

Processo Administrativo nº 179/2024

Modalidade: Concorrência Eletrônico nº 011/2024

Consulente: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade - SEINFRA

Objeto: Concorrência Eletrônica para execução de recapeamento de via pública no município de Petrolina/PE.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. BENS E SERVIÇOS/OBRAS. LEI Nº. 14.133/21. PARECER JURÍDICO. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta Procuradoria Geral do Município, para análise jurídico-formal acerca da viabilidade de contratação de empresa para execução de recapeamento de via pública no município de Petrolina/PE por meio da SEINFRA, mediante licitação pública na modalidade **CONCORRÊNCIA**, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes no Termo de Referência e seus anexos acostados ao **Memorando/CI nº 54.092/2024**, nos termos do **art. 18, da Lei 14.133 de 2021**.

Na presente análise foram apreciados os seguintes documentos:

- Documento de formalização da demanda;
- Pesquisa de mercado com cotações de preços;
- Bloqueio Orçamentário;
- Estudos Técnicos Preliminares;
- Justificativas;
- Mapa de Riscos;
- Solicitação de Parecer Jurídico;
- Termo de referência;
- Minuta do edital, contrato e anexos.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

APRECIAÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o **artigo 53, I e II, da Lei 14.133, de 2021**.

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar pelo dispositivo legal supramencionado, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público, haja vista se tratar da discricionariedade do órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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

Além disso, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem o caráter vinculativo, mas em prol a segurança da própria autoridade assessorada a

quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não tais ponderações.

Passamos a análise jurídica.

Inicialmente, o art. 18 e incisos, da Lei 14.133/2021, trata da fase preparatória da contratação pública, estabelecendo as providências e documentos que devem instruir o procedimento, vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação em epígrafe, que fora informada através do Documento de Formalização da Demanda – DFD **acostado ao despacho inaugural, do Memorando/CI nº 54.092/2024**, originado da **Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade**, que inicia o procedimento licitatório, estabelecendo a necessidade do interesse público a ser satisfeito, constata-se a presença da definição dos requisitos necessários e das justificativas para a contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa de preços, a dotação orçamentária, o termo de referência, o mapa de riscos e a minuta do Edital, a qual faz referência às Portarias de designação do agente de contratação e da equipe de apoio.

E, nos termos apresentados na justificativa, resta evidente a necessidade da Consulente em **contratar empresa para execução de recapeamento de via pública no município de Petrolina/PE por meio da SEINFRA, conforme mencionado no Termo de Referência**, de modo a atender as demandas da Administração Municipal.

Dessa forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos com o atendimento da necessidade pública ficando evidenciada a solução mais adequada.

Em se tratando do Plano de Contratações Anual, cumpre esclarecer que aduz a Secretaria demandante no Estudo Técnico Preliminar acostado ao Despacho inaugural, em seu item 2 que, *in verbis*:

“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; (inciso II do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/21) ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão; (Art. 7º, inciso IX da IN 40/2020)

Considerando a publicação da Nova Lei de Licitações, a Lei Federal nº 14.133 em 01 de abril de 2021, que estabelece a necessidade de regulamentação de diversos institutos e procedimentos, dentre os quais o Plano de Contratações Anual (PCA);

Considerando que a regulamentação do Plano de Contratações Anual cria e dispõe sobre o prazo de implementação, fluxo e cronograma de atividades no âmbito dos órgãos e secretarias da Administração Pública Municipal de Petrolina se deu em 29 de dezembro de 2023 por intermédio do Decreto Municipal nº 132/2023, organizando assim o calendário, cuja coleta de informações inicia-se no ano de 2024, tendo sua respectiva implementação em 2025;

Por tais motivos acima esposados, as demandas encaminhadas durante o ano de 2024 não estarão contempladas no PCA em 2024, cujas ausências nos instrumentos pré licitatórios, justificam-se em razão que o mesmo somente estará implementado a partir de 2025.” (sic)

Registra-se, portanto, a inexistência de plano anual de contratações nesta Secretaria, o que inviabiliza a análise de compatibilidade entre a contratação e o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do art. 12, da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, nos seguintes termos:

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

(...)

*VII- a partir de documentos de formalização de demandas, **os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão**, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.*

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, por isso, 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.

Seguindo a análise, verifica-se que o **Termo de Referência acostado ao despacho inaugural do Memorando/CI nº 54.092/2024, formalizado com 19 páginas**, apresentado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: *definição do objeto e da necessidade da contratação, descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto e especificações do produto, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, dos critérios de medição e forma e condições de pagamento, forma e critério de seleção do fornecedor, estimativa do valor global da contratação e dotação orçamentária*; contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do art. 6º da Lei 14.133/2021.

Por sua vez, o **Estudo Técnico Preliminar**, formalizado com 36 páginas, acostado ao despacho inaugural, do supramencionado Memorando, possui os seguintes elementos: *descrição da necessidade, previsão no plano de contratação anual, requisitos da aquisição, estimativa das quantidades, levantamento de mercado, estimativa do preço da contratação, descrição da solução como um todo, justificativa do parcelamento, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências prévias ao contrato, contratações correlatas/interdependentes, impactos ambientais e viabilidade da contratação*; portanto, encontra-se em harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos, do art. 18, da NLLC.

Dessa forma, além das exigências da lei nº 14.133/2021, deve a Administração Pública observar as regras constantes no Decreto Municipal nº **130/2023**, que dispõe sobre a requisitos básicos necessários no Estudo Técnico Preliminar – ETP, para constatações públicas no âmbito da administração pública federal direta e indireta no município.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame, encontra-se em consonância com as exigências mínimas da NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitação pública.

DA MINUTA DO EDITAL

Conforme já informado, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, o termo de referência e a minuta do contrato. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado art. 25º da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25. 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.

Portanto, levando em consideração a análise realizada por esta Procuradoria, entende-se que a minuta do edital se encontra em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

MINUTA DO CONTRATO

Por se tratar de contratação de empresa para execução de recapeamento de via pública no município de Petrolina/PE por meio da SEINFRA no prazo de 06 (seis) meses, contados a partir da data de emissão da ordem de serviço, faz-se necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, a minuta do contrato se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na NLLC, em especial, por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

Sendo assim, levando em consideração as observações expedidas por esta Procuradoria, entende-se que minuta do contrato se encontra em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida do tipo “**CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA nº 011/2024**”, com julgamento “**MENOR PREÇO**”, representado pelo “**MENOR VALOR GLOBAL**”, e modo de disputa “**ABERTO E FECHADO**”, é adequada em razão da natureza do objeto, atendendo o disposto no art. 6º, da Lei nº 14.133/2021.

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, esta Procuradoria Geral do Município opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do procedimento *in foco*.

Destacamos ainda, a obrigatoriedade da divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme determina ao art. 54, *caput* e §1 da Lei nº 14.133/2021 e no Diário Oficial do Município.

É o parecer!
s.m.j.

FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS
Pocurador-Geral do Município



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: E2CE-DEEE-10EB-937F

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



FERNANDO DINIZ CAVALCANTI DE VASCONCELOS (CPF 039.XXX.XXX-50) em 02/09/2024 10:38:28 (GMT-03:00)

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/E2CE-DEEE-10EB-937F>