



PARECER JURÍDICO

Nº de Ordem: 088/2025/PGM/4ªUTC

Processo Licitatório nº 093/2025

Concorrência nº 002/2025

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA. REGULARIDADE JURÍDICA DA FASE INTERNA COM RESSALVAS.

1 RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da fase interna da licitação, a ser realizada pela modalidade CONCORRÊNCIA, para contratação de empresa para executar obra do projeto de iluminação do Campo de Futebol, situado no Distrito de Desembargador Otoni em Diamantina, conforme projeto.

Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- documento de formalização da demanda (ff. 2/2v)
- Emendas Impositivas e Emendas Parlamentares (ff. 38/42)
- estudo técnico preliminar - ETP (ff. 03/20);
- mapa de riscos (ff. 36/37)
- Projeto Básico (43/53v);
- Certidão sobre a utilização do modelo do Projeto Básico aprovado pela Controladoria Geral do Município (f. 54);
- Memorial Descritivo – Projetos Executivos (ff. 29/32)
- Certidão de dispensa de licenciamento ambiental municipal (ff. 27);
- pedido de compra (f. 55/57);
- indicação da disponibilidade orçamentária (ff. 59)
- autorização da autoridade administrativa (ff. 60);
- estimativa de impacto orçamentário – art. 16, I, da LRF (f. 61);
- declaração do ordenador de despesa – art. 16, II, LRF (f. 62);



Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

2 ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Dos limites da análise jurídica

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Outrossim, a análise ora apresentada **baseia-se na presunção relativa de veracidade e boa-fé de todas as manifestações e documentos constantes dos autos** administrativos, eis que se trata de princípio norteador de toda a Administração Pública.

Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

Dito isso, passa-se à análise do caso concreto.



2.2 Do planejamento da contratação

2.2.1 Dos documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de riscos;
- d) termo de referência – Projeto Básico.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados às ff. 2/2v; 3/20; 36/37 e 43/53v.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

2.2.2 Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do modelo aprovado pela Controladoria Geral do Município, por intermédio da Instrução Normativa n.º 002, de 6 de maio de 2024, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, do Decreto nº 345, de 05 de julho de 2023. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, **obrigatoriamente**, deverão conter:

- I - Descrição da necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- (...)
- V - Estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a



MUNICÍPIO DE DIAMANTINA/MG
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

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 - Justificativas para o parcelamento ou não da solução;

(...)

XIII - Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar nas ff. 3/20.

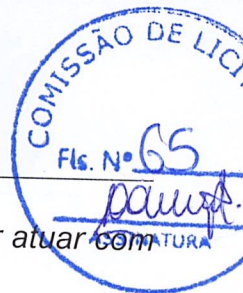
Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, do Decreto nº 345, de 05 de julho de 2023, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, §1º, do Decreto nº 345, de 05 de julho de 2023.

Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pelo Decreto nº 345, de 05 de julho de 2023.

Em que pese a previsão, objetivamente, de todos os tópicos mencionados no Decreto nº 345/2023, deve-se alertar sobre os riscos da formulação de estudos por intermédio de modelos preenchidos, de forma genérica, que poderiam servir para qualquer contratação.

Como já dito, sobre o conteúdo de estudos técnicos que afetam outras áreas do conhecimento técnico/científico, ou outras unidades administrativas, não cabe a esta Procuradoria adentrar no mérito dessas manifestações. Contudo, cabe destacar que **o conteúdo da documentação produzida no âmbito destes processos públicos é de responsabilidade daquele que assinala as declarações.** Portanto, deve-se ressaltar que o emitente responderá pelas declarações e estudos que produz no processo, especialmente, pela imprudência/negligência/imperícia das conclusões e apontamentos.

Destaca-se o recente Acórdão nº 879/2023, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás que *"à vista das impropriedades na elaboração dos documentos e considerando as atribuições, concluiu que competia à autoridade responsável pela aprovação dos estudos técnicos preliminares e do Termo de Referência supervisionar os trabalhos e adotar as providências necessárias, caso fosse preciso eventuais*



correções no procedimento. Portanto, diante da culpa da responsável por atuar com negligência e imperícia cabe a aplicação da multa (...).

Aliás, naquele precedente, ficou consignado no relatório a manifestação técnica do respectivo órgão daquele tribunal, que destacou:

Desse modo o parecer não é uma peça hábil a sanar vícios proferidos por setores técnicos, especialmente naquilo que envolve detalhes técnicos do objeto, não analisados no parecer.
Sendo assim, o fato de o processo licitatório possuir manifestação jurídica não isenta de a responsabilidade do servidor público que atuou durante o procedimento de forma culposa ou dolosa, em prejuízo da administração.
(Acórdão nº 879/2023, TCE/GO)

Com o acertado entendimento do Tribunal, ratifica-se a jurisprudência pelo caráter opinativo da manifestação jurídica, como também (aliado à presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos) pela responsabilidade dos setores técnicos e administrativos pelo teor das suas declarações. Por isso a lei de licitações é clara ao estabelecer que ao órgão de assessoramento jurídico compete a análise de legalidade dos atos, sendo que a responsabilidade pela conformidade de cada ato emanado por cada autoridade que atua no processo é atribuída a cada um conforme sua competência.

2.2.3 Gerenciamento de riscos

Cabe pontuar que **“Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado no documento de ff. 36/37, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.



2.2.4 Projeto Básico

O Projeto Básico é o documento que deverá conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133, de 2021).

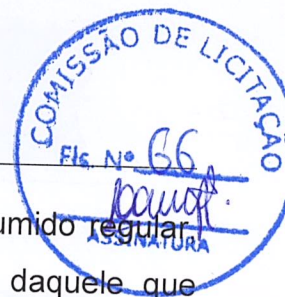
Cumprе lembrar que é recomendável a utilização do modelo de projeto básico disponibilizado pela Controladoria Geral do Município, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de Projeto Básico sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso, consta dos autos o Projeto Básico, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (ff. 43/53).

Além disso, foi juntada declaração da área técnica/administrativa informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Projeto Básico disponibilizado pela Instrução Normativa nº 002, de 6 de maio de 2024, da Controladoria Interna, em seus Anexos IV e V. (ff. 54).

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados. Cumprе destacar que, observados os requisitos formais indicados pelos órgãos de controle, é de responsabilidade da unidade técnica/administrativa que elabora o documento a correspondência das informações colocadas com a realidade fática e jurídica. Em homenagem ao *princípio da presunção de veracidade e legalidade* dos atos administrativos, tem-se que o conteúdo alocado pela respectiva unidade nos



documentos que integram a fase preparatória da contratação é presumido regular, sendo a responsabilidade técnica pelos documentos produzidos é daquele que realizou sua elaboração, sendo alheia à presente análise o teor da escolha técnica da solução e das peculiaridades da contratação realizadas pelo setor requisitante.

2.2.5 Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi devidamente justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método devidamente amparado por documentos juntados aos autos (ff. 3/20 e 43-43v).

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

2.2.6 Do orçamento da contratação (estimativa da despesa), da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

Quanto ao orçamento, é dever da Administração elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXV, "f", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021).



MUNICÍPIO DE DIAMANTINA/MG
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

No âmbito do Município de Diamantina, a Controladoria Geral cuidou de regulamentar sobre os requisitos da pesquisa de mercado, em consonância com o que dispõe o art. 23, §2º, da Lei 14.133/21, inclusive, remetendo-se aos parâmetros já regulamentados pela União no Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013 (art. 11, §2º, da IN 001/2023, do Controle Interno).

Verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação às ff. 15/16v e 21/24, a partir da 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, nos termos da orientação do art. 11, I, da IN 001/2023, do Controle Interno.

2.2.7 Designação formal do agente de contratação e da equipe de apoio

Recomenda-se a juntada do ato que designa o pregoeiro/agente de contratação responsável pela condução do certame (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/2021).

2.3 Da participação de ME, EPP e Cooperativas

O Lei Complementar Federal nº 123/2006 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras (art. 47).



O art. 48, inciso I, da mencionada Lei Complementar estabelece que para as contratações cujo valor esteja abaixo de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. Por outro lado, prevê o inciso III, do mesmo artigo, que, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Nos termos do art. 49, da Lei Complementar Federal nº 123/2006, os órgãos e entidades contratantes poderão deixar de observar as disposições do art. 47 e 48, quando: a) não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; b) o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; a licitação for dispensável ou inexigível, excetuando-se as dispensas pelo baixo valor, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I, do art. 48.

Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48, inciso II, da Complementar Federal nº 123/2006;
- de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido nos termos do art. 48, §3º, da Lei Complementar Federal nº 123/2006.

Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.

Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$80.000,00 (oitenta mil reais). Justifica-se, portanto, a não exigência da



participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

Para além disso, verifica-se que há razões de ordem lógica para não ser exigida a reserva de cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (art. 49, da Lei Complementar Federal nº 123/06), visto que se trata de objeto único, indivisível.

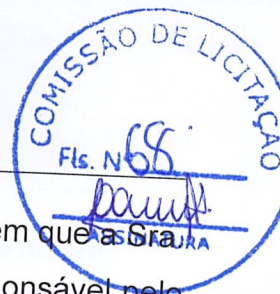
3 DAS MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL E CONTRATO

Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela Procuradoria Geral do Município de Diamantina - PGM, conforme art. 19, IV, § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela PGM, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, e os relacionados ao contrato são delineados no art. 92, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

Em que pese a disposição do artigo 53, *caput*, e §3º, da Lei 14.133/21 indicar implicitamente que a juntada da minuta do edital e dos seus anexos, incluindo minuta do contrato, precede a análise da fase de planejamento da licitação pelo órgão de assessoramento jurídico, não consta a juntada das respectivas peças nos autos, o que impede sua análise específica.



Veio, do dia 10/03/2025, o Memorando nº 063/2025/Seplog, em que a Secretária Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão (pasta responsável pelo processamento das licitações no âmbito desta Administração Pública) comunica novo fluxo de tramitação da fase interna (de planejamento) dos processos licitatórios. Consta no documento que a juntada da minuta dos editais de licitação e todos os anexos que o compõem, serão realizados posteriormente a análise jurídica da fase interna.

Sobre isso, cumpre consignar, como já é de conhecimento, o artigo 11, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, atribui à alta administração a responsabilidade “pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”.

Então, em que pese não ser recomendado pelo órgão de assessoria jurídica, por fragilizar o processo de controle da fase interna, considerando a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, bem como a competência da alta administração para definir os fluxos processuais (definida em lei como decisão de gestão), não há medida diversa a ser adotada por esta unidade técnica senão a **recomendação** para que sejam utilizados os modelos de minuta já aprovados pela Procuradoria Jurídica do Município, bem como que sejam observadas as normas pertinentes, especialmente aquelas previstas no art. 54, quanto à publicação do instrumento convocatório e demais documentos pertinentes.

4 DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, consta às ff. 59 a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas



decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica, porém, sem preenchimento do campo destinado à indicação da existência de dotação.

Portanto, **recomenda-se** a indicação da existência da respectiva dotação.

Alerta-se, ainda, sobre a necessária observância do que dispõe o art. 60, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

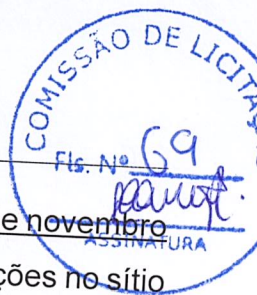
5 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, bem como em jornal de grande circulação.

No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, "a", Lei nº 14.133/2021).

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Ainda, sobre o PNCP, consta no art. 94 a obrigatoriedade de divulgação no Portal dos contratos e seus aditamentos, no prazo de 20 (vinte) dias úteis (para licitações) ou 10 (dez) dias úteis (para contratações diretas), contados da data da assinatura.



Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

- cópia integral do edital com seus anexos;
- resultado da licitação;
- contratos firmados e notas de empenho emitidas.

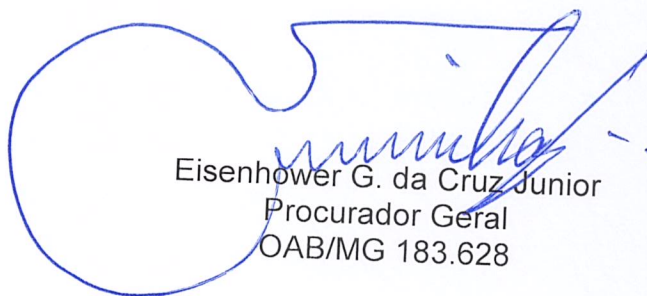
Desde já se recomenda a aplicação dos dispositivos mencionados.

6 CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 2.2.7; 3; 4 e 5 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

É o parecer opinativo.

Diamantina, 9 de maio de 2024.



Eisenhower G. da Cruz Junior
Procurador Geral
OAB/MG 183.628

