



# PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

## Palácio José Joaquim da Silva Filho

### PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE LICITATÓRIO Nº 31/2024  
CONCORRÊNCIA Nº 002/2024

**EMENTA: PARECER JURÍDICO.  
ANÁLISE PRÉVIA DA MINUTA DO  
EDITAL E DO CONTRATO.**

#### 1. RELATÓRIO

Trata o presente de análise sobre a legalidade da minuta do edital e do anexo do contrato, em cumprimento ao disposto no art. 53, da Lei nº 14.133/2021<sup>1</sup>, no tocante aos aspectos jurídicos-formais para a contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de construção do prédio onde funcionará a Unidade de Atenção Especializada em Saúde - Caps Infantil, localizado na 2ª Travessa Desembargador Pedro Beltrão, S/N, Matadouro, Cajá.

#### 2. MÉRITO

##### 2.1 Da modalidade licitatória escolhida

A Constituição Federal, em seu art. 37, inc. XXI, prevê que *“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”*.

Percebe-se que, em regra, os casos de contratações públicas devem ser precedidos de licitação, sendo dever do administrador a escolha da proposta que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar os princípios que regulam a participação dos licitantes. Neste caso em particular foi empregada a modalidade concorrência.

O art. 6º, inc. XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021 conceitua a concorrência como sendo a *“modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia”*.

Nesse jaez, fazendo-se um juízo de valor a respeito da escolha feita, concebe-se como acertada a modalidade empregada.

##### 2.2 Da fase interna da licitação

---

<sup>1</sup> 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.



## PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

### Palácio José Joaquim da Silva Filho

É cediço que no processo licitatório basicamente existem duas fases distintas, a saber: a fase interna e a fase externa, sendo a primeira, que é a que nos interessa neste caso, a sequência de atos preparatórios internos de cada órgão ou entidade para realização da licitação, também denominada pela atual legislação como sendo “fase preparatória”.

A fase preparatória encontra previsão legal nos arts. 18 a 29 da Lei.

Assim, observo que os elementos ali elencados, do ponto de vista jurídico formal, encontram-se presentes, sobretudo o ETP e o termo de referência, instrumentos que contemplam, juntamente com o edital, aqueles demais ali relacionados (art. 18).

### 2.3 Da estimativa de preço

É primordial que o setor encarregado certifique-se que a estimativa realizada reflita a realidade do mercado, de modo que se evitem eventuais alegações de sobrepreço da sua parte, e é o art. 23 da Lei aquele responsável por, juntamente com seus parágrafos, definir os critérios da estimativa do valor<sup>2</sup>.

Do ponto de vista jurídico-formal existe processo de estimativa de valor, não sendo alçada desta assessoria apontar sua assertividade ou não, haja vista depender de expertises de mercado e de outros ramos, que não o Direito.

Vale lembrar também que o TCU especifica que “*não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes*”

<sup>2</sup> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - 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;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o **caput** deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.



## PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

### Palácio José Joaquim da Silva Filho

*públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto”<sup>3</sup>.*

#### 2.3 Do exame das minutas do edital e do contrato

O art. 53, da Lei nº 14.133/2021, preconiza que “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”.

#### Aprova-se a minuta do edital.

#### 2.4 Da fase externa

No que tange à fase externa do certame, o art. 53, § 3º, prevê que “encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54”, que estabelece:

*Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).*

*§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.*

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e resguardado o poder discricionário da administração pública, opina este assessor sejam observados os apontamentos feitos, aprovando-se os instrumentos criados, tais como ETP, termo de referência e minuta do edital no que diz respeito ao seu aspecto jurídico-formal, excluindo-se dessa análise as soluções técnicas empregadas, valores estimados e outras questões que fogem da alçada jurídica.

O conteúdo deste parecer jurídico é meramente opinativo, não vinculando<sup>4</sup>, portanto, a administração pública, que poderá agir diferentemente, baseado em suas próprias razões.

<sup>3</sup> TCU. Acórdão 3516/2007. Processo nº 005.991/2000-7, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

<sup>4</sup> "EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377.II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO - Julgamento: 06/11/2002 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 31-10-2003).



**PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO**  
Palácio José Joaquim da Silva Filho

Vitória de Santo Antão, 14 de agosto de 2024.



**TIAGO DE LIMA SIMÕES**  
OAB/PE nº 33.868