

**PARECER JURIDICO****Processo Administrativo SEI nº 15.008830/2024-00****INTERESSADOS:** Autarquia de Manutenção e Limpeza Urbana - EMLURB/Diretoria de Manutenção Urbana - DMU/Diretoria Executiva de Projetos e Obras - DEPO.

CONTRATAÇÃO DE “EMPRESA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTÍNUOS DE REQUALIFICAÇÃO DE PASSARELAS, PONTILHÕES E ELEMENTOS LIMITADORES DE ESPAÇO OU PROTEÇÃO NAS DIVERSAS RPA’S NA CIDADE DO RECIFE - PE, de acordo com as normas e especificações previstas no PROJETO BÁSICO - ANEXO II deste Edital”. ANÁLISE PRÉVIA. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/21, DECRETOS MUNICIPAIS Nºs 37.324/2023, 37.341/2023, INs SEPLAG nºs 02/2023 e 04/2023, IN EMLURB nº 01/2024. Regularidade formal do processo.

**1. Relatório**

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Concorrência nº 021/2024, tendo por objeto a CONTRATAÇÃO DE “EMPRESA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTÍNUOS DE REQUALIFICAÇÃO DE PASSARELAS, PONTILHÕES E ELEMENTOS LIMITADORES DE ESPAÇO OU PROTEÇÃO NAS DIVERSAS RPA’S NA CIDADE DO RECIFE - PE, no valor estimado de R\$ 10.157.504,73 (dez milhões cento e cinquenta e sete mil quinhentos e quatro reais e setenta e três centavos). A contratação sob apreço consta no Plano de Compras Anual - PCA, com identificador único de Documento de Formalização de Demanda nº 5010.0159/2024, conforme informado no Estudo Técnico Preliminar Técnico Preliminar - 2.3 Demonstração de Previsão de Contratação, ID 3858485, do processo eletrônico acima referenciado.

O processo eletrônico acima referenciado foi instruído com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

1. C.I. nº 15/2024-DEPO, ID 3721521;
2. RDL - Resumo de Dados Autorização de Licitação, ID 3721539;
3. Estudo Técnico Preliminar - ETP, ID 3858485;
4. Mapa de Risco, ID 3724198;
5. Planilha Orçamentária DPPT.0027.01/24, ID 3721727;
6. Composições de Preços Unitários, ID 3721740;
7. Composições Auxiliares de Preços Unitários, ID 3721742;
8. Memória de Cálculo, ID 3721743;
9. Cronograma Físico-Financeiro, ID 3721788;
10. Curva ABC, ID 3721791;
11. Cotações, ID 3721800;
12. BDI - Onerado; ID 3721806;
13. Encargos Sociais, ID 3721808;
14. ART's OBRA/SERVIÇO, ID's 3721847, 3721868, 3721884 e 3721886;
15. Memorial Descritivo, ID 3724324;
16. Ofício EMLURB/DPR nº 522/2024 / Conselho de Política Financeira - CPF, ID 3809900;
17. Nota de Reserva, ID 3809940;



18. Acompanhamento de Solicitação de Compra e Contratação - SCC, ID 3810214;
19. Abertura de Processo Licitatório, ID 3817340;
20. Minuta do Edital de Concorrência Eletrônica nº 021/2024;
21. Despacho EMLURB/DPR/GC001 Nº 62/2024, ID 3861783.

É o que cabe relatar.

#### **Dos Limites da Análise Jurídica:**

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

O art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade do envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

“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.

(...)”.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio da 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 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. Remete isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu âmbito de competência.

Finalmente, é de ser ressaltado que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, porém visando a segurança da autoridade assessorada a quem compete, dentro da margem de discricionariedade que lhe conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não tais ponderações. As questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de correção. Na hipótese da não correção dos ditos apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

#### **2. Planejamento da contratação**

A Lei nº 14.133/ 2021 estabeleceu 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 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. 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.

Nesse mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do 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 (§ 1º, art. 18 da Lei nº 14.133/21), quais sejam:

- 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;
- 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. (grifos nossos).

É certo que o referido artefato **deverá conter ao menos** os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima apontados, conforme expressamente exigido pelo § 2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

Dessa forma, além das exigências previstas na Lei n. 14.133/ 2022, deve a Administração observar as regras constantes na IN SEPLAG/PCR nº 002, de 23 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para contratações públicas no âmbito da administração pública direta e indireta do município.

No presente caso, os profissionais da área técnica demandante elaboraram o referido ETP, e, que, por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, cabendo a este órgão de assessoramento jurídico tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/ 2021.

Após análise no artefato de planejamento acostado nos autos do processo eletrônico acima referenciado, notadamente quanto aos aspectos legais, sem adentrar no viés técnico, vislumbro que consta a **demonstração dos seguintes elementos**: a) necessidade da contratação; b) descrição da necessidade; c) demonstração de previsão da contratação; d) requisitos da contratação; e) solução adotada; f) critérios para avaliação da qualificação técnica; g) solução; alternativas administrativas; h) alternativas técnicas; i) aspectos gerais; j) definição de materiais; l) metodologia construtiva; m) descrição da solução como um todo; n) contratação contínua; o) pesquisa de mercado; p) estimativa das quantidades a serem contratadas; q) estimativa do valor da contratação; r) custo benefícios da opção por compra ou de locação de bens; s) enquadramento da solução; t) justificativa para a não elaboração de projeto executivo; u) contratações correlatas e/ou interdependentes; v) gestão de risco; x) providências da administração prévia a celebração do contrato; y) resultados pretendidos; z) declaração de viabilidade; aa) posicionamento conclusivo. Anexos: Apêndice I - Estimativa de Quantidade; Apêndice II - Especificação técnica corrimãos luminosos, o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação de regência.

Posto isso, vale destacar que o **Estudo Técnico Preliminar - ETP** anexado ao processo eletrônico acima referenciado, contempla os **elementos obrigatórios** previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, assim como foram apresentadas as justificativas para os elementos considerados não obrigatórios (incisos I, II, III, IV e V e VI, do art. 4º da IN SEPLAG/PCR nº 02/2023).

### 3. Do Gerenciamento de Riscos

O Mapa de Risco (ID 3724198) anexado nos autos do processo eletrônico em referência foi elaborado nos termos do art. 13 do do Decreto Municipal nº 37.574, de 2024, e nele constam os seguintes elementos: Etapa/Fase de contratação; Identificação do Risco; Causas; Evento; Consequências; Probabilidade (A); Impacto(B); Nível de Risco (A + B); Medidas Propostas; Tipo de Medida; Responsável (cargo e função).



## Da Utilização da Concorrência como Modalidade da Licitação:

A escolha da Concorrência, como modalidade de licitação, foi adequada, pois os serviços a serem contratados foram qualificados como sendo **serviços comuns de engenharia** pela área técnica requisitante (art. 6º, XXXVIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021), conforme Item 13. Do Estudo Técnico Preliminar.

Como já mencionado acima, a análise aqui realizada diz respeito aos aspectos legais do procedimento e não à verificação técnica do objeto licitado. Deste modo, pode-se afirmar que os elementos que instruem o processo de licitação em tela, aponta pela possibilidade jurídica da utilização da **modalidade concorrência eletrônica** como pretendido.

## DO PROJETO BÁSICO

Em que pese ser o Projeto Básico um documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe em última instância à própria Administração, cumpre dizer que o mesmo foi elaborado pelo Assessor Especial de Controle e Orçamento - GGCO, atendendo as exigências previstas no inciso XXV do art. 6º da Lei nº 14.133/21, assim como na IN SEPLAG/PCR nº 04/2023, em especial as constantes no XIII, alíneas “a” a “k”, como veremos adiante: a) fundamentação e justificativa da contratação; b) levantamento e ensaios; c) identificação dos tipos de serviços, materiais, equipamentos e riscos; d) informações para estudo e definição de instalações provisórias; e) demais aspectos para estudo e definição de instalações provisórias; f) demais aspectos normativos do Projeto Básico; g) objeto; h) elementos necessários para caracterização do objeto; i) prazo de execução dos serviços e vigência do contrato; j) regime de execução; l) recursos orçamentários; m) enquadramento da solução; n) condições de participação; o) compatibilidade com o PCA; p) requisitos da contratação; q) valor de referência da contratação; r) critérios de medição, liquidação e pagamento, s) recebimento dos serviços; t) reajustamento de preços; u) critérios de aceitabilidade de preços; v) critérios de avaliação da qualificação técnica das licitantes; w) modelo de execução do objeto: gestão do contrato, condições para realização e acompanhamento dos trabalhos; x) obrigações da contratada; y) obrigações da contratante; z) sanções administrativas; aa) prevenção e combate à fraude e corrupção; ab) disposições finais.

Em cada uma das cláusulas acima apontadas há definições expressas e uniformes para as situações ali previstas, não contendo, porém, condições que impeçam ou restrinjam a participação dos interessados em participar do processo licitatório sob apreço. As normas de ordem técnica foram extraídas do Estudo Técnico Preliminar.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o Projeto Básico contemplou, em geral, as exigências estabelecidas no dispositivo legal acima mencionado.

## DA MINUTA DO EDITAL

De acordo com o inciso II do art. 11 do Decreto Municipal nº 37.341, de 20 de dezembro de 2023, a elaboração da minuta do edital cabe ao Agente de Contratação, que tomará como base as informações contidas nos instrumentos de planejamento elaborados pelo órgão ou entidade demandante.

A minuta do edital de Concorrência nº 021/2024, anexado ao processo eletrônico acima referenciado e seus respectivos anexos (art. 25 da Lei nº 14.133/2021), contém as seguintes cláusulas:



**Informações Preliminares;** 1.0 Do Objeto; 2.0 Da Participação na Licitação; 3.0 Dos Esclarecimentos e das Impugnações; 4.0 Da Apresentação das Propostas; 5.0 Da Abertura da Sessão Pública; 6.0 Negociação; 7.0 Proposta Final; 8.0 Do Julgamento; 9.0 Da Habilitação; 10. Recursos Administrativos; 11. Da Adjudicação e da Homologação; 12. Da formalização do Contrato; 13. Da Garantia de Execução; 14. Dos Prazos de Execução do Objeto; 15. Da medição, Liquidação e Pagamento; 16. Da Subcontratação; 17. Do Reajuste Contratual; 18. Das Sanções Administrativas; 19. Das obrigações da EMLURB e da contratada; 20. Da Prevenção e Combate à Fraude e Corrupção; 21. Da Revogação ou Anulação do Certame; 22. Dos Recursos Orçamentários e do Valor Estimado da Contratação; 23. Do Regime de Execução; 24. Da Gestão e Fiscalização do Contrato; 25. Das Condições de Recebimento dos Serviços; 26. Das Disposições Gerais.

Após análise na minuta em questão, é possível dizer que as exigências nela contidas são adequadas e estão em sintonia com o artigo 25 da Lei nº 14.133.de 2021, uma vez que, tais exigências não ultrapassam os limites da razoabilidade, além de não ter sido permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo, de modo que, as normas nela previstas restringiram-se apenas ao necessário para o cumprimento do objeto a ser licitado.

#### **CONCLUSÃO:**

Em razão do exposto, e nos limites da análise jurídica excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência da licitação a ser realizada é possível dizer que os instrumentos de planejamento, a minuta do edital atende as exigências contidas na Lei nº 14.133, de 2021, o que permite a este órgão de assessoramento jurídico manifestar-se **FAVORÁVELMENTE**, pela realização do processo licitatório pretendido por esta Autarquia, na modalidade Concorrência nº 021/2024, podendo o Agente de Contratação dar prosseguimento a fase externa, com a devida publicação do edital e respectivos anexos.

Recife/PE, 14 de novembro de 2024.

Maria Lúcia de Melo Cavalcanti  
Advogada Mat.1004-9 OAB/PE nº 4853

De acordo DEJU:

Maria do Carmo C.P. Pinto  
Diretora Executiva Jurídico