



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



**PARECER JURÍDICO**

DADOS DO PROCESSO	
Nº PROCESSO ADMINISTRATIVO:	0029/2024
Nº PROCESSO DE CONTRATAÇÃO:	004/2024
MODALIDADE:	CONCORRÊNCIA - ELETRÔNICA
ÓRGÃO GERENCIADOR:	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ÓRGÃO(S) PARTICIPANTES(S)	
OBJETO:	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE AMPLIAÇÃO DA UNIDADE ESCOLAR NOSSA SENHORA DE FÁTIMA, NO MUNICÍPIO DE DAVINÓPOLIS - MA
VALOR ESTIMADO:	R\$ 557.238,05 (quinhentos e cinquenta e sete mil, duzentos e trinta e oito reais e cinco centavos)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.  
CONCORRÊNCIA - ELETRÔNICA 004/2024.  
FUNDAMENTADA NA LEI Nº. 14.133/2021.  
LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

Trata-se de procedimento de gestão administrativa que visa CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE AMPLIAÇÃO DA UNIDADE ESCOLAR NOSSA SENHORA DE FÁTIMA, NO MUNICÍPIO DE DAVINÓPOLIS - MA, para o exercício de 2024, por meio de CONCORRÊNCIA - ELETRÔNICA, fundamentada na Lei nº. 14.133/2021.

Consta nos autos que a necessidade da referida aquisição foi justificada no Documento de Formalização da Demanda acostado aos autos, elaborado pela SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO nos moldes da Lei Federal 14.133/21 e Decreto Municipal nº 001/2024.

Trata-se de processo licitatório com o objetivo CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE AMPLIAÇÃO DA UNIDADE ESCOLAR NOSSA SENHORA DE FÁTIMA, NO MUNICÍPIO DE DAVINÓPOLIS - MA, para suprir as demandas da SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, mediante licitação pública, na modalidade CONCORRÊNCIA - ELETRÔNICA, em sua forma eletrônica, conforme documentação em anexo

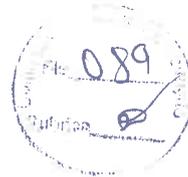
É o que competia relatar. Opina-se.

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:*



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



*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.

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. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## 1. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

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 artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, 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:*

*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.*

(grifou-se)

Preliminarmente, registra-se que seguem no Memorando os seguintes documentos: - Termo de Formalização de Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; Orçamentos; Solicitação de Manifestação Jurídica; Minutas de Edital e Anexos. Pelo que consta no Memorando, as justificativas que motivam o pedido de contratação e os documentos mencionados no dispositivo acima se mostram presentes.

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 administrativa.

Ao que se observa do procedimento encaminhado à assessoria jurídica presentes estão os requisitos da fase de planejamento. O conteúdo de cunho administrativo não será objeto de análise da assessoria jurídica, apenas os aspectos legais pertinentes à legislação federal, Lei n. 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 001/2024.

## 2. FASE PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO

Trata-se de um ato ínsito à fase preparatória da licitação, cujo fundamento está previsto no art. 53 da Lei nº 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:*

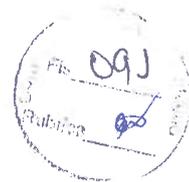
*I – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*

*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;*

*2º (VETADO).*

*3º 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.*

*4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*



*5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.*

Posto isto, a presente manifestação não se vincula aos aspectos técnicos envolvidos no objeto/serviço solicitado pelo órgão demandante, mas aos aspectos jurídicos intrínsecos ao procedimento, motivo pelo qual os documentos apresentados no presente Memorando terão seus conteúdos considerados como verossímeis, sem prejuízo de apuração de eventual apuração de responsabilidade caso não reflitam no real atendimento do interesse público.

## 2.1. DOS ORÇAMENTOS

É na fase interna que a Administração define o que se pode chamar de encargo, que nada mais é do que um conjunto de obrigações. Esse conjunto de obrigações expressa a vontade da Administração e representa o que ela deseja para satisfazer a sua necessidade.

É cediço que a elaboração da estimativa de preços nos procedimentos de contratação exige ampla pesquisa de preços, a fim de permitir a identificação precisa da faixa usual de valores praticados para objeto similar ao pretendido.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 em seu art. 23, §1º, assim disciplinou sobre o valor estimado da contratação:

*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;*



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS

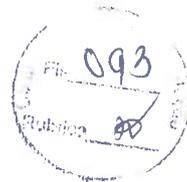


*V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

No âmbito Municipal, o Decreto nº 001/2024 consignou expressamente sobre a pesquisa de preços nos artigos 16 ao 22:



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



**Art. 16.** No procedimento de pesquisa de preços realizado em âmbito municipal, os parâmetros previstos no § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, são autoaplicáveis, no que couber.

**Art. 17.** No processo licitatório e nas contratações diretas, para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, 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, ou ainda 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 Municipal, Estadual ou Federal ou através de pesquisa em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso, podendo referida consulta e os dados de acesso ser certificada pelo servidor responsável pela consulta e elaboração da pesquisa de preços;

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 conforme pesquisa certificada pelo servidor responsável com indicação de dia e hora de acesso;

VI - Pesquisa na base de notas de serviços dos cadastros da municipalidade.

**Art. 18.** No processo licitatório e nas contratações diretas, para contratação de obras e serviços de engenharia, 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 Municipal, Estadual ou Federal, ou através de pesquisas em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso, podendo referida consulta e os dados de acesso ser certificado pelo servidor responsável pela consulta e elaboração da pesquisa de preços;



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



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 a ser editado pelo Governo Federal;

V - 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;

VI - Pesquisa na base de notas de serviços dos cadastros da municipalidade.

§ 1º 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 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 caput 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.

§ 2º Na hipótese do §1º 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.

§ 3º Metodologia paramétrica é aquela que se vale de custo por metro quadrado (R\$/m<sup>2</sup>) através de uma analogia com custo praticado em uma obra similar, aplicada quando o projeto se encontra em estágio mais avançado, contudo sem os elementos exigidos em um projeto básico.

§ 4º Metodologia expedita, também denominada de avaliação de ordem de grandeza, é aquela realizada de modo estimado e preparada sem dados detalhados da obra é baseada em custo estimado de investimento por unidade de capacidade, tal como R\$/m<sup>2</sup>, R\$/MW, R\$/m<sup>3</sup>/s, entre outros.

§ 5º Orçamento sintético é o mais detalhado e exigido na fase de projeto básico, é itens e serviços da obra, sendo a planilha orçamentária propriamente dita a qual, conjuntamente com o cronograma físico-financeiro da obra, são os principais instrumentos de referência para medição e pagamento dos serviços contratados.

**Art. 19.** Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos artigos 16 e 17, o fornecedor escolhido para contratação, deverá comprovar previamente a subscrição do contrato, 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.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



**Art. 20.** Adotar-se-á, para a obtenção do preço estimado, cálculo que incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o nos artigos 24 e 25, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º A partir dos preços obtidos por meio dos parâmetros de que trata o nos artigos 24 e 25, o valor estimado poderá ser, a critério da Administração, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, podendo ainda ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável devidamente designado e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 3º A desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, será acompanhada da devida motivação.

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos.

§ 5º Caso não seja possível a obtenção de três orçamentos para formação do preço base da licitação ou da contratação direta, com base nas hipóteses prevista em Lei, a Administração poderá, justificadamente, colacionando aos autos prova de tentativa de obtenção de preços, caso possam ser documentadas, utilizar os preços/orçamentos que conseguiu adquirir para a mencionada contratação, desde que compatíveis com a realidade de mercado, evitando-se a prática de preços inexequíveis ou qualquer hipótese de superfaturamento.

**Art. 21.** Os orçamentos podem ser solicitados, emitidos e entregues por meio eletrônico, inclusive via aplicativo de mensagens, devendo constar dados da empresa emitente, nome do funcionário responsável pela elaboração do orçamento e endereço de e-mail.

**Art. 22.** A pesquisa de preços será simplificada nas hipóteses de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento, cujo valor da contratação não ultrapasse o valor previsto no artigo 95, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

§ 1º. A pesquisa de preços servirá para demonstrar a compatibilidade do preço contratado com o valor de mercado, mediante a juntada de informação colhida na internet através de consulta ao sistema de notas fiscais do Estado (ou equivalente) ou juntada de nota fiscal emitida anteriormente pelo contratado no período máximo de 6 meses anterior à contratação ou registro de preço.

§ 2º. Referidas compras somente serão solicitadas pelo Secretário ou Chefe do Poder Executivo ou agente com delegação expressa de referidas autoridades, sendo esses considerados os agentes contratantes.

§ 3º. O agente contratante é pessoalmente responsável caso comprovada aquisição por preço incompatível com valor de mercado e que cause danos ao Erário.

§ 4º. Os pagamentos de referidas compras e serviços somente serão efetivados mediante solicitação prévia formal dos agentes que tratam o § 2º, devidamente encaminhadas ao Agente de Contratação, mediante formulário cujo modelo padrão é elaborado pela Secretaria Municipal de Administração e Planejamento.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



*§ 5º. As compras que trata o presente artigo não podem ser realizadas caso importem em fracionamento irregular de despesa pública*

No presente caso, foi adotado como referência de preço a pesquisa de mercado, com consulta no SINAPI.

Portanto, quanto à pesquisa de preços realizada na presente contratação, entende-se que restou observada os pressupostos previstos no Decreto Municipal nº 001/2024 e na Lei nº 14.133/2021.

## 2.2. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR:

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) está disciplinado no art. 6º, XX, e art. 18, §1º e §2º da Lei nº 14.133/2021:

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

*(...)*

*XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.*

*Art. 18.*

*(...)*

*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 DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



*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.*

*§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.*

No âmbito municipal, a obrigatoriedade de elaboração de tal documento segue prevista no art. 11 ao art. 15 do Decreto nº 001/2024:



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



**Art. 11.** *Em todas as licitações a Secretaria ou órgão requisitante da compra ou contratação deverá elaborar Estudo Técnico Preliminar (ETP), exceto nos casos previstos neste regulamento.*

§ 1º *O Estudo Técnico Preliminar será elaborado em conformidade com o modelo padrão fornecido pelo Controle Interno Municipal.*

§ 2º *A equipe de contratação poderá valer-se de ferramentas de tecnologia da informação e de inteligência artificial para elaboração do estudo técnico preliminar com vistas a otimizar o trabalho de planejamento.*

**Art. 12.** *O estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, aplica-se à aquisição de bens e serviços comuns, bem como à contratação de serviços e obras, inclusive locação e contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, os quais só serão elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação que se pretende.*

**Art. 13.** *O estudo técnico preliminar 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 (elemento obrigatório);*

*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 (elemento obrigatório);*

*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 (elemento obrigatório);*

*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 (elemento obrigatório);*



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



*IX - Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*

*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 (elemento obrigatório).*

**Parágrafo único.** São elementos obrigatórios os constantes dos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, os demais podem ser dispensados mediante a devida justificativa.

**Art. 14.** Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

**Art. 15.** A elaboração do Estudo Técnico Preliminar será opcional nos seguintes casos:

*I - Contratação de obras, serviços, compras e locações, cujos valores se enquadrem nos limites trata § 2º do art. 95 da Lei nº 14.133/2021;*

*II - Dispensas de licitação previstas nos incisos VII, VIII, do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, em caso de estado de guerra ou casos de emergência ou de calamidade pública;*

*III - Contratação de licitantes remanescentes ou de remanescente de obra, conforme previsão dos §§ 2º a 7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021;*

*IV - Quaisquer alterações contratuais realizadas por meio de Termo Aditivo ou Apostilamento, inclusive acréscimos quantitativos e prorrogações contratuais relativas a serviços contínuos;*

*V - Aquisição de licenciamento temporária de uso de softwares para gestão pública municipal, por período não superior a doze meses, renováveis ou não, quando a descrição do software possa ser executada mediante especificações técnicas padronizadas e usuais no mercado, e que possam ser objetivamente definidas em termo de referência ou projeto básico;*



VI - Nos demais casos de contratação direta por inexigibilidade e de dispensa de licitação, caberá a Autoridade Competente a decisão sobre a dispensa do estudo técnico preliminar, bem como a decisão acerca da dispensa de análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo.

Desta feita, analisado o Estudo Técnico Preliminar, observa-se que o mesmo observou a legislação aplicável.

### 2.3. DO TERMO DE REFERÊNCIA:

A definição de termo de referência está prevista no art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

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;
- j) adequação orçamentária;

Segundo a art. 40, §1º da lei, o termo também deve conter, quando for o caso:

Art. 40.

(...)

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



- I – especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;*
- II – indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;*
- III – especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.*

À luz dos dispositivos citados, observou-se que a minuta do Termo de Referência está de acordo com a estipulação legal.

#### 2.4. DO REGISTRO DE PREÇOS:

A estrutura jurídica do Sistema de Registro de Preços – SRP apresenta peculiaridades em relação à licitação convencional. Sua natureza jurídica assemelha-se ao instituto do “contrato preliminar” inserto no Código Civil (arts. 462 a 466). Convém fixar, portanto, seu conceito na lição do eminente Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em sua obra Sistema de Registro de Preços e Pregão. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 31, in verbis:

*“Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão ‘sui generis’, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância ao princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração”.*

Este procedimento de licitação é especial porque a Administração se vincula, em termos, à proposta do licitante vencedor, uma vez que a Administração não está obrigada a comprar. Contudo, se comprar, não poderá adquirir os bens objeto do certame de outro licitante que não seja aquele que ofereceu a melhor proposta. Por outro lado, o licitante continua com o dever de garantir o preço, salvo supervenientes e comprovadas alterações dos custos dos insumos.

A possibilidade da usabilidade do Registro de Preços está prevista no art. 78 da Lei nº 14.133/2021:

*Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:*

- I - credenciamento;*
- II - pré-qualificação;*
- III - procedimento de manifestação de interesse;*
- IV - sistema de registro de preços;**
- V - registro cadastral.*

*§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.*

*§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do caput deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.*

Os critérios para o uso do Sistema de Registros de preços estão redigidos no no art. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 e regulamentada conforme Decreto Municipal 001/2024 em seus art. 75 à 82; conforme segue:



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



**Art. 75.** O sistema de registro de preços se caracteriza como o conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

§ 1º Em âmbito municipal, é permitida a adoção do sistema de registro de preços para contratação de bens e serviços comuns ou especiais, inclusive de engenharia, sendo vedada a adoção do sistema de registro de preços para contratação de obras de engenharia não padronizados e de grande complexidade técnica e operacional.

§ 2º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - Realização prévia de ampla pesquisa de mercado, conforme os parâmetros indicados no Capítulo IX, arts. 16 a 22 deste Decreto;

II - Seleção de acordo com os procedimentos previstos neste regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - Atualização periódica dos preços registrados;

V - Definição do período de validade do registro de preços;

VI - Inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original nos termos do arts. 24 a 30 deste decreto;

**Art. 76.** É permitida a adoção do sistema de registro de preços para contratação de obras e serviços de engenharia nas seguintes hipóteses:

I - Existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - Necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

**Art. 77.** Nos processos sob sistema de registro de preços fica facultado a indicação de dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

**Parágrafo único.** Funcionará como órgão gerenciador da ata de registro a o Departamento de Contratações, previsto neste Decreto.

**Art. 78.** As licitações municipais processadas pelo sistema de registro de preços poderão ser adotadas nas modalidades de licitação Pregão, Concorrência. A dispensa de licitação e inexigibilidade poderão ser utilizadas para registro de preços quando a contratação for realizada por mais de um órgão ou entidade.

§ 1º. Em um processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação, observadas as demais exigências legais e regulamentares, poderá ser elaborada uma ata de registro de preços para fornecimento de materiais ou serviços.

§ 2º Na esfera municipal será admitida a utilização do sistema de registro de preços nas hipóteses de dispensa de licitação, nos termos do art. 75, incisos I e II, IV "e" "m", VIII, IX, XVI da Lei 14.133/2021, devendo para tanto a sua utilização estar embasada na necessidade de compra parcelada pela Administração e se necessário a demanda deve estar evidenciada por meio de estudo técnico preliminar que caracterize as necessidades.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



§ 3º O sistema de registro de preços também poderá ser utilizado em casos de inexigibilidade de licitação, quando a natureza do objeto trazer à tona a necessidade de contratação parcelada, conforme a demanda da Administração.

§ 4º No âmbito municipal, na licitação para registro de preços, não será admitida a cotação de quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, sob pena de desclassificação.

**Art. 79.** O edital de licitação para registro de preços observará o disposto na Lei 14.133/2021 e contemplará, no mínimo:

I - As especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a tivo renovado.

§ 4º. Nos casos previstos na Lei e neste regulamento, o contrato poderá ser substituído pela nota de empenho.

**Art. 81.** A ata de registro de preços poderá ser objeto de revisão, reequilíbrio econômico-financeiro, supressão ou acréscimo quantitativo ou qualitativo, excetuando-se a possibilidade de reajustamento em sentido estrito, podendo ainda existir incidência desses institutos aos contratos decorrente da ata de registro de preços, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

**Parágrafo único.** A ata de registro de preços quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - A possibilidade de prever preços diferentes:

- a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
- b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
- c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
- d) por outros motivos justificados no processo;

III - O critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

IV - As condições para alteração de preços registrados;

V - O registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VI - A vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

VII - As hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

§ 1º O exame e a aprovação das minutas do instrumento convocatório e do contrato serão efetuados exclusivamente pela assessoria jurídica do órgão gerenciador.

§ 2º O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

**Art. 80.** A ata de registro de preços terá prazo de validade de até 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período desde que comprovada a vantajosidade dos preços registrados, devendo estar em compatibilidade com os preços de mercado.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DAVINÓPOLIS



§ 1º. Os contratos decorrentes da ata de registro de preços terão sua validade independente da validade da ata, sendo de até 1 ano prorrogável nos termos do que autorizar a Lei nº 14.133/2021.

§ 2º. No ato de prorrogação da vigência da ata de registro de preços poderá haver a renovação dos quantitativos registrados, até o limite do quantitativo original.

§ 3º. O ato de prorrogação da vigência da ata deverá indicar expressamente o prazo de prorrogação e o quantitativo poderá sofrer acréscimo quantitativo em no máximo 25% durante sua vigência, desde que comprovada a vantajosidade dos preços registrados, estando em compatibilidade com os valores de mercado.

**Art. 82.** A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

No caso, observa o lançamento da Intenção de Registro de Preços com os devidos fundamentos e atendimento aos princípios legais previstos.

## 2.5. DAS CONDIÇÕES DO EDITAL e MINUTA:

No que tange às estipulações presentes no edital e na minuta do contrato, entende-se, a princípio, estarem de acordo com a legislação aplicável, observado o disposto nos incisos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

Isto posto, passa-se à conclusão.

## 3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e financeiros e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela regularidade do presente processo licitatório.

Salvo melhor Juízo. É o PARECER.

Davinópolis - MA, 9 de Agosto de 2024

  
RADIGE RODRIGUES BARBOSA  
ASSESSORA JURÍDICA  
OAB/MA 4403