constar a observação de que os erros e falhas não considerados substanciais nas planilhas de formação de preços dos licitantes deverão ser objeto de diligência para suas eventuais correções, desde que não seja alterado o valor global proposto;**

Ato de designação do agente de contratação e equipe de apoio. Indicação orçamentária

- (ix) Recomenda-se anexar a indicação orçamentária e os respectivos atos de designação do agente de contratação e equipe de apoio;

Edital

Aspecto material

- (x) No aspecto material, recomenda-se retificar os itens 1.10, pois estabelece a entrega da obra no **distrito de Nova Alvorada**, mas seu objeto reporta à reforma predial no Centro de Idosos do Município, bem como o item



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

1.11, que indica a obra como **perfuração de poço artesiano**; b) Do mesmo modo, recomenda-se reavaliar o item 14.9 e seguintes, pertinentes à qualificação técnica, pois diversos itens aludem à obra, suas condições e corpo técnico de execução diversos do objeto deste certame (execução de obras de perfuração para abastecimento de água); c) Ainda, orienta-se retificar o item 2 (recursos orçamentários), pois atualmente indica-se como ordenador da despesa a Secretaria Municipal de Obras, porém, o órgão demandante se trata da **Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania**;

Da participação na concorrência. Empresas sob falência e recuperação judicial

- (xi) Recomenda-se retificar o item 4.3, letra “d”, do edital, para permitir a participação de empresas em recuperação judicial, **desde que comprovem sua capacidade financeira para execução do objeto, apresentando plano de recuperação judicial deferido pelo juízo competente**;

Do intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances. Item 9.11

- (xii) O item 9.11 (p. 141) estabelece o intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances dos licitantes em no mínimo 1%. No entanto, trata-se de **concorrência do tipo menor preço**, e não maior desconto cujo parâmetro é o percentual de desconto. Por isso, recomenda-se que o intervalo mínimo de valores entre os lances seja estabelecido em valores monetários, escritos em algarismos;
- (xiii) Pelas mesmas razões recomenda-se retificar o item 9.46 (p. 143), cuja regra para o realinhamento da proposta final do licitante vencedor está como percentual, necessitando retificação para valores monetários, além de corrigir o valor estimado citado (1% estimado para a licitação), pois o valor estimado não é expresso em porcentagem, mas em valores monetários (R\$ 113.387,93);



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Garantia do contrato

- (xiv) Recomenda-se reavaliar o atual prazo de devolução da garantia estabelecido no item 20.2 do edital (60 dias após o termo de recebimento definitivo da obra, mediante requerimento), uma vez que o art. 100, da lei n. 14.133/2021, a que faz menção o item do edital em exame, dispõe que *a garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente*. Ainda, **orienta-se fixar no edital o prazo de apresentação da garantia contratual**, no caso de opção por seguro garantia (inciso II do art. 96), que a teor do § 1º do mesmo artigo 9, será de no mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e **anterior à assinatura do contrato**;

Minuta contratual e sua divulgação

- (xv) **Minuta contratual:** a) Orienta-se pela retificação do erro material constante nos itens 5.5 e 5.6 da minuta (p. 160 e 162), cujas redações mencionam que o local de execução da obra é o Distrito de Nova Alvorada e *obra de engenharia para estudos e perfuração de poço tubular profundo, construção de adutora, recuperação do poço e reservatórios existentes, instalação de sistema de tratamento e interligação com a rede de distribuição existente*, por não guardar pertinência com o objeto em licitação;
- b) Reavaliar o item 7.1 (p. 163), pertinente a gestão contratual, que consta na minuta como a secretaria de obras, uma vez que o órgão demandante do objeto e indicada como ordenador da despesa com a obra, é a Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania;
- c) No que tange à garantia do contrato, regulamentada pela cláusula



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

décima quarta (p. 167), para as hipóteses em que a potencial contratada optar pelo seguro garantia (inc. II do art. 96 – lei n. 14.133/2021), recomenda-se alterar a parte final do item 14.1, o alinhando aos termos do art. 93, § 3º da lei n. 14.133/2021, que estabelece que o edital, e por reflexo, o contrato, fixarão *prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato*, para a prestação da garantia pelo contratado. Por essa razão, deve-se alterar a parte final do item 14.1, passando a constar que **a apresentação da garantia deve ser anterior à assinatura do contrato, e não condicionada à ordem de início dos serviços, como disposto na atual minuta**, por se tratar este ato de comando de início da obra contratada, de etapa posterior à formalização contratual, que ocorre durante sua plena vigência;

- (xvi) O contrato deve ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, no prazo de 20 dias úteis, conforme o inc. I do art. 94, da lei n. 14.133/2021;
- (xvii) Recomenda-se, por fim, que durante a fase externa seja observado o disposto na lei n. 14.133/2021, regulamentada em âmbito local pelo Decreto Municipal n. 5/2024, **devendo-se atentar, ainda, para a observância aos prazos mínimos entre a publicação do edital e a ocorrência da sessão de licitação, elencados, conforme o caso, no art. 55, da lei n. 14.133/2021.**

É o parecer, *s.m.j.*

Comodoro/MT, 12 de junho de 2024.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Rafael Vasconcelos
Procurador do Município