



000089

PARECER JURÍDICO Nº 363/2024

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA nº 007/2024

INTERESSADO: Departamento de Compras e Licitações

ASSUNTO: Consulta jurídica para abertura de licitação na modalidade Concorrência Eletrônica – tipo menor preço global e análise minuta edital – Pavimentação Asfáltica Av. Presidente Getúlio Vargas e Capeamento asfáltico na Av. Paschoal Villaboim.

1. Relatório

Trata-se de consulta formulada pelo Departamento de Compras e Licitações, quanto à apreciação prévia de Processo Licitatório na modalidade de Concorrência, na forma Eletrônica, do tipo menor preço global, objetivando a contratação de empresa especializada para execução de Serviços de Obras e Engenharia para Pavimentação Asfáltica em CBUQ na Av. Presidente Getúlio Vargas e Capeamento Asfáltico na Av. Paschoal Vila Boim desta municipalidade, através da Emenda Parlamentar 202337710001.

Constam dos documentos encaminhados: Solicitação de Compra nº 983/2024; Memorial Descritivo; Planilha Orçamentária; Projetos; Memorial de Cálculos; Relatório Fotográfico; Planilha Orçamentária; Cronograma Físico-Financeiro; Planilha de Quantitativos; ART; Declaração de domínio público da área de intervenção; Declaração de Enquadramento da Intervenção nas Resoluções SEMA/PR Quanto a dispensa de Manifestação do Órgão do Meio Ambiente Estadual; Declaração de Conformidade em Acessibilidade; Parecer Contábil nº 308/2024; Autorização para Abertura de Processo Administrativo de Licitação e Minutas do Edital e Contrato.

É o relatório, passo a opinar.



000090

2. Da análise jurídica

Preliminarmente, 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 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 do dispositivo legal supra, 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

Logo, este parecer é meramente opinativo, não se vinculando com o mérito sendo que cabe a autoridade assessorada, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar se acata ou não tais ponderações, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – MS nº 24.631/DF, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa.

3. Do Mérito



000091

Para a adoção da modalidade Concorrência, conforme o art. 6º, inciso XXXVIII da Lei Federal nº 14.133/2021, o objeto a ser licitado deve ser utilizado para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser a de menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnico e preço, maior retorno econômico e maior desconto.

O artigo 18 e incisos da referida lei estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se:

1. O Município ainda não possui plano de contratações anual;
2. O mapa comparativo de preços permite aferir o valor unitário de cada item, bem como estipular a média de valor de mercado. Acompanha referida Tabela SINAPI que lhe dão suporte em atenção a Instrução Normativa n.º 019/2022 editada pela Controladoria Interna deste Município e art. 26 *caput* do Decreto Municipal n.º 4.195/2023. Não se aplica a possibilidade de sigilo;
3. Não há Estudo Técnico Preliminar – ETP;
4. O Termo de Referência não foi apresentado, uma vez possuir Memorial Descritivo encartado no procedimento. Em virtude disso, este parecerista se absteve de realizar a análise, conforme disposto no art. 53 da NLLC, que estabelece que a revisão se limita aos aspectos legais, não abrangendo questões de natureza técnica. Assim sendo, o presente procedimento deverá ser encaminhado ao Departamento de Projetos e Engenharia desta Municipalidade para a devida análise técnica.

Nada obstante, necessárias algumas considerações, que devem ser analisadas pelo Setor de Engenharia¹.

¹ Tais considerações e orientações foram firmadas com base na 5ª Edição do arquivo Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU. 2024.



000092

Trata-se de Concorrência Eletrônica, do tipo menor preço, sob o regime de empreitada global, conforme item 1.1 do Edital.

O art. 6º, inciso XXIX assim define a empreitada por preço global: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total.

O art. 46, § 1º da Lei Federal n.º 14.133/2021, veda a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 da referida Lei.

Na empreitada por preço global, a obra será contratada por preço certo e total. Sendo tal regime indicado quando as quantidades dos serviços a serem executados puderem ser definidas com precisão, permitindo o projeto licitado o levantamento dos quantitativos com elevada perfeição, contendo detalhamento completo de todos os componentes da obra.

Há projeto de Construção contendo Memorial Descritivo nos presentes autos.

Nesta toada deve-se encaminhar o presente processo licitatório e este parecer ao Setor de Engenharia para que se manifeste acerca das indagações abaixo:

4.1. O memorial descritivo em anexo, contém detalhamento completo de todos os componentes da obra, ao ponto em que as quantidades dos serviços a serem executados possam ser definidos com precisão adequada?

4.2. Em caso de resposta negativa ao item anterior, em havendo imprecisão intrínseca de quantitativos, seria possível justificar a utilização da empreitada por preço global, indicando as vantagens da transferência maior de riscos para o particular e o maior potencial de elevação dos preços ofertados em termos técnicos, econômicos ou outros, tudo objetivamente motivado, bem como dos impactos desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Benefícios e Despesas Indiretas?

4.3. Eventuais falhas indicadas no projeto, quanto ao seu detalhamento, geram quais consequências na execução contratual da obra?²

² Acórdão 1310/2013 – TCU – Plenário: “9.1.4) envide esforços para que os anteprojetos utilizados nas contratações integradas sejam sempre analisados e criticados pelo setor técnico competente em projetos da Autarquia; [...]”

000093

4.4. O projeto de construção em anexo, pode ser definido como projeto básico ou executivo nos termos da Lei Federal n.º 14.133/2021, art. 6º, incisos XXV XXVI, com indicação expressa dos elementos contidos no referido projeto, conforme itens abaixo, com nível de precisão adequado, inclusive quanto a avaliação de custo, definição de métodos e prazo de execução:

XXV - projeto básico: 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, devendo conter os seguintes elementos:

a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

XXVI - projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes;



000094

4.5. O prazo de execução previsto no Edital está de acordo com a complexidade da obra (item 3.4 da minuta do contrato)?

4.6. As planilhas orçamentárias expressam a composição de todos os custos unitários, discriminando os itens em subitens que expressem a composição de todos os custos unitários? (Acórdão 46/2012 – TCU-Plenário).

4.7. O projeto anexado aos autos está em condições plenas de ser executado?

4.8. Os documentos acostados ao Processo Licitatório estão de acordo com normas estabelecidas na Resolução n.º 04/2006³ e das orientações contidas no Manual de Orientação para Contratação e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia⁴, ambos editados pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

4.9. Manifestar-se sobre a observância do Manual de Orientação para contratação de obras e serviços de engenharia editado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná⁵;

Outras informações que entender necessárias.

5. Quanto ao **Edital** (art. 25):

5.1. Este contém a descrição do objeto no item 3 e seu Memorial Descritivo – Anexo I;

5.2. As regras relativas à convocação, julgamento, habilitação, recursos e penalidades estão previstas respectivamente nos itens 5 e seguintes, 11, 13, 14 e 17;

5.3. As regras relativas à fiscalização e à gestão do contrato estão previstas no item 20 do Edital.

Importam algumas considerações.

Referido item deve ser definido a partir do modelo de execução do objeto, descrevendo a forma como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo ente público.

³ Dispõe sobre a guarda e acesso aos documentos necessários ao efetivo exercício do controle externo das obras públicas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Pesquisa realizada em [Resolução nº04 CEA aprovada em plenário em 23 nov 2006, com logomarca \(tce.pr.gov.br\)](http://tce.pr.gov.br), disponível em 07/10/2024.

⁴ Pesquisa realizada em [Manual de Obras \(1\).pdf](#), disponível em 07/10/2024.

⁵ Pesquisa realizada em <file:///C:/Users/Usuário/Downloads/Manual%20de%20Obras.pdf>. Disponível em 14/11/2024.



000095

Assim, deve haver definição clara e específica dos servidores que executarão a fiscalização e a gestão do contrato, esclarecendo cada atividade.

Deve-se ainda, neste item, definir protocolos de comunicação entre contratante e contratada pelo período do contrato, incluindo origens e formas de obtenção das informações necessárias à gestão e à fiscalização.

Neste ponto devem ser definidas a necessidade e periodicidade das reuniões entre as partes (e.g. mensal, semestral etc), a definição dos modelos de reunião entre órgão público e o contratado (reunião de alinhamento de entendimentos e expectativas), dos relatórios mensais sobre a execução do serviço pelo contratado, reuniões para a discussão acerca de tais relatórios, ofícios de comunicação de problemas e pauta da reunião de encerramento do contrato entre outros.

Lembrando que toda a interação com o contratado deve ser documentada nos autos de processo de fiscalização, permitindo a rastreabilidade dos fatos ocorridos na vigência contratual, inclusive pelas instâncias de controle.

Deve-se ainda, definir procedimentos para a fiscalização técnica do contrato, permitindo avaliar a sua execução nos moldes da contratação, aferindo-se quantidade, qualidade, tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto e sua compatibilidade com os indicadores do Edital.

Definição dos critérios de avaliação do cumprimento das exigências de caráter técnico, indicando métricas e níveis mínimos de serviços, visando a aceitação provisória do objeto, nos termos do art. 140, I da Lei Federal n.º 14.133/2021:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

- a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;
- b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;



000096

Quanto ao fiscal do contrato e o gestor do contrato, deve o ente público considerar a sua qualificação técnica e disponibilidade de tempo, bem como a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por agente público e sua capacidade para o desempenho das atividades.

Neste sentido o art. 6º parágrafo único do Decreto Municipal n.º 4.195/2023:

Art. 6º A adoção de mecanismos de gestão de riscos, inclusive para o aperfeiçoamento dos controles preventivos e para a capacitação de agentes públicos, será de responsabilidade e competência:

I - Do Secretário Municipal de Administração Pública, em relação aos atos praticados por agentes de contratação, por pregoeiros, por membros da comissão de contratação, da equipe de apoio ou agentes públicos que conduzirem processos de contratação direta, bem como os gestores de contrato e os gestores de atas de registro de preços; e

II - Dos Secretários Municipais em relação aos atos praticados por agentes públicos que atuarem na etapa preparatória das contratações, que conduzirem processos de contratação direta e aos atos praticados pelos fiscais dos respectivos contratos.

Parágrafo único. As autoridades competentes serão responsabilizadas pela ausência de providências relacionadas ao controle preventivo de riscos e à capacitação de agentes públicos que atuem no processo de contratação. (grifei)

Ainda. Importante que a contratante defina listas de verificação (*checklists*) para subsidiar as ações dos fiscais e gestores de contrato, tornando o trabalho mais previsível e passível de ser assumido por um substituto em sendo o caso, gerando segurança e evitando erros.

Deve-se também definir procedimentos para a fiscalização administrativa quanto manutenção, durante todo o período de execução do contrato, das condições de habilitação, inclusive quanto ao exame da regularidade do recolhimento das contribuições fiscais, trabalhistas e previdenciárias. O controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, reajustes, repactuações e a providências

000097

tempestivas nas hipóteses de inadimplemento, com previsão expressa de critérios, data-base, periodicidade e índices.

Quanto a gestão do contrato, deve-se estabelecer critérios objetivos de coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica e administrativa e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, aplicação de sanções e extinção do contrato, sem olvidar as Instruções Normativas editadas pela Controladoria Interna do Município de Cruz Machado-PR.

Ainda, a definição clara e detalhada das sanções administrativas, de acordo com os arts. 155 a 163 da Lei Federal n.º 14.133/2021 e respectivos procedimentos para aplicação, observando-se a vinculação aos termos contratuais, proporcionalidade das sanções previstas ao grau do prejuízo causado, situações de aplicação de advertência e de multas, sua forma de cálculo, com escala gradual, situações que ensejam a extinção unilateral do contrato, situações em que o contratado ficará impedido de licitar e/ou se tornará inidôneo.⁶

5.4. As condições de pagamento estão previstas no item 18 do Edital.

Nos termos do art. 46, § 9º da Lei Federal n.º 14.133/2021, no regime de empreitada por preço global, a mediação e o pagamento do contratado são feitos após a conclusão de cada marco contratual, parcela ou etapa da obra, que deve ser previamente definido em eventograma (tabela com eventos geradores de pagamento), o que facilita a fiscalização da obra, pois não envolve o levantamento preciso dos quantitativos de todos os serviços executados.

Assim, deve o setor de engenharia manifestar-se acerca deste item.

5.5. As condições de manutenção do reequilíbrio econômico estão previstas no item 16 do Edital.

6. Quanto a minuta do **Contrato** (art. 92):

6.1. O objeto está suficientemente descrito na cláusula primeira;

6.2. Quanto a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor, o item 1.2 contém previsão;

⁶ O presente tópico se baseou na Lei Federal n.º 14.133/2021, IN – SGD/ME 94/2022, entre outros, conforme compilação contida no Manual de Licitações e Contratos Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª Edição – versão 2.0.



000098

6.3. A cláusula décima segunda prevê a aplicação da Lei Federal nº 14.133/2021 aos casos omissos;

6.4. Quanto ao regime de execução ou a forma de fornecimento, os itens 1.4 e 3.3 apresentam previsão expressa;

6.5. O preço (cláusula quinta), as condições de pagamento (cláusula sexta), as formas de reequilíbrio econômico (cláusula sétima) estão previstas expressamente no contrato.

6.6. Os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento está previsto no item 6.9.

6.7. Há previsão quanto ao prazo de entrega dos produtos e serviços licitados, item 3.4;

6.8. A cláusula décima primeira prevê a dotação orçamentária pela qual ocorrerá a despesa; foi acostado ao procedimento Parecer Contábil nº 308/2024 atestando a existência de recursos orçamentários. Deve-se atentar para a parte final do referido Parecer;

6.9. Há previsão expressa quanto ao prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços ou reequilíbrio econômico-financeiro, conforme item 7.10;

6.10. As obrigações das partes estão previstas na cláusula oitava;

6.11. As penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo estão previstas na cláusula décima;

6.12. O item 8.2.11 prevê expressamente a obrigatoriedade do contratado em manter as exigências relativas à habilitação;

6.13. Os casos de extinção estão previstos na cláusula nona;

6.14. A cláusula décima quinta prevê como foro de eleição a comarca de União da Vitória, o qual corresponde à sede deste Município;

7. Há autorização para abertura deste processo administrativo;

Registra-se a inexistência do plano anual de contratações nesta Secretaria, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do

000099

certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, *in fine*:

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.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021.

2. Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que 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, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e **art. 94** da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos 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, de 2021.

3. Conclusão

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados acima, inclusive:

**000100**

1. Manifestação do Setor de Engenharia nos termos do item 4, seus subitens e item 5.4;
2. Alteração do Edital conforme os itens 5.3 e 6.8;
3. A publicação do contrato e seus eventuais aditamentos deve ser realizada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNPC) no prazo de 20 dias, tratando-se de condição de eficácia do contrato.

É o Parecer. Salvo melhor juízo.

Cruz Machado, 14 de novembro de 2024.

ENIO RIBAS JÚNIOR

OAB/PR 33.662

PROCURADOR MUNICIPAL

ENIO RIBAS

JUNIOR:02160318930

Assinado de forma digital por

ENIO RIBAS JUNIOR:02160318930

Dados: 2024.11.14 09:09:53 -03'00'