



PARECER JURÍDICO Nº 014/2025

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Geral do Município, em atenção ao disposto no Inc. I, do §1º, do art. 53, da Lei nº 14.133/21, na qual se requer análise acerca da legalidade do transcurso de procedimento licitatório, para ulterior adjudicação e homologação, mais precisamente, se a persecução apascentou os critérios precipuamente estabelecidos no Parecer Jurídico Nº 334/2024, emanado por esta procuradoria outrora, bem como as exegeses do edital da Concorrência Pública, do tipo melhor técnica, modalidade fechado, cujo objeto é Concorrência Pública para aquisição e regularização fundiária de 118 (cento e dezoito) unidades habitacionais de baixo padrão localizadas no bairro São Cristóvão, Itabaiana/SE, atendendo o contrato de repasse nº 964766/2024MCIDADES/CAIXA, conforme especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência, ANEXO I deste Edital e demais anexos, onde, preliminarmente, Não houve vencedora, visto que o procedimento restou **FRACASSADO**.

Eis, em breve síntese, o relatório. Adiante segue parecer.

Ab initio, cumpre registrar que esse parecer jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a comissão de licitação ou o administrador na prática de atos ou no desfecho de processos administrativos.

É certo, que as normativas afirmam que alguns atos/processos administrativos devam ser precedidos de parecer jurídico para sua prática, sendo este apenas o requisito que o antecederá, obrigando o administrador a solicitá-lo, o que chamamos de parecer obrigatório.



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

Todavia, a obrigatoriedade da emissão do parecer jurídico não vincula o administrador à fundamentação ou conclusão sugerida pelo parecerista, forçando-o apenas a solicitá-lo da assessoria jurídica por força de lei, podendo ele, inclusive, agir de forma contrária ao sugerido por seu prolator.

Hely Lopes Meirelles leciona o seguinte sobre os pareceres:

"(...) Pareceres administrativas são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197)".

Atente-se ao teor da Súmula nº 05/2012/CAOP do Conselho Federal da OAB, que possui a seguinte redação:

"ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)."

Sendo assim, reforço que o presente Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Administrador.



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

Antes de imiscuir-se a despeito da regularidade, ou não, do processamento da licitação elegida para a consecução da presente pretensão, qual seja Concorrência Pública, é imperioso burilar os jaezes atinentes ao modo disputa estipulado algures, qual seja, modo Fechado.

A previsão legal, de tal modalidade, é entabulada no Art. 56, da Lei Federal N° 14.133/2021, de 01 de abril de 2021, onde, além de obtemperar os modos de disputa aberto e fechado, estipula a aplicação combinada de ambos, vejamos:

“Art. 56. O modo de disputa poderá ser isolada ou conjuntamente:

I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;

II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

§ 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto.

§ 2º A utilização do modo de disputa aberto será vedada quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço.

§ 3º Serão considerados intermediários os lances:

I - iguais ou inferiores ao maior já ofertado, quando adotado o critério de julgamento de maior lance;

II - iguais ou superiores ao menor já ofertado, quando adotados os demais critérios de julgamento.



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

§ 4º Após a definição da melhor proposta, se a diferença em relação à proposta classificada em segundo lugar for de pelo menos 5% (cinco por cento), a Administração poderá admitir o reinício da disputa aberta, nos termos estabelecidos no instrumento convocatório, para a definição das demais colocações.

§ 5º Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.”

Nesse sentido, há de se observar que a norma legal é vaga, ou seja, não estabelece a plenitude do corolário legal a ser observado para a regular tramitação do torneio licitatório. Em decorrência do predito, em 30 de setembro de 2022, houve o advento da Instrução Normativa SEGES/ME N° 073, a qual se prestou a colmatar as lacunas e, por consectário, estabeleceu as idiosincrasias a serem observadas, *ab verbum*:

”Art. 3º O critério de julgamento de menor preço ou maior desconto será adotado quando o estudo técnico preliminar



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que excederem os requisitos mínimos das especificações não forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração.

Art. 4º O critério de julgamento de menor preço ou maior desconto será adotado:

I - na modalidade pregão, obrigatoriamente;

II - na modalidade concorrência, observado o art. 3º;

III - na fase competitiva da modalidade diálogo competitivo, quando for entendido como o mais adequado à solução identificada na fase de diálogo.

(...)

Art. 22. Serão adotados para o envio de lances os seguintes modos de disputa:

I - aberto: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital de licitação;

II - aberto e fechado: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital de licitação; ou

III - fechado e aberto: serão classificados para a etapa da disputa aberta, com a apresentação de lances públicos e sucessivos, o licitante que apresentou a proposta de menor preço ou maior percentual desconto e os das propostas até 10% (dez por cento) superiores ou inferiores àquela, conforme o critério de julgamento adotado.



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

§ 1º Quando da opção por um dos modos de disputa estabelecidos nos incisos I a III do caput, o edital preverá intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta.

§ 2º Os lances serão ordenados pelo sistema e divulgados da seguinte forma:

I - ordem crescente, quando adotado o critério de julgamento por menor preço; ou

II - ordem decrescente, quando adotado o critério de julgamento por maior desconto.”

Nesse toar, conforme exsurge da manifestação exarada pelo parecer jurídico N° 334/2024, de modo consentâneo, a fase de planejamento apontou para à adoção do modo de disputa fechado e, assim, da propedêutica do *suso* estabelecido para com o normativo arrimado alhures, vê-se que:

(INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MGI N° 12, DE 31 DE MARÇO DE 2023)

”Art. 22. No modo de disputa fechado, iniciada a sessão pública, o agente de contratação ou a comissão de contratação especial deverá informar no sistema o prazo para a atribuição de notas à proposta técnica ou à artística, e a data e o horário para manifestação da intenção de recorrer do resultado do julgamento, nos termos do art. 35.

§ 1º Eventual postergação do prazo a que se refere o caput deve ser comunicada tempestivamente via sistema, de forma a não cercear o direito de recorrer do licitante.



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

§ 2º Encerrados os prazos estabelecidos no caput e no § 1º, o sistema ordenará e divulgará as notas ponderadas das propostas técnicas ou artísticas em ordem decrescente, considerando a maior pontuação obtida, bem como informará as notas de cada proposta por licitante.”

Conquanto, da análise acurada dos autos do sistema “PCP”, em que pese a existência de um único licitante – fato este ligado–, houve a observância do caráter sigiloso da propositura da proposta, conhecendo-se, tão somente, o licitante quando da realização da abertura do certame público.

Ademais, imiscuindo-se, propriamente dito, na liturgia da consecução das fases do torneio licitatório, fora observado escorreitamente as prédicas colimadas no Art. 8º, da Instrução Normativa SEGES/ME N° 012/2023, *verbatim*:

“Art. 7º A realização da licitação pelo critério de julgamento por melhor técnica ou conteúdo artístico observará as seguintes fases sucessivas:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas de melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal; e
- VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput, desde que expressamente previsto no edital de licitação e observados os seguintes requisitos, nesta ordem:

- I - os licitantes apresentarão simultaneamente os documentos de habilitação e as propostas de melhor técnica ou conteúdo artístico, observado o disposto no art. 31 e no § 1º do art. 34;



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

II - o agente de contratação ou a comissão de contratação especial, na abertura da sessão pública, deverá informar no sistema o prazo para a verificação dos documentos de habilitação, a que se refere o inciso I do § 1º, e a data e o horário para manifestação da intenção de recorrer do resultado da habilitação, nos termos do art. 35;

III - serão verificados os documentos de habilitação de todos os licitantes, observado o disposto no § 3º do art. 34; e

IV - serão convocados para a apresentação de propostas por melhor técnica ou conteúdo artístico apenas os licitantes habilitados.

§ 2º Eventual postergação do prazo a que se refere o inciso II do § 1º deve ser comunicada tempestivamente via sistema, de forma a não cercear o direito de recorrer do licitante.

§ 3º Na adoção da modalidade de licitação diálogo competitivo, na forma do disposto no inciso III do art. 4º, serão observadas as fases próprias desta modalidade, nos termos do art. 32 da Lei nº 14.133, de 2021.”

Aqui, cabe gizar que, aprioristicamente, não houve pedidos de impugnações e esclarecimento, o que recrudescer o caráter profícuo dos autos do processo publicados até então, e, a bem da verdade, houve a atuação minudente da Agente de contratações Municipal na fase de negociação, haja vista que, mesmo com essa ação primordial da agente, a concorrência restou fracassada, já que a licitante havia enfeixado documentação, o que se coaduna com as métricas inoculadas pelo egrégio Tribunal de Contas da União – TCU, *exempli gratia*, o teor do Acórdão de Relação N°188/2024 – Plenário, conforme dicação:

“I) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

II) indeferir o pedido de medida cautelar;



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

III) dar ciência à Indústria de Material Bélico do Brasil - Comando do Exército, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no pregão - SRP 160/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

(...)

III.

e) a ausência de tentativa de negociação da pregoeira com a Arqmax Equipamentos para Escritório Ltda. para reduzir o preço final da proposta violou o art. 57 da Lei 13.303/2016;"

Após atestado o regular deslinde da classificação da proposta, passa-se ao mérito da habilitação, de modo lacônico, vê-se que a documentação da empresa **Construtora MVA LTDA**, apresentou inconsistências na parte contábil. Dessa forma, a mesma foi dirigida para sanar tal necessidade, após parecer contábil, o que colaborou para a desclassificação da mesma citada preteritamente, aderindo tanto aos preceitos legais, inoculados no Art. 62 e seguintes, da Lei N° 14.133/2021, quanto ao entabulado nos tópicos 12 e 13, do termo editalício, razão pela qual, sequer foi necessário empreende-se outras diligências e/ou outras medidas mitigatórias.

Observa-se, *pari passu*, que houve a interposição de recurso Administrativo, pela empresa **Construtora MVA LTDA**, pois a ela deixou de apresentar balanço econômico financeiro completo, conforme cita o setor contábil em sua resposta ao recurso. Destarte, o recurso teve as suas razões anexadas após a abertura de prazo, sendo julgado improcedente, mantendo a **INABILITAÇÃO**.

Por fim, porém não finalmente, informo que a veracidade das informações e documentações ora apresentadas são de inteira



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

responsabilidade dos contraentes, aos quais advirto acerca da possibilidade de aplicação de sanções políticas, administrativas, civis e penais para os casos de malversação da verba pública, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, consoante preconizado pela Lei nº 8.429/92 - após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada na Lei nº 10/028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas) - com a finalidade de tornar mais efetivos os principais constitucionais da Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

Diante do exposto, após instruções retratadas acima e análise da Procuradoria acerca da observância das exigências acima apresentadas para se alcançar a legalidade da consecução do torneio licitatório *sub examine*, visto que o presente certame após a inabilitação a única concorrente cadastrada resta fracassada, opino, assim, pelo encerramento da mesma.

Este é o entendimento, salvo melhor Juízo.

Itabaiana/SE, 22 de janeiro de 2025.

Rubens Danilo Soares da Cunha
Procurador do Município