



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
*trabalhando para todos*  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**PARECER JURÍDICO**

PARECER Nº 2024-0701001-PGM  
SOLICITAÇÃO : COORDENADORIA DE CONTRATAÇÕES  
PROCESSO ADM Nº 2024.2503.001-PMO  
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 01/2024-PMO

---

***“PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CONTROLE DE  
REGULARIDADE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.  
ANULAÇÃO DE CONTRATO. RECURSOS FEDERAIS.  
CONCORRENCIA ELETRONICA. LEI FEDERAL N  
14.133/2021. OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E PRINCÍPIOS  
NORTEADORES DA LICITAÇÃO.”***

**1 – RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento licitatório para contratação de empresa para realização das obras de adequação de estradas vicinais, com recursos oriundos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos Termos do Contrato de Repasse Nº 938983/2022/MAPA/CAIXA, firmado com a Prefeitura Municipal de Ourém.

O Contrato de Repasse nº 938983/2022 foi assinado em 30/12/2023, devidamente publicado em imprensa oficial em 30/12/2023, e com seu plano de trabalho aprovado junto ao órgão concedente, com nota de empenho emitida em 30/12/2023, conforme verificação junto ao Portal Transparência do Governo Federal.

A Coordenadoria de Contratações recebeu a solicitação da demanda da Secretaria de Obras e Viação, acompanhado do DOD, ETP e o Projeto Básico elaborado pela Arquiteta Maruza Baptista, com ART nº 1347789/CAU, encaminhando a minuta de edital e seus anexos para análise da assessoria jurídica junto a esse órgão, que emitiu parecer favorável ao prosseguimento do procedimento, para as providências cabíveis ao Agente de Contratação.

O Edital foi publicado em 16 de abril de 2024, sob a modalidade Concorrência, pelo modo eletrônico, utilizando a plataforma da Bolsa Nacional de Compras - BNC, com endereço



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
trabalhando para todos

eletrônico: <https://bnc.org.br/>, com tipo de julgamento pelo menor preço, modo de disputa aberto, com abertura estabelecida para o dia 06 de maio de 2024, as 9:00h. Foram observados os meios de divulgação do Edital com veiculação na imprensa oficial, jornal de grande circulação, portal oficial da Prefeitura Municipal de Ourém, Plataforma Geo-Obras do Tribunal de Contas dos Municípios e Plataforma Nacional do Compras Públicas-PNCP, dentro dos prazos normativos.

Iniciada a disputa de lances verificou-se o interesse das seguintes empresas em concorrer: CONSTRUTORA NORTE ASSOCIADOS LTDA, CONSTRUTORA PROJETTA LTDA, CONSTRUTORA E EMPREENDIMENTOS INDIANA LTDA, CONSTRUTORA VC LTDA, PORTAL TERRAPLENAGEM E CONSTRUCAO LTDA., ficando assim classificadas.

1	CONSTRUTORA NORTE ASSOCIADOS LTDA	18.778.730/0001-83	R\$3.306.046,32	<b>R\$2.845.000,00</b>
2	CONSTRUTORA E EMPREEND.INDIANA LTDA	32.432.542/0001-20	R\$3.424.255,77	R\$2.850.000,00
3	CONSTRUTORA PROJETTA LTDA	22.365.949/0001-28	R\$2.918.664,26	R\$2.918.664,26
4	CONSTRUTORA VC LTDA	35.634.600/0001-96	R\$3.891.713,07	R\$3.210.530,69
5	PORTAL TERRAPLENAGEM E CONST. LTDA	14.631.652/0001-39	R3.891.713,05	R\$3.891.613,05

Com o melhor lance da Construtora Norte Associados Ltda, no valor de R\$2.845.000,00 (Dois milhões, oitocentos e quarenta e cinco mil reais), o Agente de Contratação suspendeu a sessão no dia 06/05/24, para análise de documentação e retorno na próxima segunda-feira dia 13/05/2024 a partir das 10:00h, sem entretanto, analisar aceitabilidade da proposta, abrir o momento de negociação e conceder o prazo para envio de documentos de habilitação, não sendo observados o procedimentos dos itens 7, 8 e 9 do Edital.

Na reabertura da sessão, no dia 13/05/24, a empresa Construtora Norte Associados Ltda foi desclassificada pelo não cumprimento do item 7.3.2, quanto aos itens obrigatórios da



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
*trabalhando para todos*

proposta, passando-se a análise da segunda colocada Construtora e Empreendimentos Indiana LTDA, que foi declarada inabilitada pela ausência de apresentação de documentos de comprovação de garantia da proposta e de habilitação técnica; Passou-se a análise da documentação da empresa CONSTRUTORA PROJETTA LTDA, que foi declarada inabilitada pela ausência dos documentos de documentos de comprovação de garantia da proposta e de habilitação técnica. Em seguida, passou-se a análise dos documentos da empresa Construtora VC LTDA que foi declarada desclassificada por não apresentar sua proposta de forma independente, contrariando o item 6.3.6 do Edital. Restando apenas a empresa Portal Terraplenagem e Construções LTDA, que foi declarada vencedora com o valor de R\$3.891.613,05(três milhões, oitocentos e noventa e um mil, seiscentos e treze reais e cinco centavos), no retorno da sessão no dia 14/05/2024.

Inconformadas, a empresa CONSTRUTORA VC LTDA apresentou manifestação de recurso contra sua desclassificação e da habilitação da empresa Portal Terraplenagem e Construções LTDA; a empresa Construtora Projetta LTDA manifestou sua intenção contra sua desclassificação e o descumprimento do item 6.9 do Edital; e a empresa Construtora Norte Associados Ltda manifestou seu inconformismo pela inobservância do prazo para envio de documentos(6.9 do Edital).

No prazo para envio de razões recursais, somente as empresas Construtora VC LTDA e Construtora Projetta LTDA cumpriram o procedimento, sendo que em contra razões, a empresa Portal Terraplenagem e Construções LTDA contrapôs os argumentos da empresa Construtora VC LTDA

Os recursos foram encaminhados para análise e parecer jurídico que opinou pela revisão da decisão do Agente de Contratação e o retorno da fase de habilitação para oportunizar a empresa recorrente Construtora Projeta LTDA o prazo de duas horas, prorrogáveis por mais duas, a partir da intimação acerca do julgamento do recurso, nos exatos termos previstos no item 6.9 do Edital; e entendendo prejudicados os demais recursos.

A autoridade superior, Prefeito Municipal decidiu, não vinculando sua decisão ao parecer jurídico, a continuidade imediata do certame e “ Sendo assim, que o Agente de Contratação se atente apenas ao procedimento de recebimento, análise e julgamento das



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
*trabalhando para todos*

propostas e documentação das proponentes, deixando para a Autoridade Competente as demais funções “.

O agente de contratação retornou a fase de habilitação e oportunizou a empresa Projeta Ltda o envio de documentos da habilitação para análise e julgamento e informou prejudicado naquele momento e a análise da proposta e argumentos do recurso da empresa Construtora VC Ltda, já que a empresa Construtora Projetta Ltda foi reabilitada e estava melhor classificada com seu preço.

A empresa Projeta Ltda deixou de apresentar os documentos de habilitação no prazo estabelecido no item 6.9. e a empresa Construtora VC Ltda continuou desclassificada por não apresentar sua proposta independente.

Entendeu o Agente de Contratação que restou novamente a empresa Portal Terraplenagem e Construções LTDA com o melhor preço e com a regularidade em seus documentos de habilitação, sendo declarado vencedor.

A Coordenadoria de Contratações sem que se tenha realizado o controle de regularidade encaminhou o resultado para adjudicação em 14/06/2024 pelo Chefe do Executivo .

A homologação foi realizada em 17 de junho, com publicação em imprensa oficial no dia 19/06/24, juntamente com o extrato do contrato firmado com a empresa Portal Terraplenagem e Construções LTDA, no valor de R\$3.891.613,05(três milhões, oitocentos e noventa e um mil, seiscentos e treze reais e cinco centavos), pelo prazo de 12(doze) meses.

Em 28 de junho de 2024 o Chefe do Executivo foi citado para se manifestar em Mandado de Segurança ajuizado pela empresa CONSTRUTORA VC LTDA, que se insurge sobre a decisão do Chefe do Executivo em homologar o resultado à empresa Portal Terraplanagem e Construções LTDA, sem ter analisado o recurso apresentado pela empresa Construtora VC Ltda e não oportunizando a esta possibilidade de regularização de dados da proposta.

Assim, vieram os autos em sede de controle de regularidade a esta Procuradoria Geral do Município.

É o Relatório.



## 2 – DA FUNDAMENTAÇÃO

O Procedimento licitatório em análise tem como fundamento o procedimento estabelecido na Nova Lei de Licitações, Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, e que o Município de Ourém ficou obrigado a utilizar em suas contratações e licitações a partir de 01 de janeiro de 2024.

A modalidade escolhida para o procedimento foi a Concorrência, na forma eletrônica, com julgamento pelo menor preço, e com regime de execução indireta por empreitado por preço Global.

Os serviços a serem executados é objeto de Contrato de Repasse firmando com a União Federal, através de financiamento da Caixa Econômica Federal, nº 938983/2022, para cumprimento de ações do Programa do Ministério da Agricultura e Pecuária, com repasse estimando de R\$3.820.000,00(Três milhões, oitocentos mil reais) pelo concedente e R\$71.713,07( Setenta e um mil, setecentos e treze reais e sete centavos) de contrapartida.

Considerando a origem dos recursos financeiros a execução do objeto deverá observar as disposições previstas no Contrato de Repasse, da Lei nº 14.133/2021 e Instrução Normativa SEGES nº 73, de 30 de setembro de 2022, conforme art. 2º, abaixo :

*“Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras e os procedimentos de que dispõe esta Instrução Normativa, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações.”*

Estabelece ainda o Contrato de Repasse em sua Cláusula Segunda – Das Obrigações, item 2.2, do Contratado, inciso XI, que compete ao Município de Ourém entre outras obrigações:

*“XI. Realizar o processo licitatório, sob sua inteira responsabilidade, assegurando a correção dos procedimentos legais, a suficiência do anteprojeto, nos termos da Lei nº 14.133/2021, do projeto básico ou do termo de referência, da planilha orçamentária discriminativa do*



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
*trabalhando para todos*

*percentual de Encargos Sociais Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) utilizados, cada qual com o respectivo detalhamento de sua composição, por item de orçamento ou conjunto deles, além da disponibilização da contrapartida, quando for o caso;*

*(...)*

*XIX. Prever no edital de licitação e no CTEF que a responsabilidade pela qualidade das obras, materiais e serviços executados/fornecidos é da empresa contratada para esta finalidade, inclusive a promoção de readequações, sempre que detectadas impropriedades que possam comprometer a consecução do objeto contratado;*

*(...)*

*XXVIII. Prever no edital de licitação as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI que integram o orçamento do anteprojeto, nos termos da Lei nº 14.133/2021, ou do projeto básico da obra e/ou serviço, em cumprimento ao art. 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 c/c a Súmula nº 258 do Tribunal de Contas da União ou quando aplicável, da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, vedada a utilização de orçamento sigiloso;*

*XXIX. Nos casos de transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, observar o disposto no Decreto nº 7.983, de 08 de abril de 2013, e suas alterações, nas licitações que realizar, no caso de contratação de obras ou serviços de engenharia, bem como apresentar à CONTRATANTE declaração firmada pelo representante legal do CONTRATADO e/ou UNIDADE EXECUTORA acerca do atendimento ao disposto no referido Decreto.”*

Como se trata de obras de engenharia, o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013 deverá ser observado, mesmo já sendo o procedimento licitatório realizado pela Lei nº 14.133/21, vez que a Instrução Normativa SEGES/ME nº 91, de 16 de dezembro de 2022,



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
*trabalhando para todos*

estabeleceu que fica autorizada a utilização do disposto no Decreto nº 7.983/2013 para a definição do valor estimado das contratações de obras e serviços de engenharia no âmbito da Lei nº 14.133/21.

O município Ourém regulamentou a utilização da Lei nº 14.133/21 no âmbito municipal através da Lei Municipal nº 2007, de 23 de dezembro de 2023 e com procedimentos regulados pelo Decreto Municipal nº 02 de 15 de janeiro de 2024.

Em especial, o Decreto Municipal nº 02, de 15 de janeiro de 2024 prevê em seu art. 18 e seguintes, quanto aos procedimentos finais dos procedimentos licitatórios e contratações:

**“Art. 18.** *Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, os autos serão encaminhados para análise da Assessoria Jurídica, a fim de que esta verifique o atendimento às formalidades processuais.*

**Art. 19.** *A Assessoria Jurídica analisará a regularidade de conformidade processual para posterior adjudicação do objeto e homologação da licitação pelo Ordenador de Despesas, emitindo um dos seguintes pareceres:*

I – *Parecer Favorável de Conformidade: quando atendidas todas as exigências estabelecidas em Lei, neste Decreto e pela Assessoria Jurídica;*

II – *Parecer Favorável de Conformidade com Ressalvas: quando atendidas parcialmente as exigências estabelecidas em Lei, neste Decreto e pela Assessoria Jurídica do Município, que configurem formalidades passíveis de saneamento, desde que as ressalvas sejam atendidas antes da homologação e autorização, condição necessária para o empenhamento da despesa;*

III – *Parecer Desfavorável de Conformidade: quando identificadas ilegalidades ou irregularidades insanáveis, devendo o processo retornar ao Órgão solicitante para providências cabíveis.*

**Parágrafo único.** *O empenhamento da despesa está condicionado às hipóteses previstas nos incisos I e II, sob pena de apuração de responsabilidade.*

**Art. 20.** *A Coordenadoria de Contratações encaminhará o processo à Secretaria Requisitante para conhecimento e providências cabíveis ao saneamento das recomendações porventura existentes, na forma do artigo anterior.*



PREFEITURA MUNICIPAL DE

# Ourém

*trabalhando para todos*

**§ 1º** No caso de haver restrições que impeçam a adjudicação do objeto e a homologação da licitação, a Secretaria Requisitante saneará as impropriedades existentes, conforme recomendações do Controle Interno.

**§ 2º** Quando for exigida justificativa no Parecer da Assessoria Jurídica, que implique em uma análise de juridicidade passível de ser atendida até a fase de adjudicação e homologação da licitação, deve o processo ser remetido à Secretaria requisitante para atendimento das exigências requeridas.

**§ 3º** Quando houver sido exigido documentos e/ou autorizações no Parecer da Assessoria Jurídica do Município, não haverá necessidade de remessa do processo para o referido Órgão, cabendo ao Controle Interno a verificação do atendimento das exigências desta natureza, no momento de sua análise.

**Art. 21.** Atestada a conformidade do certame, o processo licitatório será encaminhado ao ao Chefe do Executivo, que poderá:

- I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;
- II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade, desde que decorrente de fato superveniente devidamente comprovado nos autos;
- III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;
- IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.

**§ 1º** Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

**§ 2º** O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

**§ 3º** Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.”

Logo, o Município de Ourém deve observar além da legislação geral e municipal aplicável aos procedimentos licitatórios e contratações, as disposições legais específicas



previstas para a utilização de recursos federais por entes conveniados ou beneficiários de transferências voluntárias.

### **3 – MÉRITO**

Como visto, o Município Ourém/Prefeitura Municipal deflagrou a Concorrência Eletrônica nº 01/2024, tendo por objeto empresa para realização das obras de adequação de estradas vicinais, com recursos oriundos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos Termos do Contrato de Repasse Nº 938983/2022/MAPA/CAIXA, firmado com a Prefeitura Municipal de Ourém.

O setor técnico de engenharia, ao elaborar o Projeto Básico com a definição do objeto a ser contratado e que atende o objeto do Contrato de Repasse, executou peças técnicas aprovadas pela Caixa, que emitiu Laudo de Análise de Engenharia – LAE, em 02/01/2024, com parecer de viabilidade no que tange a análise da confrontação, limites e adequação de área de intervenção, como também da documentação de engenharia em relação ao objeto, constante na Plataforma TransfereGov.

A instrução processual foi realizada com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021, de modo que a abertura foi autorizada pelo Chefe do Executivo, com tramitação por órgão criado por lei com atribuições específicas para este fim, em consonância com a nova normativa geral e as regulamentações no ente municipal já citadas.

A minuta do edital passou por análise jurídica e após parecer favorável, o Prefeito Municipal procedeu sua publicação para a condução do certame pelo Agente de Contratação.

Não há registros de pedidos de Esclarecimentos ou Impugnações ao Edital, bem como, registra-se como o primeiro processo licitatório com objeto de obra realizado no município com fundamento na nova lei de licitações.

Podemos verificar, entretanto, que no Edital do presente certame se deixou de observar situações técnicas específicas para a realização do certame, previstas no Projeto Básico e descritas especificamente na Nota Técnica do setor de engenharia. Vejamos:



## **DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS**

### **a ) DOS ITENS DE MAIOR RELEVÂNCIA**

O Setor de Engenharia, já em consonância ao que dispõe a nova lei de licitações, estabeleceu que a comprovação da capacidade técnico-operacional deve limitar-se às parcelas simultaneamente de maior relevância e valor significativo do objeto licitado, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação, conforme art. 67, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021.

Ficou direcionado, portanto, que a seleção dos serviços verificaria a capacidade técnica operacional e profissional apoiando-se em serviços principalmente em sua relevância financeira para a execução do contrato, como o serviço de retirada de PEDREGULHO OU PICARRA DE JAZIDA, AO NATURAL, PARA BASE DE PAVIMENTAÇÃO (RETIRADO NA JAZIDA, SEM TRANSPORTE); o serviço de EXECUÇÃO E COMPACTAÇÃO DE BASE E OU SUB BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE SOLOS DE COMPORTAMENTO LATERÍTICO (ARENOSO) - EXCLUSIVE SOLO, ESCAVAÇÃO, CARGA E TRANSPORTE. AF\_11/2019, e serviço de ESCAVAÇÃO, CARGA E TRANSPORTE DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA – DMT DE 1.600 A 1.800 M – CAMINHO DE SERVIÇO EM LEITO NATURAL – COM CARREGADEIRA E CAMINHÃO BASCULANTE DE 14 M3,

### **b) DOS CRITÉRIOS DE ARREDONDAMENTO**

Orientação específica para a apresentação dos preços unitários das planilhas dos licitantes foi realizada para que a planilha vencedora da licitação seja inserida na plataforma TransfereGov, sem problemas de compatibilidade e erros decimais, pois não tendo a Prefeitura Municipal de Ourém/PA quaisquer gerência sobre este sistema deverá primar pela observância dos critérios de arredondamento para duas casas decimais conforme o disposto na ABNT NBR 5891/2014, evitando-se assim inconsistências nos valores unitários e global, comuns e de difícil correção imediata e sem complicações em suas inserções em plataformas governamentais e de controle externo.

Não há previsão no instrumento convocatório da especificação dos itens de maior relevância a serem observados, nem sobre os critérios de arredondamento a serem observados na planilha de preços dos licitantes.



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
trabalhando para todos

Assim, acreditamos que por desatenção, tais critérios técnicos deixaram de constar no Edital do certame, mas que são potencialmente critérios que repercutem no seu sucesso, vez que a análise e a escolha da melhor proposta vai além de valores, mas sim de que a proposta tem condições de ser executada e que o ente que se conseguirá cumprir com as disposições legais de transparência e controle.

Estabelece o art. 18, inciso IX da Lei nº 14.133/2021:

*“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*



PREFEITURA MUNICIPAL DE

# Ourém

*trabalhando para todos*

*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;”*

De que adianta o planejamento estabelecer critérios de contratação se o edital não disciplinar? A Administração deverá garantir mecanismos legais para garantir a eficiência do procedimento e da execução do objeto, o que não fora observado no Edital.

Verificamos ainda que consta do edital exigência excessiva e com caráter irrelevante na execução do objeto.

## **DA VISTORIA TÉCNICA**

Consta do Edital a previsão de visita técnica no local da obra pelo licitante interessado para emissão de Atestado de Vistoria, como documento comprobatório de habilitação, conforme item 10.12.7 do Edital.

Não vislumbramos nenhuma indicação no Projeto Básico como ETP ou TR de que o setor de engenharia tenha estabelecido e justificado a necessidade de realização de vistoria no local da obra, constando apenas as coordenadas geográficas do local para uma perfeita localização das vicinais a serem recuperadas.

O Edital no item 10.12.8 até faculta ao licitante a não realização da vistoria do local da obra com supervisão do ente, com a emissão de declaração de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento da execução, mas de forma descabida exige do licitante relatórios fotográficos, sob pena de inabilitação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
trabalhando para todos

O entendimento do Tribunal de Contas da União quanto a realização de vistoria prévia do local do serviço de engenharia ou obra já é consolidado, sendo que esse órgão em seu manual de Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023, encontramos o seguinte:

*“A Administração poderá exigir do licitante declaração de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações contratuais. Se for imprescindível a avaliação prévia do local de execução do objeto, o edital poderá prever que o licitante declare, sob pena de inabilitação, que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.*

*A Administração deve disponibilizar data e horário diferentes para os eventuais interessados realizarem a visita ao local, sendo proibidas, portanto, visitas conjuntas. Caso opte por não realizar a vistoria, o responsável técnico do licitante assinará declaração formal acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação”*

Logo, não há nem no texto da lei ou instruções normativas ou jurisprudenciais que permitam a inabilitação pela ausência de relatório fotográfico, muito menos quando sequer foi justificada a imprescindibilidade de necessidade de vistoria no local da obra.

Evidentemente que o licitante é responsável por aquilo que declarar. Assim, caso o vencedor do certame demonstrar, ao longo da execução contratual, seu desconhecimento pelas condições locais, poderá estar sujeito às penalidades contratuais legalmente previstas na Lei Federal nº 14.133/2021.

A Lei Municipal nº 2007/23, em seu art. 8º, a seguir transcrito, estabelece que no âmbito municipal, fica vedado ao agente público municipal a realização de atos ou que crie situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.

**“Art. 8º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:**

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:*



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
*trabalhando para todos*

- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
- c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;"

Infelizmente, estamos diante de exigência no Instrumento Convocatório que comprometeu o caráter competitivo do processo licitatório, e mesmo que não tenha ocorrido impugnações, estamos diante de um vício de legalidade, da razoabilidade e da competitividade, atingindo os princípios basilares estabelecidos no art. 5º da Lei nº 14.133/21, a seguir:

*“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).”*

#### **DO PROCEDIMENTO DE ACEITABILIDADE DAS PROPOSTAS, ANÁLISE DOCUMENTAL DE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO DE RECURSOS**

Pela análise das atas das sessões geradas pela plataforma eletrônica de realização do certame( <https://bnc.org.br/>) verifica-se que o Agente de Contratação deixou de observar as disposições editalícias, quanto aos procedimentos de aceitabilidade da proposta e de julgamento de habilitação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
*trabalhando para todos*

Por certo, a realização do primeiro certame pela nova lei de licitações, bem como, o primeiro procedimento na modalidade concorrência, na forma eletrônica, para contratação de obras e serviços comuns de engenharia trouxe confusão e insegurança para os agentes públicos e os próprios licitantes.

Verifica-se que no Edital estava previsto o envio via sistema, em momentos diferentes a proposta da empresa licitante, e somente após solicitação do Agente de Contratação, no prazo mínimo de duas horas o envio dos documentos para habilitação.

A não observância do estabelecido no item 6.9 do Edital ocasionou um julgamento equivocado da habilitação e da classificação das empresas licitantes.

Mesmo com o cancelamento dos atos do Agente de Contratação após a manifestação de recurso das empresas CONSTRUTORA VC LTDA, Construtora Projetta LTDA e Construtora Norte Associados Ltda, por decisão do Prefeito Municipal, autoridade hierarquicamente superior, com o retorno da fase de aceitabilidade das propostas e julgamento de habilitação, o procedimento ainda se apresentou maculado, com irregularidade que comprometeram a competitividade.

Com o retorno da fase, somente a empresa Construtora Projetta LTDA teve a oportunidade de apresentação de documentos da habilitação no prazo de duas horas, deixando-se de convocar a empresa CONSTRUTORA E EMPREEND.INDIANA LTDA, que havia sido inabilitada pelo mesmo motivo.

A decisão recurso da Construtora Projetta LTDA deveria ter sido aproveitado para a correção da irregularidade que atingiu as demais licitantes, e em especial empresa Construtora e Empreend. Indiana Ltda, que também não teve a oportunidade de envio de documentos conforme previsto no item 6.9.

Já a motivação do recurso da empresa CONSTRUTORA VC LTDA tem como ponto central sua proposta e a forma que foi apresentada no sistema. Verifica-se que a licitante ao cadastrar sua proposta, manteve em todas as composições o orçamento estimado pela Administração, não houve assinatura de seu responsável técnico, ou sequer retirou os dados do orçamentista da Administração Municipal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
*trabalhando para todos*

Não podemos entender como mero formalismo ou desatenção do licitante, nem mesmo como erro material que poderia ser corrigido, pois entre os requisitos dos documentos do processo licitatório estão a de que sejam produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis, conforme dispõe o art. 12 da Lei nº 14.133/21 abaixo:

*“Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:*

***I - os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis;( grifo nosso)***

*II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no [art. 52 desta Lei](#);*

*III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;*

*IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;*

*V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;*

*VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;*

*VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias”*



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
*trabalhando para todos*

O objetivo da apresentação de uma proposta independente e da emissão da Declaração de Elaboração Independente de Proposta é garantir a transparência e a integridade nos processos licitatórios. A previsão no edital e sua observância pelo Agente de Contratação assegura que de todas as propostas sejam ELABORADAS de forma independente, sem influência ou conluio entre os participantes e a própria administração.

A proposta independente é fundamental para manter a igualdade de condições entre os licitantes e a garantia de que a administração pública selecione a proposta mais vantajosa.

Somente a empresa licitante através de seu responsável técnico é capaz de precificar seus custos com a administração da obra, impostos, lucro, etc..

Desleal e injusto aos demais participantes que encarregaram seus responsáveis técnicos orçamentistas em elaborar suas propostas e estabelecer os limites dos lances a serem ofertados para que não atingissem a inexecuibilidade e inclusive registrando suas responsabilidades técnicas em conselhos profissionais, enquanto que a empresa Construtora VC Ltda limitou-se a inserir como proposta o orçamento estimado pela Administração, sem diferença sequer de centavos, e participou da fase de lances como se todos os requisitos legais tivesse cumprido.

Entretanto, por mais que no mérito o recurso da empresa Construtora VC Ltda não tivesse força para rever a decisão de desclassificação da proposta, verifica-se que seu recurso não fora devidamente apreciado nem pela análise jurídica, nem pela autoridade do Município, assistindo razão a seu questionamento pela análise do recurso em sede de Mandado de Segurança que tramita pela Comarca de Ourém, Processo nº 0800503-67.2024.814.0038.

#### **4 - DA CONCLUSÃO**

A nova lei de licitações e contratos, tem uma forte diretriz o aproveitamento de propostas e de saneamento de vícios que puderem ser corrigidos com este propósito, fortalecendo a intenção da economicidade e mitigação de impactos prejudiciais as partes envolvidas, pois a execução de um procedimento licitatório é dispendiosa, demorada e desgastante para os agentes que o conduzem e os participantes.

Há diversos dispositivos legais que impõe este dever jurídico de possibilitar a correção de vícios sanáveis de documentos e de propostas, como na hipótese em que ocorre o



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
trabalhando para todos

desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta que não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo (art. 12, III) Ou quando, os integrantes das linhas de defesa constatarem simples impropriedade formal, recomendando que sejam adotadas medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis (art. 169, § 3º, II.)

Entretanto, verificamos irregularidades no certame da Concorrência nº01/2024-PMO anteriores a fase externa, pois a Lei nº 14.133/21, exige que o edital contenha todas as informações necessárias para garantir a transparência, a competitividade do processo licitatório, bem como é responsabilidade da Administração garantir que o edital contemple todas as especificações técnicas e requisitos necessários para execução do objeto da licitação, diretriz reforçada no art. 14 do §4º do Decreto Municipal nº 02/2024-PMO, qual também não foi observado.

O processo já se encontra homologado e com contrato firmado, sem, entretanto, aprovação pelo órgão financiador do Contrato de Repasse e consequente liberação de Ordem de Serviço.

Verifica-se assim que não há como se corrigir as irregularidade apontadas no estado em que se encontra o procedimento, como também vários princípios licitatórios foram maculados e dispositivos legais foram contrariados pela falta de familiaridade dos agentes públicos e licitantes com a novas normativas, seja pela diversidade de normativas federais que necessariamente tem que serem seguidas pela origem do objeto do certame.

Sendo os vícios insanáveis a anulação é prevista na Lei nº 14.133/21 de forma clara e precisa no momento que dispõe no art. 71:

*“Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:*

*(...)*



PREFEITURA MUNICIPAL DE

**Ourém**  
trabalhando para todos

*III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;"*

E ainda em seu art. 147, a seguir:

*"Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:*

*I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;*

*II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;*

*III - motivação social e ambiental do contrato;*

*IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;*

*V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;*

*VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;*

*VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;*

*VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;*

*IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;*



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
*trabalhando para todos*

*X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;*

*XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.*

*Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.”*

Considerando que o contrato já firmado com a empresa Portal Terraplanagem e Construção LTDA, com CNPJ nº 14.631.652/0001-39, teve em sua origem vícios no procedimento, e que este ainda não se encontra em execução e com recursos liberados pelo órgão financeiro, entendemos que presente o interesse público na anulação, devendo os impactos com a declaração de sua nulidade e que devem ser observados obrigatoriamente conforme o art. 147 acima, o previsto no inciso X, do custo para *realização de nova licitação ou celebração de novo contrato*, é que deverá ser pontuado como maior relevância entre os demais, neste caso específico, já que a execução não fora iniciada.

A realização de nova licitação e celebração de novo contrato é um dos riscos previstos em toda licitação, como de nível baixo, tendo como medida mitigadora a constante capacitação dos agentes públicos que atuam em licitações e contratos, para que a ocorrência de erros seja mínima. No presente caso, os custos com a nova licitação poderão ser arcadas sem grandes impactos financeiros a Administração Municipal, e muito inferiores aos prejuízos financeiros que poderiam advir com o prosseguimento da contratação, sua execução e a anulação em momento posterior, onde seriam verificados outros impactos além do previsto no inciso X do art. 147.

Portanto, atendidos os requisitos do artigo 71, inciso III e art. 147 da Lei nº 14.133/21 poderá ser a licitação anulada. De mais a mais, a Administração Pública tem o poder-dever, com ou sem provocação, de anular o ato administrativo, sem que isso se constitua em ato de



PREFEITURA MUNICIPAL DE  
**Ourém**  
*trabalhando para todos*

ilegalidade ou abuso de poder, lição assentada pelo STF no enunciado das Súmulas 346 e 473  
Senão vejamos:

*Súmula nº 346 - Administração Pública - Declaração da Nulidade dos Seus Próprios Atos: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.*

*Súmula nº 473 - Administração Pública - Anulação ou Revogação dos Seus Próprios Atos: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*

José Cretella Júnior leciona que “*pelo princípio da autotutela administrativa, quem tem competência para gerar o ato, ou seu superior hierárquico, tem o poder-dever de anulá-lo, se houver vícios que os tornem ilegais*”. O poder-dever da Administração Pública de rever seus próprios atos decorre exatamente da necessidade de resguardar o interesse público, revogando e anulando atos administrativos que, mesmo depois de praticados, se tornem lesivos aos interesses da administração.

Ao certo, a contratação da empresa para execução do objeto do Contrato de Repasse sem que o certame que lhe originou tenha observado os princípios licitatórios e dispositivos legais quanto ao procedimento, além da precisa observância da descrição do que se deseja adquirir também é contrário ao interesse público, que deve ser combatido por anulação, e neste momento, sem necessidade de modulação dos efeitos, vez que ainda não iniciada sua execução.

Devemos observar ainda, que pelo §3º do art. 71 da Lei nº 14.133/21 a Administração Municipal deve assegurar a ampla defesa, consolidado a garantia constitucional prevista no LV do art.5º da Constituição Federal.

Assim, recomendamos a anulação do CONTRATO Nº 2024-1806-001, Valor global: R\$ 3.891.613,05 (três milhões, oitocentos e noventa e um mil, seiscentos e treze reais e cinco centavos), firmado entre o Município de Ourém/Prefeitura Municipal com a empresa Portal Terraplanagem e Construção LTDA, com CNPJ nº 14.631.652/0001-39, e consequente anulação



PREFEITURA MUNICIPAL DE

**Ourém**  
*trabalhando para todos*

do processo licitatório que o originou ( Concorrência Eletrônica nº 01/2024-PMO), diante das irregularidades apontadas, devendo a demanda retornar ao Departamento de Licitações para publicação de novo Edital com as observâncias técnicas do setor de engenharia, para nova disputa, observando as normativas citadas neste parecer.

É o Parecer.

Ourém, 07 de julho de 2024.

Irlene Pinheiro Corrêa  
Procuradora Geral do Município  
OAB/PA 6937