



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES**

PARECER JURÍDICO N.º 198/2024

Assunto: Análise jurídica para publicação do edital de licitação na modalidade Concorrência Eletrônica n.º 02/2024, da Secretaria Municipal de Saúde.

Luiz Alves – SC, 11 de dezembro de 2024.

RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica para publicação do edital de licitação na modalidade Concorrência Eletrônica n.º 02/2024, da Secretaria Municipal de Saúde, para “*CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA PARA A CONSTRUÇÃO DA QUADRA E BANHEIROS DA PRAÇA DO IMIGRANTE, COM FORNECIMENTO DE MATERIAL E MÃO DE OBRA [...]*”.

Apontamentos foram realizados pela Procuradoria-Geral do Município, com o objetivo de esclarecer algumas obscuridades relacionadas notadamente ao planejamento da futura contratação. Os setores competentes encaminharam suas respostas, que estão acostadas nos autos digitais.

O presente exame se dará com base na Lei Federal n.º 14.133/2021, Decreto Municipal 79/2024, Instrução Normativa PGM/CGM n.º 01/2022 e demais regulamentos correlatos.

É o relatório. Passo a opinar.

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 n.º 14.133/2021:

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 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,





**ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES**

portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo 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 dos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da 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. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

PLANEJAMENTO PRÉVIO

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18.

O aludido dispositivo legal 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:





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

- 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.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da demanda deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133/2021).

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atendê-la, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim se inicia a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do





**ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES**

processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico e o presente planejamento é aparentemente idôneo.

Não obstante, importantíssimo asseverar que o investimento a ser feito pelo ente público ultrapassará o presente exercício financeiro. Assim, faz-se imperiosa a sua previsão no plano plurianual, bem como a demonstração de disponibilidade de caixa, consoante disposição expressa do artigo 167, § 1º, Constituição Federal, artigo 15 e subsequentes c/c artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico – como a própria nomenclatura indica –, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, que assim prevê:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo 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, e conterá os seguintes elementos:

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;





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

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.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, 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. Aparentemente o aludido documento é hígido.

TERMO DE REFERÊNCIA

O termo de referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei n.º 14.133, de 2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

j) adequação orçamentária;

Especificamente em relação a obras e serviços de engenharia, também devem ser observadas as exigências do art. 45 e subsequentes da Lei nº 14.133/2021:

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:

I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais;

IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas;

VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário;

II - empreitada por preço global;

III - empreitada integral;

IV - contratação por tarefa;

V - contratação integrada;

VI - contratação semi-integrada;

VII - fornecimento e prestação de serviço associado.

§ 1º É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.

§ 2º A Administração é dispensada da elaboração de projeto básico nos casos de contratação integrada, hipótese em que deverá ser elaborado anteprojeto de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º desta Lei.

§ 3º Na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico.





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

§ 4º Nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital e o contrato, sempre que for o caso, deverão prever as providências necessárias para a efetivação de desapropriação autorizada pelo poder público, bem como:

I - o responsável por cada fase do procedimento expropriatório;

II - a responsabilidade pelo pagamento das indenizações devidas;

III - a estimativa do valor a ser pago a título de indenização pelos bens expropriados, inclusive de custos correlatos;

IV - a distribuição objetiva de riscos entre as partes, incluído o risco pela diferença entre o custo da desapropriação e a estimativa de valor e pelos eventuais danos e prejuízos ocasionados por atraso na disponibilização dos bens expropriados;

V - em nome de quem deverá ser promovido o registro de imissão provisória na posse e o registro de propriedade dos bens a serem desapropriados.

§ 5º Na contratação semi-integrada, mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico.

§ 6º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.

[...]

§ 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

Verifica-se que o termo de referência foi juntado aos autos e aparentemente reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie; Não obstante, verifica-se que há nota de bloqueio orçamentário acostada ao processo digital e **há partes dos projetos e documentos correlatos sem assinatura de profissional habilitado**. Ainda, algumas ponderações sobre os aspectos qualificatórios devem ser feitas, conforme segue.

Qualificação técnica

A qualificação técnica deve se limitar à documentação exigida no artigo 67 da Lei n.º 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;





ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Importante salientar que, sob a ótica da discricionariedade administrativa, compete ao órgão requisitante dispensar ou exigir a aludida documentação, desde que respeitados os limites insculpidos na legislação de regência. No caso em análise, há imposição de apresentação dos documentos na forma dos dispositivos legais acima mencionados.

Qualificação econômico-financeira

Sobre os requisitos de habilitação econômico-financeira, o artigo 69, da Lei n.º 14.133/2021, assim versa:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais; [...]

Não obstante, há possibilidade legal de dispensa da documentação acima colacionada, consoante previsão do artigo 70, III, da Nova Lei de Licitações e Contratos:

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser: [...]

III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em





**ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES**

geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

O artigo 63 do Decreto Municipal n.º 79/2024 também expõe:

Art. 63. O balanço patrimonial será exigido nos seguintes casos:

I - aos beneficiários do tratamento diferenciado regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 123/2006, quando indispensável para a prova de habilitação econômico-financeira, consoante disposto no instrumento convocatório;

II – na contratação de obras e serviços de engenharia;

III – na contratações de serviços de caráter continuado, que sejam executados de forma ininterrupta por mais de um exercício financeiro;

§ 1º. Quando for o caso, os índices e valores requeridos para a avaliação da situação econômico-financeira suficiente do licitante, para o cumprimento das obrigações do futuro contrato, serão justificados pela secretaria requisitante.

§ 2º. O balanço patrimonial descrito no artigo 63, não será exigido nas contratações previstas nos incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Com efeito, do processo digital é possível extrair que o objeto da licitação se trata de obra ou serviço de engenharia. Denota-se do instrumento convocatório que há a exigência de apresentação do balanço patrimonial e demais documentos correlatos por parte dos licitantes, na forma da legislação de regência, entretanto, **inexiste justificativa pertinente para a utilização dos índices econômicos insculpidos no edital.**

MINUTAS DO EDITAL E DO CONTRATO OU ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

As minutas de edital e do contrato ou instrumento correlato foram juntadas aos autos e reúnem cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, na forma dos artigos 25 e 92 da Lei nº 14.133/2021.

Prazo mínimo para apresentação de propostas e lances

A Administração deve observar o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis a partir da divulgação do edital de licitação para o recebimento das propostas e lances, considerando o critério de julgamento adotado e a natureza da contratação pretendida, consoante prevê o artigo 55, II, 'a', da Lei n.º 14.133/21.

PUBLICIDADE



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZ ALVES

Destaque-se que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, bem como do instrumento contratual ou substituto correlato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina e em jornal de grande circulação, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei n.º 14.133/2021.

Também, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no 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.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opino pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que (1) sejam todos os projetos e documentos correlatos assinados por profissional devidamente habilitado e (2) acostada a justificativa para a utilização dos índices econômicos previstos no instrumento convocatório (subitem 13.17.2).**

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento de forma motivada – com a ciência das devidas consequências já alertadas nas considerações preliminares –, será possível prosseguir o feito sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria-Geral do Município.

É o parecer, s.m.j.

GABRYEL DA SILVA ALVES
Procurador do Município
OAB/SC 54.661