



MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

PARECER Nº: 0248/2024

PROCESSO:2024.02.001275

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia - CPLOSE

ÓRGÃO DE ORIGEM: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA - CPLOSE

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação
Edital

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ANÁLISE DE EDITAL. CONCORRÊNCIA DO TIPO MENOR PREÇO. REGIME DE EXECUÇÃO DIRETA. FASE PREPARATÓRIA. MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS. APROVAÇÃO DO INSTRUMENTO.

1. As Licitações públicas devem atender ao que dispõe o art. 18 da Lei 14.133/2021 no que tange à fase preparatória, que corresponde ao planejamento. 2. O Edital deve conter os aspectos principais do certame, como a minuta do contrato e deve respeitar as prescrições legais. 3. Uma vez atendidas as exigências legais, deve ser aprovada a minuta do Edital.

Ao Procurador-Chefe,

1. RELATÓRIO

A Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital, através do Despacho SEPLAGTD/SEAL/GGLIC/GLIC/GC008 Nº 73/2024 (fls. 778), submete a esta Procuradoria Especializada Minuta de Edital e seus anexos referente à contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços de execução da obra de construção do CENTRO ARRECIFES IMBIRIBEIRA, localizado na cidade do Recife, para análise, aprovação e visto.

Site: pgm.recife.pe.gov.br | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: pgm@recife.pe.gov.br
Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903
Sede PFM: Av. República do Líbano, 251, Edf. Rio-mar Trade Center, Torre C, Pina, Recife/PE
2024.02.001275





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

O valor estimado para o certame é de R\$4.468.837,88 (quatro milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil, oitocentos e trinta e sete reais e oitenta e oito centavos).

A Secretaria justifica a contratação na busca da promoção da cultura como meio de melhorar a qualidade de vida da população do Recife, lastreado na idéia de que o exercício de direitos sociais funciona como meio de prevenção da violência e promoção da cidadania.

Os autos me foram encaminhados através do SAJ 2024.02.01275/SEI Nº 02.001671/2024-53, contendo os seguintes documentos: 1. CI SEPLAGTD/SEPES Nº 16/2024 (fls. 01 e 02); 2. Planilhas SINAPI de insumos não desonerados (fls.03 e 04); 3. Solicitação de Compra (fls.53); 4. Nota de Reserva (fls. 151); 5. Análise do processo (fls. 153 a 159); 6. Autorização do CPF (fls. 160); 7. Plantas (fls. 162 a 222, 259 e 260; 291 a 296, 312 a 318); 8. Projeto Executivo (fls. 223 a 258); 9. Memorial descritivo do gramadão (fls. 276 a 290); 10. Cotações de preços (fls. 319 a 523); 11. Orçamentos (fls. 524 a 661); 12. Nota Técnica (fla. 663); 13. Termo de Referência (fls. 664 a 691); 14. Estudo Técnico Preliminar (fls. 692 a 705); Minuta do Edital respectivos anexos (fls. 713 a 777).

Após análise preliminar do processo, foi constatada a necessidade de complementar a documentação no molde a adequá-la às prescrições da nova lei de licitações. Sendo assim, foi aviada a Diligência Nº 0303/2024 solicitando que fossem enviados documentos referentes à fase preparatória da licitação. Os autos então retornaram acompanhados de: licença prévia ambiental (fls. 890 a 892); Declaração de adequação de orçamento (fls. 899) Análise de Riscos (fls. 874 a 889) e demonstração de que a contratação se encontra prevista no PCA (fls. 896).

Feita a breve introdução, passemos a análise da Minuta do Edital submetida.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Escopo do Presente Parecer

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 nº 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

Site: pgm.recife.pe.gov.br | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: pgm@recife.pe.gov.br
Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903
Sede PFM: Av. República do Líbano, 251, Edf. Rio-mar Trade Center, Torre C, Pina, Recife/PE
2024.02.001275





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

obter um resultado mais eficaz nas contratações públicas, sendo a fase preparatória do processo licitatório 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 artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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. 4º 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 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 significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

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](#).

Sobre o Estudo Técnico Preliminar:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre 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 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, 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 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;





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

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;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluindo 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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços com projeto de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas no termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

No âmbito do Município do Recife, foi instituída a IN Nº 02/2023/SEPLAGT, que estabelece como obrigatório os seguintes elementos:

Art.4º. O estudo técnico preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, e conterá os seguintes elementos obrigatórios:

I - Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - Estimativa da quantidade a ser contratada, acompanhada da memória de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

III - Estimativa dos valores unitários e globais da contratação, com base em pesquisa de mercado simplificada, acompanhada da memória de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, por qualquer meio admitido em norma municipal, a fim de realizar o levantamento do eventual ganho econômico.





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

com a solução escolhida, avaliar a viabilidade econômica da opção, a qual poderá constar em anexo classificado, nesse caso se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

IV - Justificativa para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;

V - Especificar o enquadramento do material ou serviço em comum ou especial, de acordo com as definições dos incisos XIII e XIV, do art. 6º, da Lei nº 14.133 de 2021;

VI - Posicionamento conclusivo sobre a viabilidade, razoabilidade e adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§1º. Para fins de justificativa quanto à estimativa da quantidade, disposta no inciso II, para aquisições de bens, deve-se priorizar o levantamento dos históricos de consumo do objeto adquirido.

§2º. Quando não houver contratação anterior para o objeto requisitado, deverá ser considerada a disponibilidade de mercado, registrando o comparativo de, ao menos, duas soluções de diferentes fornecedores, a fim de evitar o direcionamento, sem prejuízo do disposto no art. 5º.

O Estudo Técnico Preliminar é um instrumento que tem a finalidade de consubstanciar a fase de planejamento da licitação e da contratação. Esse instrumento pode ensejar a conclusão de que a contratação não é viável, seja na forma que é delimitado o objeto, pelo momento, pela falta de recursos financeiros suficientes. É um documento preliminar ao Termo de Referência (TR) e deverá estar de acordo com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração. A partir da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, chega-se no Termo de Referência já se sabendo qual é a necessidade pública a ser atendida e se busca delimitar o objeto da contratação.

O tipo de certame é a Concorrência Eletrônica, sob forma de execução indireta, tipo menor preço, sob o regime de empreitada por preço unitário e tipo menor preço, de acordo com as normas pertinentes pela Lei nº 14.133/2021, Lei Complementar nº 123/06, Decretos Municipais nº 37.341/20 e nº 37.341/2023, Portaria SEPLAGTD nº 722/2023 e demais normas legais pertinentes e as seguintes condições estabelecidas no instrumento convocatório.

Presente nos autos às fls. 692/705 o Estudo Técnico Preliminar contendo: (i) as informações básicas sobre o projeto; (ii) a necessidade da contratação, com a descrição pormenorizada da necessidade e a área requisitante; (iii) a solução, contendo a estimativa das quantidades a serem contratadas, a estimativa do valor da contratação





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

justificativa para o parcelamento ou não da solução; (iv) a viabilidade, contendo a declaração de viabilidade dos responsáveis.

No tocante à análise de riscos e matriz de riscos, editou-se o No âmbito do Município do Recife, o Decreto Nº 37.574/2024., cujo art. 6º estabelece que:

Art. 6º Após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, deverá ser iniciado o processo de gerenciamento de riscos da contratação, observando as seguintes etapas:

- I - estabelecimento do contexto;
- II - identificação de riscos;
- III - análise de riscos;
- IV - avaliação de riscos;
- V - tratamento de riscos; e
- VI - monitoramento.

E, ainda que “ identificação de riscos deve compreender o levantamento dos eventos que possam vir a impactar o alcance dos objetivos da contratação, bem como a identificação das causas e consequências de cada evento, considerando-se o contexto estabelecido” (art. 8º do Decreto Nº 37.574/2024).

Sobre a análise de riscos e a matriz de riscos, oportuno também trecho do já mencionado encaminhamento 0207/2024 proferido nos autos do processo 2024.02.000066:

“De todo modo, acerca da "análise dos riscos" exigida pelo art. 18, X, da Lei nº 14.133/21, vale esclarecer que consiste em documento distinto da "matriz de riscos" contratual (arts. 22 e 103 da Lei nº 14.133/21). Como afirma Niebuhr, a matriz de riscos não se confunde com a "análise de riscos" exigida pela lei. A análise "serve para que a Administração identifique e trate os riscos da licitação e da contratação"; já a matriz de riscos "é documento contratual que distribui os riscos da contratação entre contratante e contratado". De modo que "a análise de risco é essencialmente uma atividade de planejamento"; e a matriz de riscos, embora configure "um desdobramento da análise de riscos", é documento contratual, "ainda que sua minuta seja produzida na etapa preparatória da licitação. Outra distinção relevante é que a análise de riscos é, em regra, obrigatória; sendo a previsão de matriz de riscos, em regra, facultativa (art. 18, X; art. 22, caput; e art. 103 da Lei nº 14.133/21).”





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Com relação à análise de riscos, percebe-se que consta dos autos às fls. 874/889, contendo os dados gerais do processo, a identificação de riscos, incluindo o mapa de riscos com as devidas discriminações dos riscos em cada fase, as responsabilidades e ações para mitigação. Por fim, apresenta as conclusões acerca do estudo feito e consigna que não é obrigatória a matriz de riscos para esse tipo de projeto (fls. 889).

No mais, verifica-se o atendimento às demais exigências referentes à fase preparatória da licitação, estando presente a definição do objeto, a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertas e das condições de recebimento, o orçamento estimado, a partir da apresentação de cotações e elaboração de planilhas de preços, o edital de licitação e respectivo contrato, o regime de execução da obra, a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação de valores e parâmetros, além da motivação circunstanciada das condições do edital, como prescreve a lei.

Presente a Dotação Orçamentária para a despesa às fls. 667 (Termo de Referência).

Isso posto, passemos à análise do Edital e respectivos anexos.

2.3 Minuta do Edital e seus Anexos

A minuta submetida à análise desta Procuradoria corresponde a edital para a contratação de serviços de engenharia para confecção do Centro Arrecifes de Cidadania, localizado no Bairro da Imbiribeira.

De acordo com o art. 25 da Lei nº 14.133/2021, 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. Para a adoção da modalidade Concorrência, conforme art. 6º XXXVIII da referida Lei, o objeto a ser licitado deve ser utilizado para contratação de bens e serviços especiais 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. No Instrumento convocatório o critério de julgamento utilizado é o de menor preço por item.

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas. Convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

ENCAMINHAMENTO Nº 0693/2024

PROCESSO:2024.02.001275

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia - CPLOSE

ÓRGÃO DE ORIGEM: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA - CPLOSE

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

À PGA:

De acordo em linhas gerais com o parecer, aprovando edital de concorrência (obra pública), no valor global estimado de R\$ 4.468.837,88, **observadas as recomendações abaixo**.

A expressão "data de apresentação da proposta" contida no item 19.2 do termo de referência deve ser substituída por "data do orçamento estimado", com fundamento no art. 25, § 6º, e art. 92, § 3º, da Lei nº 14.133/21.

Por fim, deve-se verificar também se a contratação pretendida consta no plano de contratações anual do Município para o exercício. Em caso negativo, será necessário promover sua inclusão junto à SEPLAGTD, observado o disposto no Decreto Municipal nº 36.089/22.

Após cumpridas as recomendações/alterações indicadas neste encaminhamento, pode-se proceder à divulgação do edital, nos termos do art. 54 da Lei nº 14.133/21.

À consideração superior.

Recife, 18 de abril de 2024

Danilo Miranda Vieira

Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos

Matrícula 68.524-9





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria Geral Adjunta

ENCAMINHAMENTO Nº 0328/2024

PROCESSO: 2024.02.001275

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia - CPLOSE

ÓRGÃO DE ORIGEM: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA - CPLOSE

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

Exmo. Procurador-Geral do Município,
Pedro Pontes

Cumprimentando-o, cordialmente, remeto-lhe o Parecer n.º 0248/2024, elaborado pelo (a) Procurador (a) Juliana Limeira, ratificado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos, com o qual concordo, devendo a Consulente atentar para as considerações apontadas nos opinativos.

Pontuo que a análise desta PGM cinge-se ao aspecto estritamente jurídico-formal, restringindo-se à observância da higidez legal e processual, não adentrando nos aspectos técnicos, administrativos e financeiros concernentes à conveniência e à oportunidade da prática de atos administrativos e de gestão, que ficam reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente.

À consideração superior.

Maria Tereza Mazoco Times
Procuradora-Assessora da Procuradoria-Geral Adjunta.
Matrícula n. 96384-9 OAB/PE 24.61





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

GABINETE

ENCAMINHAMENTO Nº 0317/2024

PROCESSO:2024.02.001275

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia - CPLOSE

ÓRGÃO DE ORIGEM: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA - CPLOSE

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

De acordo com o encaminhamento da PGA.

Pedro José de Albuquerque Pontes

Procurador-Geral do Município

