



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPEZAL**  
**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CNPJ 01.614.225/0001-09**

Prefeitura Municipal de Sapezal

FOLHA Nº 271

**PARECER JURÍDICO Nº 455/2023 – PROCURADORIA JURÍDICA**

**Interessado:** Departamento Licitação

Recebido em 11/12/2023

10:00 Sondy

**Assunto:** Abertura de Processo Licitatório – Concorrência nº 008/2023.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. ABERTURA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONCORRÊNCIA – REFORMA DA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE III. EXAME PRÉVIO. ART. 28, II DA LEI Nº 14.133/2021-NLLCA. POSSIBILIDADE.

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de parecer jurídico acerca da possibilidade de abertura de procedimento licitatório na modalidade Concorrência para CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ÁREA DE ENGENHARIA E ARQUITETURA PARA EXECUÇÃO DA OBRA DE REFORMA DA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE III, NO MUNICÍPIO DE SAPEZAL/MT.

O valor total estimado para contratação será de R\$ 1.376.499,16 (Um Milhão Trezentos E Setenta E Seis Mil Quatrocentos E Noventa E Nove Reais E Dezesesseis Centavos).

O prazo de execução será de 300 (trezentos) dias corridos, a contar da ordem de serviço expedida pelo Município, sendo que o contrato vigorará por 240 (duzentos e quarenta) dias corridos, contados da sua assinatura.

O pleito está instruído com os seguintes documentos: Estudo Técnico Preliminar; Solicitação de abertura de licitação constando o objeto, quantidade e valores; Solicitação de Autorização para Realização do Procedimento Licitatório; Justificativa; Termo de Referência; Nomeação de fiscais; Estimativa de impacto orçamentário e financeiro; Planilha orçamentária com quantitativos de preços unitários; Planilha de composição de preços unitários e orçamentos; Cronograma físico-financeiro; Projetos básicos/executivo; Memorial Descritivo; Anotação/Registro de Responsabilidade Técnica dos profissionais responsáveis; Parecer Contábil; Portaria nomeação Agente de Contratação e Equipe de Apoio; Edital e anexos.

Em síntese, é o relatório do necessário, motivo pelo qual passo a opinar.

**II - ANÁLISE JURÍDICA**

A licitação, devidamente caracterizada, visa subsidiar Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para execução da obra de Reforma da Unidade Básica de Saúde III no município de Sapezal/MT.

A Lei nº 14.133/2021 menciona a escolha da modalidade assim como o critério de julgamento resta destacado no artigo 6º, inciso 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;”







**PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPEZAL**  
**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CNPJ 01.614.225/0001-09**

Prefeitura Municipal de Sapezal  
FOLHA Nº 272

Adiante a referida lei, define o conceito de Obra como *"Art. 6, XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;"*

O professor Marçal Justen Filho em sua obra ressalta acerca do tema:

*"1) A utilidade prática da definição*

*A obra de engenharia é objeto de tratamento próprio e diferenciado no tocante às atividades preparatórias, à licitação e à contratação.*

*2) Definição*

*Obra consiste numa atuação voluntária do ser humano, destinada a promover modificação significativa, autônoma e permanente no ambiente natural, tendo por objeto específico a edificação de benfeitorias e acessões, relativamente a bens imóveis, sujeita a regime jurídico que subordina a sua execução à participação de profissional de engenharia.*

*4) Obra e modificações permanentes em um imóvel*

*O núcleo da ideia de obra de engenharia vincula-se à atividade de edificar um imóvel ou de realizar modificações relevantes em um imóvel.*

*5.2) O desenvolvimento de profissão regulamentada*

*Um aspecto essencial à conceituação de obra e de serviço de engenharia consiste em que ambas as figuras envolvem o exercício de uma profissão regulamentada. Somente podem ter executadas essas atividades mediante a participação e a responsabilidade técnica de um profissional inscrito perante o conselho profissional competente.*

*5.3) Abrangência*

*A obra de engenharia é uma modificação permanente e relevante no mundo físico circundante."<sup>1</sup>*

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, dispõe acerca da fase preparatória do processo licitatório, cabendo a devida observação, especialmente: I – descrição da necessidade da contratação em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; II – definição do objeto compreendido o termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo; III – definições da execução e pagamento, garantias e condições de recebimento; IV – orçamento estimado com as composições de preços; V – elaboração de edital; VI – minuta do contrato; VII – regime de execução de obras e serviços de engenharia; VIII – modalidade de licitação, critério de julgamento, modo de disputa; IX – justificativas de exigências estipuladas em edital; X – análise de risco; XI – motivação sobre divulgação do orçamento da licitação.

Nos autos do processo em epígrafe é possível observar todos requisitos da fase preparatória, constando o estudo técnico preliminar elaborado pelas partes envolvidas do planejamento; caracterização do objeto por meio do edital, termo de referência, projetos básicos, planilhas de composições de custo, cronograma físico-financeiro; previsão orçamentária; emitido edital conforme preceitos legais, constando garantias, minuta do contrato, regime de execução, modalidade e etc; as exigências do edital constam nos moldes do termo de referência elaborado pela parte técnica deste ente público; matriz de risco; além da divulgação do orçamento estimado anexo ao edital para fins de melhor gestão aos licitantes na elaboração de suas propostas.

Revela-se que o cronograma físico-financeiro, planilha orçamentária de valores, o termo de referência e especificações técnicas contidas no projeto básico e memorial descritivo, todos elaborados por profissional habilitado descrevem todos os serviços necessários para a execução do

<sup>1</sup> Justen Filho, Marçal – Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 – pg. 165.





**PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPEZAL**  
**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CNPJ 01.614.225/0001-09**

Prefeitura Municipal de Sapezal  
FOLHA Nº 273

objeto, bem como a forma de sua realização e entrega, cabendo considerá-los como projeto básico e executivo do objeto licitado.

Destaca-se que para realização da obra o art. 45 da Lei nº 14.133/2021 menciona critérios a serem respeitados, como disposição ambiental, utilização de produtos que favorecem redução de consumo de energia e recursos naturais, avaliação de impacto de vizinhança, proteção ao patrimônio histórico, cultural arqueológico e imaterial e acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, cabendo a parte técnica a sua devida observação.

Vale ressaltar que os Projetos são documentos de cunho eminentemente técnico, não cabendo a essa Procuradoria tecer maiores considerações acerca de seu conteúdo, limitando-nos ao exame dos aspectos jurídico-formais do procedimento e instrumento convocatório.

Quanto ao valor da licitação, tem-se que foi devidamente apontado na Planilha Orçamentária e Composição de Custos conforme elaborado por servidor técnico do departamento de engenharia, constando ainda a devida indicação de créditos orçamentários conforme impacto orçamentário e parecer contábil elaborados pela Secretaria Municipal de Finanças e Orçamento (art. 150 da NLLCA).

Verifica-se dos autos que a execução será indireta na forma de empreitada por preço unitário (art. 46, I c/c art. 6, XXVIII) a saber: *"XXVIII - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;"*. A respeito do tema professor Marçal comenta:

*"A empreitada por preço unitário é uma das modalidades do regime de execução de obras e serviços de engenharia. As suas peculiaridades conduzem a regras específicas no tocante à elaboração das propostas, composição de custos e alterações contratuais. (...)"*

*Na empreitada por preço unitário, o contrato versa sobre a execução de uma obra ou serviço na sua integralidade. No entanto, a remuneração do particular é calculada tomando em vista os custos e as despesas individualizadas. Essa solução é adequada para as hipóteses em que a execução do objeto comportar variações previsíveis ou em que a Administração pretender exercer controle diferenciado sobre a formação do preço exigido pelo particular. (pg. 180)*

*A execução indireta se verifica quando o Estado contrata um terceiro para o desempenho das atividades necessárias e pertinentes à execução do objeto. O sujeito privado aplicará os seus recursos materiais e pessoais para tanto, desenvolvendo as atividades em nome próprio. A extensão dos encargos e dos riscos é variável. (pg. 582)*

*Tanto a empreitada por preço unitário como aquela por preço global apresentam em comum a contratação da execução de uma obra ou serviço, incumbindo ao particular fornecer o trabalho ou o trabalho e materiais, mediante uma remuneração.*

*A distinção entre as figuras refere-se ao modo de determinação da remuneração do particular, o que se reflete sobre os pressupostos de adoção de cada qual.*

*Tal como a nomenclatura indica, a empreitada por preço global, existe um preço global pela obra ou serviço. O licitante obriga-se a executar a obra ou serviço mediante remuneração calculada para abranger todas as despesas inerente à execução do objeto.*

*Já na empreitada por preço unitário, o empreiteiro é contratado para executar o objeto, sendo o preço fixado por preço certo por unidades determinadas (art. 6º, inc. XXVIII). Portanto, a remuneração do particular é obtida pelo somatório dos diferentes itens contemplados numa estimativa de execução.*







**PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPEZAL**  
**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CNPJ 01.614.225/0001-09**

Prefeitura Municipal de Sapezal  
FOLHA Nº 274

*Na empreitada por preços unitários, o licitante não se obriga a executar cada item isoladamente. A contratação versa sobre o objeto integral, sobre a obra ou o serviço completo. Então, a proposta de cada preço unitário não é dissociável do conjunto global da obra ou do serviço.*

*Mesmo numa licitação por preços unitário, o julgamento se faz em vista do montante total a ser desembolsado pelo estado. Nesse caso, a oferta apresentada pelo licitante é o resultado da soma dos preços unitários previstos. Seria antijurídico pretender realizar uma contratação monstruosa, selecionando vencedor para cada item unitário, o que resultaria na ausência de um contrato único. (pg. 591)*

*A alternativa da empreitada por preços unitários é útil em hipóteses que comportem modulação na execução.*

*Em tais casos, a obra pode ser dissociada em unidades autônomas homogêneas. Assim, suponha-se um contrato para edificar um conjunto residencial composto por m número de unidades habitacionais semelhantes. Pode-se formular um contrato de empreitada por preço unitário, o que reduzirá as dificuldades em caso de variações de quantitativos ao longo da contratação. (pg. 592)”<sup>2</sup>*

Observo no que atine ao edital, o atendimento ao que dispõe o art. 25 da Lei nº 14.133/2021 trazendo no seu preâmbulo o número de ordem, a secretaria solicitante, a sua modalidade, o tipo de licitação e seu regime de execução, o objeto em descrição clara e sucinta, bem como a menção de que o procedimento será regido pela Lei nº 14.133/2021. Além, da informação de local, dia e horário para recebimento dos documentos e propostas de preço e habilitação, prazos, sanções, condições para participação e julgamento do certame e questões relacionadas ao pagamento, garantia, fiscalização, recebimento do objeto e publicidade do certame.

Encontra-se também anexo ao Edital a minuta do futuro contrato, estando de acordo com os ditames do artigo 92 da Lei nº 14.133/2021.

O valor estimado, também denominado como balizamento ou composição de custos, foi realizado por servidor técnico deste ente público, o qual é ciente das peculiaridades do caso bem como das normas atreladas a correta elaboração, nos termos do artigo 23 Lei nº 14.133/2021.

Se fez assegurado o disposto na Lei Complementar nº 123/06 e L.C. Municipal nº 16/2016 quanto ao tratamento favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Se fez presente nos autos do processo administrativo o estudo técnico preliminar (art. 18 §º da NLLCA), bem como matriz de risco (art. 22 NLLCA) emitido pela parte técnica ligada a contratação.

No tocante aos requisitos para qualificação a fim de Habilitação, foram exigidos os documentos indispensáveis para a futura contratação da empresa, bem como para execução do objeto, nos termos do artigo 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021, especialmente no tocante a qualificação técnica das empresas participantes, assim como prescreve a legislação no tocante a obra de engenharia.

Oriento ainda que na fase de execução, seja observado o devido andamento da obra conforme cronograma, conforme menciona a legislação – art. 46 §6º: *A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.*

<sup>2</sup> Justen Filho, Marçal – Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 – pg. 180, 582, 591 e 592.





**PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPEZAL**  
**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CNPJ 01.614.225/0001-09**

Prefeitura Municipal de Sapezal  
FOLHA Nº 275

Haja vista que a confecção do termo de referência é peça indispensável na fase preparatório (art. 18, II da Lei nº 14.133/2021), é possível afirmar a presença deste no processo licitatório contendo os elementos previstos na legislação definição do objeto, quantitativo, prazo e possibilidade de prorrogação, requisitos da contratação, obrigações das partes, fiscalização, forma e critério de pagamento e estimativa do valor da contratação (art. 6º, XXIII da Lei nº 14.133/2021). Ressalto, ainda, que se trata de um documento de cunho eminentemente técnico, não cabendo a essa Procuradoria tecer maiores considerações acerca de seu conteúdo, limitando-nos ao exame dos aspectos jurídico-formais da contratação.

Vale considerar que a responsabilidade pelas pesquisas de preços, assim como pela elaboração do Termo de Referência e das exigências habilitatórias, é dos setores e pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto (Acórdãos nº 3.516/2007, 3.213/2019 e 1.844/2019-Plenário, todos do TCU – art. 3º e 9º do Decreto Municipal nº 89/2017).

Desta forma, observa-se que o procedimento preparatório do art. 18 da NLLCA e o edital contemplaram as exigências legais, estando aptos a surtirem os devidos efeitos legais.

### **III – CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, após examinar o processo em epígrafe, opina-se **FAVORAVELMENTE** ao prosseguimento do processo com as cautelas acima mencionas, para a realização da Concorrência nos do artigo 28, II da Lei nº 14.133/2021.

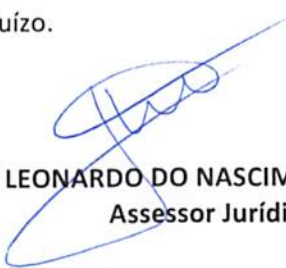
Alertamos também para que seja observado o disposto no art. 55 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 quanto os requisitos a serem analisados quando do início da fase externa, bem como ao prazo não inferior a **35 (trinta e cinco) dias úteis** para recebimento das propostas, nos termos do art. 55, inciso II, “d”, da Lei nº 14.133/2021, que é condição de eficácia para a validade do instrumento.

Quanto a publicidade, alerta-se para que se alcance maior amplitude ao processo com a publicação do extrato de abertura no PNCP, diário oficial do TCE/MT, bem como manter o edital e anexos junto ao PNCP e site do ente público, nos termos do art. 54 e seus parágrafos do multicitado diploma legal. Bem como, publicação do contrato e seus aditamentos no PNCP como condição indispensável para sua eficácia, nos termos do artigo 94 da Lei nº 14.133/2021.

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Em tempo, incumbe à esta Procuradoria Jurídica manifestar-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da atividade Administrativa, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sapezal – MT, 11 de dezembro de 2023.

  
**JOSÉ LEONARDO DO NASCIMENTO OLIVEIRA**  
Assessor Jurídico