



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

PARECER JURÍDICO

**PROCESSO DE LICITAÇÃO.
DISPENSA ELETRÔNICA. SERVIÇO
DE ENGENHARIA.**

1. Relatório

Trata-se de pedido de emissão de parecer jurídico sobre a fase interna de processo de contratação pública, na modalidade dispensa eletrônica, que tem como objeto a reforma da sede da Secretaria Municipal de Educação do Município de João Alfredo/PE.

Foi encaminhada a cópia do processo administrativo, com termo de referência, edital, cotações e outros.

2. Do parecer

Importa registrar, de início, que o presente parecer se dá sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Prefeitura Municipal de João Alfredo/PE e Secretarias, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, tendo em vista o Poder Discricionário do responsável direto.

Atenta-se especialmente à apreciação do processo conforme critérios objetivos de atribuição de prioridade, dos elementos indispensáveis à contratação e exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

Assim, por força do art. 53, da Lei 14.133/21, passa-se a realizar a análise jurídica.

3. Do Mérito

A Lei n.º 14.133/21 inovou no ordenamento jurídico e passou a estipular dois requisitos de validade para o parecer jurídico expedido em contratações públicas, são eles:

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.

O presente parecer segue as diretrizes do novel diploma, na forma descrita abaixo.

3.1. Planejamento

A nova lei de licitações e contratos administrativos está sendo conhecida como norma de Governança, eis que dispõe sobre tratamento amplo da fase de planejamento, com a imposição de obrigações aos órgãos



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

componentes da administração direta ou indireta, bem como aos agentes públicos, incluído os agentes políticos.

Aliás, a Lei n.º 14.133/2021, no art. 11 lança mão dos objetivos das contratações públicas:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável 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.

O parágrafo único do art. 11 acima transcrito deixa clarividente a importância que a Lei dá à fase de planejamento que está inserida em um grande projeto de governança, com integridade, sustentabilidade, normas de condutas, previsibilidade, transparência e accountability.

Com efeito, o primeiro alicerce do compliance público para as contratações públicas passa pela previsão de um plano de contratações anual (art. 12, VII, da Lei n.º 14.133/21).

A existência do plano não é um mero formalismo desacompanhado de sentido, a Lei n.º 14.133/21, ao dispor sobre tal instrumento busca[1]:

- (1) racionalizar as contratações, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização e redução de custos processuais;
- (2) garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;
- (3) subsidiar a elaboração das leis orçamentárias;
- (4) evitar o fracionamento de despesas; e
- (5) sinalizar intenções ao mercado, potencializando o diálogo pertinente, com consequente ganho em competitividade.

Vale destacar que o princípio do planejamento já era objeto de estudo das contratações públicas e muito utilizado no campo do orçamento. Na estrutura hodierna, o planejamento de gestão, através do Plano de Contratações Anual terá como finalidade unificar a análise das boas práticas da gestão seja na montagem do orçamento evitando dotações superestimadas e tantas outras práticas que resultam na descaracterização original da Lei Orçamentária Anual.

Do mesmo modo, o PCA é norma de instrução e previsibilidade possibilitando com maior afinco o accountability.

Nessas linhas gerais, verifica-se a importância de uma organização espacial, material e temporal para a efetividade da nova lei de licitações e contratos administrativos.

Nesse diapasão, passamos a analisar as disposições sobre os documentos internos da Secretaria que compõe a licitação ora em análise, sob o prisma da Lei n.º 14.133/2021, além da regulamentação municipal.

3.1.1. Plano de Contratações Anual.

Quanto ao tópico é possível verificar que o plano de contratações anual ainda não foi elaborado, no entanto, a Autoridade justifica a ausência **(item 13 do Edital)**.

3.1.2. Demandas das Secretarias Municipais

De uma simples análise do processo administrativo, a Secretaria participante do Processo encaminhou ao setor de planejamento o DFD – Documento de Formalização de demanda com a descrição do objeto, estimativa de quantidade e justificativa. Por isso, entende-se como cumprido o disposto no art. 5º do Decreto Municipal n.º 018/2023:

Art. 5º. O documento de formalização de demanda – DFD, é o primeiro documento de uma futura contratação. É assinado pelo requisitante, que explicita a necessidade da aquisição ou contratação de produtos insumos ou serviços, sendo requisitos mínimos de validade:

- I - a indicação do bem ou serviço que se pretende contratar;
- II - o quantitativo do objeto a ser contratado;



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

III - a justificativa simplificada da necessidade da contratação, inclusive com demonstração da sua previsão no Plano Anual de Compras; e

IV - a estimativa de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou realizado o fornecimento dos bens.

O envio do documento de formalização de demanda de forma adequada e no prazo possibilitou a uniformização de um único procedimento com a otimização dos serviços, celeridade e redução de recursos públicos empregados.

3.1.3. Estimativa de preço

Em relação às cotações de preços, é interessante anotar que o Tribunal de Contas da União estabeleceu critérios relevantes para a verificação dos valores de mercado nos seguintes termos:

(...) a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos.

TCU, Acórdão n.º 3.026/2010 – Plenário.

Percebe-se que, no caso, não foram utilizados parâmetros que possam comprometer a aquisição, notadamente porque os preços de referência são obtidos por meio de cotações, demonstrando a realidade do mercado para itens de mesma descrição nos termos do Art. 23, § 2º da Lei 14.133/21.

Além disso, o estudo de preço apresenta metodologia de trabalho definida e o confronto dos preços colhidos com aqueles praticados em licitações

anteriores realizadas pela administração pública municipal ratificando assim, a definição do valor estimado.

O total foi estimado em R\$107.189,40 (cento e sete mil, cento e oitenta e nove reais e quarenta centavos), portanto dentro do limite estabelecido no Art. 75, I da Lei 14.133/21, com as alterações do Decreto nº 12.343, de 2024.

3.1.4. Estudo Técnico Preliminar.

A elaboração de estudo técnico preliminar foi dispensada no caso, tendo em vista a previsão do Art. 72, I da Lei 14.133/21 **(nos termos da justificativa anexada ao Edital)**.

3.1.5. Projeto Básico.

O projeto básico foi construído com base na necessidade formalmente apresentada, sob o primado da governança, com a análise da reforma da sede da secretaria como parte da viabilização do funcionamento do órgão.

De acordo com a legislação de regência, o projeto básico deve 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



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

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](#);

Demais disso, o projeto básico apresenta os requisitos necessários para a sua validade, nos termos do art. 6º, XXV da Lei 14.133/21.

3.2. Do procedimento de dispensa eletrônica e documentação necessária

A Lei 14.133/21 estabelece como imprescindíveis os seguintes documentos para a instrução da contratação direta:

☎ 81-3204-6375

✉ contato@herculanoribeiro.adv.br

📍 Rua Coronel João Rufino, 42, Poço, Recife-PE.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

A Lei estabelece ainda a necessidade de divulgação em sítio eletrônico oficial (especialmente para o caso de dispensa), pelo prazo mínimo de 03 (três) dias úteis, prazo no qual a Administração pode receber propostas adicionais e selecionar a mais vantajosa.

A escolha do critério de julgamento pelo menor preço global se justifica em razão da realização da licitação em único item, ou seja: considerando-se indivisível o objeto, por razões de economia de escala, a escolha se amolda à exceção prevista na Súmula 247 do TCU:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Quanto à documentação relacionada à habilitação, verifica-se ter sido estabelecida pelo Edital nos termos da Lei 14.133/21.

Ao analisar o requisitos de habilitação não se verificam cláusulas capazes de restringir a competitividade, eis que exprime o que prevê o art. 65 c/c art. 67 ambos da Lei n.º 14.133/21, sendo exigido atestado de capacidade técnica (de acervo técnico profissional e acervo técnico operacional) relacionado às parcelas de maior relevância da obra.

A exigência de apresentação de comprovação de acervo técnico profissional foi elaborada nos termos da Jurisprudência do TCU (**item 7.9 e seguintes do Edital**).

Vejamos:

É irregular, para fins de habilitação técnico-profissional, a exigência de que o responsável técnico pela obra pertença ao quadro permanente de funcionários da



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

licitante (artigos 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993). Acórdão 1.084/2015-TCU-Plenário.

A comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante, prevista no art. 30 da Lei 8.666/1993, deve admitir a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), do contrato social do licitante, do contrato de prestação de serviço ou, ainda, de **declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste**. Acórdão 1.446/2015 — TCU — Plenário.

É ilegal a exigência de que o responsável técnico conste de quadro permanente da licitante em momento anterior à data prevista para a entrega das propostas, nos termos do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993. Acórdão 3.014/2015-TCU-Plenário.

Quanto à visita técnica, prevista no Art. 63, § 2º da Lei 14.133/21 **(item 7.6 do Edital)**, frisa-se que o Município não a exige como condição para a participação de proponentes no certame, mas apenas como forma de coibir futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais (Acórdão nº 4.968/2011 – Segunda Câmara).

Não se verifica no caso restrição à competitividade, já que há possibilidade de se apresentar declaração de não visita, seguindo o entendimento das Cortes de Contas (Acórdão 212/2017 - Plenário, Rel. Min José Múcio) **(item 7.8 do Edital)**.



HERCULANO & RIBEIRO

ADVOCACIA

Ressalta-se, ainda, que a pretensa contratação se encontra justificada, instrumento este que foi devidamente aprovado pela autoridade competente.

Há de se atentar, ainda, para o prazo legal para a publicação previsto na Lei 14.133/21:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Ressalta-se que a referida publicação é obrigatória, conforme disposto na IN SEGES 67/21 (para o caso de execução de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias).

Por fim, cabe à Comissão de Contratação a exigência de documentação relativa à habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômica, nos termos dos Arts 66 a 69 da Lei 14.133/21, ressaltando as faculdades da Lei Complementar n.º 123/2006, as ME e EPP, para a contratação e pagamento.

4. Conclusão

Posto isso, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à conveniência e oportunidade da prática do ato administrativo, opino pela **APROVAÇÃO** da minuta do edital e seus anexos, diante da conformidade com o art. 18 da Lei n.º 14.133/2021, além da regulamentação Municipal.



HERCULANO & RIBEIRO

A D V O C A C I A

É o parecer, salvo melhor juízo.

João Alfredo/PE, 27 de janeiro de 2025.

Antonio Ribeiro Júnior

OAB-PE n.º 28.712.