



---

**Processo Administrativo nº 8502172-34.2024.8.06.0000**

**Unidade Administrativa: Secretaria de Administração e Infraestrutura do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.**

**Assunto: Edital da Concorrência Pública nº 003/2024 para a contratação de empresa especializada em engenharia para execução de serviços de reforma e ampliação do fórum de Eusébio.**

---

## **PARECER**

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo com o edital da Concorrência Pública nº 003/2024, que versa sobre a contratação de empresa especializada em engenharia para execução da obra de serviços de reforma e ampliação do fórum de Eusébio/CE.

O registro da necessidade administrativa visando proporcionar melhor infraestrutura à unidade judiciária da localidade de Eusébio/CE consta no Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 06/09), que tem como área requisitante a Gerência de Engenharia e Arquitetura da Secretaria de Administração e Infraestrutura do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Além do DFD, o presente processo está instruído com o Estudo Técnico Preliminar – ETP, na sua versão final, conforme apresentado nas fls. 169/180.

A matriz de risco consta nas fls. 73/77.

A definição de construção de um novo fórum na comarca de Eusébio/CE consta no ETP e levou em consideração a informação de que a obra está prevista no Plano de Obras 2023-2025.

O valor estimado para a contratação é de R\$ 5.369.965,32 (cinco milhões, trezentos e sessenta e nove mil, novecentos e sessenta e cinco reais e trinta e dois centavos).

Após a instrução do processo com os artefatos da contratação, os autos foram submetidos à análise da Gerência de Contratações de Bens, Serviços e Infraestrutura da CONJUR, que, após exame detalhado, identificou a necessidade de realizar os seguintes ajustes, conforme consta na C.I. Nº 096/2024 (fls. 163/164):

**Trecho da C.I. Nº 096/2024 - Diretoria de Contratações (fls. 163/164)**

[...]

1. Considerando que o prazo de duração do futuro contrato ultrapassará um exercício financeiro, faz-se necessário que a área demandante apresente comprovação ou declaração de que a presente contratação está prevista no Plano Plurianual – PPA, na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133/2021.

**DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

2. De acordo com a estimativa de quantitativo, disposto no item 5.2 do ETP, a reforma abrange uma área de 1.137,79 m<sup>2</sup> e a ampliação soma 200 m<sup>2</sup>. Contrastando essa informação com as imagens apresentadas no ANEXO I do próprio documento, concluímos que a primeira planta, rotulada como “EXISTENTE”, indica áreas para duas ampliações, uma de 346,18 m<sup>2</sup> e outra de 279,89 m<sup>2</sup>. Além disso, menciona uma área atual de 770,93 m<sup>2</sup> e uma área após reforma de 1.397,07 m<sup>2</sup>.

Inconsistências:

- a) O item menciona uma reforma de 1.137,79 m<sup>2</sup> e uma ampliação de 200 m<sup>2</sup>, enquanto a planta “EXISTENTE” indica duas ampliações com áreas de 346,18 m<sup>2</sup> e 279,89 m<sup>2</sup>, respectivamente. A soma dessas duas áreas é consideravelmente maior do que a mencionada na estimativa de quantitativo da atual pretensa contratação;
- b) O valor estimado no texto para a execução da solução é de aproximadamente R\$ 4.288.192,81, mas não está claro como esse valor está relacionado com as metragens indicadas nas plantas.

Recomendação: Clarificar a relação entre a estimativa de valor fornecida e as áreas de reforma e ampliação indicadas, assegurando que todos os custos estejam devidamente justificados e alinhados com as metragens reais do projeto. Atualizar os anexos e referências cruzadas para que reflitam precisamente os detalhes e os dados quantitativos mais recentes do projeto. Essas ações ajudarão a manter a integridade do processo de planejamento e orçamento, além de assegurar que a documentação do projeto

esteja em conformidade com as melhores práticas e requisitos legais de transparência e precisão.

3. Página 0058, Do cronograma físico-financeiro da obra: Revisar os percentuais para os grupos 002 e 003 do cronograma físico-financeiro, para que sejam claramente evidenciados, conforme ocorre com os demais grupos. Atualmente, esses valores estão suprimidos por caracteres “#####”, o que pode dificultar a análise adequada do progresso e dos custos associados.

#### DO PROJETO BÁSICO E SEUS ANEXOS

4. Justificar a alteração de R\$ 4.288.192,81 (item 7.1 do ETP) para R\$ 5.353.858,57 (item 24.1 do PB), tendo passado 16 dias da elaboração de um documento para outro;
5. Corrigir erro encontrado nos ANEXOS 1 e 3 do Projeto Básico.

Novamente submetido ao exame da Gerência de Contratações de Bens, Serviços e Infraestrutura da CONJUR, identificou-se, desta vez, a necessidade complementar de ajustar o Projeto Básico nos seguintes termos:

#### **Trecho da C.I. Nº 108/2024 - Diretoria de Contratações (fls. 259)**

[...]

1. Excluir o item 15 do Projeto Básico, que trata da utilização da conta-depósito vinculada. Isso porque a previsão para retenção de valores destinados à conta vinculada, conforme disposto na Resolução nº 169/2013 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, é aplicável para contratos administrativos de mão de obra. No caso dos contratos de obra e reforma, não há obrigatoriedade de observância das disposições do normativo do CNJ.

2. Ajustar a redação do subitem “a)”, 20.4.2.1. do Projeto Básico, que trata da previsão de multa, considerando a seguinte redação:

Substituir: “O não cumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais referentes a entrega de documentações previstas no Projeto Básico, quando não haja previsão de conduta específica.”

Para: “Atraso injustificado na entrega de documentações previstas no Projeto Básico, quando não haja previsão de conduta específica.”

3. Avaliar a necessidade de alteração do orçamento da contratação, face a decisão liminar proferida na ADI 7633 (Processo nº 0141460-46.2024.1.00.0000) que suspendeu os efeitos dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784, de 27 de dezembro de 2023, que prorrogou a desoneração da folha de pagamento.

#### **Trecho da C.I. Nº 145/2024 - Diretoria de Contratações (fls. 381)**

[...]

1. Excluir do Projeto Básico todas as menções à utilização da conta – depósito vinculada, quais sejam, os itens 14.15, 14.16, 14.38 e 14.39. Isso porque a previsão para retenção de valores destinados à conta vinculada, conforme disposto na Resolução nº 169/2013 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, é aplicável para contratos administrativos de mão de obra. No caso dos contratos de obra e reforma, não há obrigatoriedade de observância das disposições do normativo do CNJ.
2. Garantir que os campos de assinaturas nos artefatos estejam assinados pelos respectivos responsáveis.

Assim, após a retificação pela área técnica, os documentos essenciais de planejamento forma anexados nas suas versões definitivas.

Em suma, o caderno processual administrativo é composto, no que é essencial para análise e manifestação jurídica, com o seguinte:

- a) Documento de Formalização da Demanda (fls. 06/09).
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 169/180).
- c) Projetos da reforma e ampliação do fórum de Eusébio/CE (fls. 23/30).
- d) Orçamento sintético (fls. 264/290).
- e) Orçamento analítico (fl. 291).
- f) Cronograma físico-financeiro (fl. 292).
- g) Encargos sociais, BDI, cálculo de encargos complementares, caderno de encargos e especificações técnicas (fl. 293/295).
- h) Declaração da área técnica assegurando que os custos e quantitativos estão compatíveis com os projetos de arquitetura, estrutura, climatização, instalações elétricas, hidrossanitário e combate a incêndio e pânico (fls. 296).
- i) Classificação e dotação orçamentária (fls. 371/372).
- j) Anuência do Secretário da SEADI quanto ao Projeto Básico e seus anexos (fls. 455).
- k) Autorização do Presidente para a licitação (fls. 378);
- l) Minuta de edital da Concorrência Pública nº 003/2024 (fls. 458/1225).

É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar.

## II – DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

Antes de adentrar no exame da matéria, cabe registrar que o processo de contratação foi instruído seguindo os ditames da Lei nº 14.133/2021.

Pela nova norma de contratações públicas, o órgão de assessoramento jurídico tem a atribuição de examinar todo o processo, exercendo, assim, o controle prévio de legalidade.

Desse modo, caberá a esta Consultoria Jurídica - CONJUR analisar o processo licitatório conforme dispõe o art. 53, incisos I e II, 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;

(Destaques nossos)

Nada obstante ao importante papel da assessoria jurídica destacado no dispositivo citado acima, convém esclarecer que não faz parte da análise jurídica se imiscuir em aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, nem tampouco papel de auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos dentro do processo de contratação.

Neste sentido, cabe mencionar o entendimento do renomado professor Marçal Justen Filho<sup>1</sup>. Confira-se:

[...]

5.3) A vedação à assunção da competência alheia

---

<sup>1</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas / Marçal Justen Filho. - 2. ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 668 e 669.

É fundamental a segregação de funções. **Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei. Existem escolhas e decisões reservadas à autoridade. O assessor jurídico não se constitui em autoridade, para fins do art. 6º, inc. VI, da Lei 14.133/2021.2** (Grifos nossos).

Ademais, presume-se também que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Firmadas essas premissas, passamos para os tópicos seguintes, a fim de verificar a consonância da contratação com a lei de regência sobre a matéria.

### III – PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

O novo diploma normativo estabeleceu como um dos seus princípios o planejamento da contratação, pois o legislador entendeu que é a partir das suas diretrizes que serão extraídos subsídios que conduzirão a eficiência para satisfação do interesse público almejado.

Lei nº 14.133/2021

[...]

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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#). (Grifos nossos).

Neste contexto, conforme preconiza o art. 18 da NLLC, o processo de contratação perpassa, inicialmente, pela fase preparatória, compreendendo a descrição da necessidade e escolha da melhor solução, tudo fundamentado no estudo técnico preliminar.

**Considerando o processo de contratação em análise, a área demandante, por meio do estudo técnico preliminar que consta nas fls. 169/180, indica que a contratação de**

empresa especializada para a execução dos serviços de reforma e ampliação do fórum de Eusébio/CE é a melhor solução visando promover estrutura física adequada para a efetiva prestação jurisdicional. Confira-se trecho do ETP:

## ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

### 8. SOLUÇÃO ESCOLHIDA

8.1. Após as análises das particularidades da necessidade e das possibilidades de atendimento, identificou-se como a melhor opção para solução da necessidade a reforma e ampliação em concreto armado.

### 18. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO

18.1. Com base nas informações levantadas ao longo deste Estudo Técnico Preliminar, foi identificada solução viável de prosseguir e ser concretizada para atendimento da necessidade, na medida em que:

18.1.1. A necessidade apontada é clara e adequadamente justificada;

18.1.2. O atendimento está alinhado com os objetivos estratégicos do órgão e com os programas/atividades inerentes ao TJCE;

18.1.3. As quantidades estão coerentes com os requisitos quantitativos e qualitativos que precisam ser atendidos para resolução da necessidade identificada;

18.1.4. A análise de opções demonstra haver forma de atender ao demandado.

18.2. Os resultados pretendidos com a solução escolhida atendem aos requisitos apresentados e agregam ganhos de eficiência administrativa;

18.3. Foram realizadas estimativas expeditas de preços de mercado, a fim de que se permita avaliar, aprovar e programar o provimento dos recursos necessários ao longo de todo o período de implantação da solução e os valores estimados mostram-se razoáveis e coerentes ao que a solução abrange;

18.4. Diante do exposto, indica-se como viável e recomendada a supracitada contratação.

Registre-se também que os serviços de reforma e ampliação estão previstos no Plano de Obras 2023-2025 do TJ/CE.

**PLANO DE OBRAS TJCE 2023 - 2025**

**Grupo 1 - Obras e reformas no valor de até R\$ 330.000,00**

Comarca	Intervenção	Valor Estimado (Aprovado O.E.)	Previsão de Conclusão
PEREIRO	Reforma total da residência para implantar o fórum	R\$ 237.554,55	ago/25

**Grupo 2 - Obras e reformas no valor de R\$ 330.000,00 até R\$ 3.300.000,00**

Comarca	Intervenção	Investimento (R\$)	Previsão de Conclusão
FORTALEZA - ESMEC	Reforma e ampliação	R\$ 2.257.228,00	abr/23
MARCO	Reforma e ampliação	R\$ 1.118.352,77	abr/23
BEBERIBE	Reforma e ampliação	R\$ 1.154.679,89	mai/23
JAGUARIBE	Reforma e ampliação	R\$ 1.489.166,87	jul/23
ARARIPE	Reforma e ampliação	R\$ 2.078.016,96	set/23
JAGUARUANA	Reforma total	R\$ 1.002.209,02	out/23
IPUEIRAS	Reforma total	R\$ 1.037.524,22	out/23
FORTALEZA - FCB	Projeto de acessibilidade vertical	R\$ 1.322.852,52	jan/24
QUIXADÁ	Reforma e ampliação	R\$ 2.580.032,98	jan/24
SÃO BENEDITO	Reforma e ampliação	R\$ 1.718.240,13	abr/24
ACOPIARA	Reforma e ampliação	R\$ 1.862.029,40	jun/24
JARDIM	Reforma e ampliação	R\$ 1.808.752,00	jul/24
JUCAS	Reforma e ampliação	R\$ 1.928.556,80	jul/24
TIANGUÁ	Reforma e ampliação	R\$ 1.906.648,00	out/24
NOVA OLINDA	Fórum novo	R\$ 2.391.999,90	jan/25
EUSEBIO	Reforma e ampliação	R\$ 2.527.217,05	jan/25
CAMPOS SALES	Reforma e ampliação	R\$ 1.331.392,40	jan/25
MARANGUAPE	Reforma e ampliação	R\$ 2.671.379,20	fev/25
BARBALHA	Reforma e ampliação	R\$ 2.941.220,80	mai/25
TABULEIRO DO NORTE	Reforma total	R\$ 960.153,60	jul/25
IPU	Reforma total	R\$ 1.348.761,60	set/25
ITAITINGA	Reforma e ampliação	R\$ 1.718.553,60	nov/25
MASSAPÉ	Reforma e ampliação	R\$ 1.626.126,40	dez/25
JIOCA DE JERICOACOARA	Reforma e ampliação	R\$ 1.966.726,60	jan/26

Cabe destacar, nesta ocasião, que a definição da melhor alternativa dentre as possibilidades é realizada através de um juízo de discricionariedade e conveniência do setor técnico que fogem da análise desta Consultoria Jurídica.

Nesse sentido, em artigo de autoria dos professores Ronny Charles Lopes de Torres e Anderson Sant'Ana Pedra, com o tema "O papel da Assessoria Jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021)", que fora divulgado na Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Direito do Estado em Debate / PGE-PR, Curitiba, Edição nº 13/2022, página 105, foi consignado:

[...]

Dito de outra forma, embora tenha o parecerista jurídico a incumbência de realizar controle prévio de legalidade e análise jurídica da contratação, **não lhe cabe substituir a decisão do** setor técnico, em relação, por exemplo, à solução escolhida do mercado ou mesmo à decisão político-administrativa do gestor público, autoridade



competente que, diante das nuances envolvidas no caso concreto, opta por um determinado modelo de contratação admitido pela legislação. A aferição da conveniência e da oportunidade pertence à autoridade competente pela tomada de decisão, não ao órgão de assessoramento jurídico ou mesmo aos órgãos de controle.<sup>3</sup> (Grifos nossos).

Sendo assim, definidas, então, a necessidade e respectiva solução, é possível inferir, neste ponto, que o ETP cumpriu as exigências do art. 18, §1º, da Lei 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:

[...]

**§ 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: (Grifos nossos).

Ademais, a contratação de empresa especializada para a realização obra de serviços de reforma e ampliação do fórum de Eusébio/CE. está prevista no Plano Anual de Contratações do TJ/CE sob o código TJCESEADI\_2024\_5003, atendendo ao previsto no art. 18, §1º, II, da Lei nº 14.133/2021.

[...]

Art. 18 [...]

§ 1º [...]

**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;** (Grifos nossos).

Constam também no ETP informações sobre o levantamento de mercado, informações sobre os resultados pretendidos, contratações correlatas ou interdependentes, mapa de riscos e posicionamento conclusivo sobre a viabilidade da solução.

Os quantitativos e os valores estimados constam no projeto básico (fls. 386/452) e, também, nos orçamentos sintético (fls. 264/290) e analítico (fl. 291).

Cabe ressaltar, mais uma vez, que este órgão de assessoramento jurídico não procederá análise técnica dos cálculos e informações que subsidiaram a estimativa do valor da contratação por lhe faltar expertise sobre o tema, inferindo-se, contudo, que a área responsável se utilizou dos melhores métodos para assegurar tal projeção.

Avançando na análise, **verifica-se que a equipe de planejamento concluiu pelo não parcelamento da contratação.**

Vejam os a justificativa.

#### **TRECHO COPIADO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

Avaliando a possibilidade e a pertinência do parcelamento do objeto para atendimento da necessidade, considerou-se o tipo e volume de serviços demandados e a distribuição regional, assim como os aspectos técnicos, operacionais e econômicos, sobretudo de economia de escala e amortizações, **de modo que resultou na identificação de melhor opção em licitar lote único ...**

Calha lembrar que o parcelamento é um dos princípios trazidos na Lei nº 14.133/2021, conforme dispõe o seu art.47, II.

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

[...]

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Note-se, conforme prevê a legislação, que **quando não for tecnicamente possível dividir o objeto a ser contratado**, estará justificado a opção pelo não parcelamento.

Sobre esse tema, vale observar a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União.

**SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas,**

devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Destques  
nossos)

O TCU<sup>2</sup> reconhece que o parcelamento pode ocorrer sob dois métodos. O primeiro é o formal, tradicionalmente conhecido, em que o objeto da licitação é fracionado em partes menores permitindo a realização do certame por meio de lotes. O segundo, denominado de “parcelamento material”, ocorre quando a equipe de planejamento conclui pela impossibilidade do parcelamento formal mas admite a possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio ou **por meio de subcontratação**.

No caso em análise, mesmo que a equipe responsável pelo planejamento da contratação tenha afirmado não ser possível a divisão do objeto para fins de licitação, admitiu a possibilidade de subcontratação (parcelamento material), conforme se depreende pela leitura do item 12 e outros do projeto básico.

Demais itens exigidos no ETP, como requisitos da contratação, descrição da solução como um todo, descrição de contingenciamento para possíveis impactos ambientais e medidas de tratamento etc estão descritos no documento (fls. 169/180).

Seguindo na análise, após a definição da solução no ETP, o outro artefato que faz parte do planejamento da contratação é o projeto básico, instrumento de definição pormenorizada que permite dimensionar a contratação da obra de engenharia.

Conforme consta no art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133/2021, o PB deve apresentar um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra.

Vejamos o dispositivo legal:

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

[...]

---

<sup>2</sup> *Riscos e Controles nas Aquisições – RCA* - <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.009.036.htm> (acessado em 29/01/2024).

**“6. Consideração:** Há 4 métodos para proceder o parcelamento do objeto da licitação:

a) realização de licitações distintas, uma para cada parcela do objeto (parcelamento formal);

b) realização de uma única licitação, com cada parcela do objeto sendo adjudicada em um lote (ou grupo de itens) distinto (parcelamento formal);

c) realização de uma única licitação, com todo o objeto adjudicado a um único licitante, mas havendo permissão para que as licitantes disputem o certame em consórcios (parcelamento material);

d) realização de uma única licitação, com todo o objeto adjudicado a um único licitante, **mas havendo permissão para que a licitante vencedora subcontrate uma parte específica do objeto (parcelamento material).**”

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

Pela leitura do PB anexo ao Edital da Concorrência Pública nº 003/2024, verifica-se que há definição clara do objeto decorrente da solução escolhida no estudo técnico preliminar,

constando o escopo dos serviços, memoriais e projetos, especificações, orçamento detalhado, quantitativos, prazo contratual, local onde serão executados os serviços de contratação de reforma e ampliação do fórum de Eusébio/CE, atendendo, portanto, ao disposto na legislação de regência sobre a matéria.

Os orçamentos sintéticos e analíticos foram baseados na tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil – SINAPI, na tabela da Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará (SEINFRA), em composições próprias do TJCE e cotações de mercado.

Neste ponto, por faltar expertise deste órgão de assessoramento jurídico na análise dos quantitativos e valores que foram definidos no processo de contratação, depreende-se que a área técnica se utilizou dos métodos consignados no art. 23, §2º, da Lei nº 14.133/2021 para a correta definição.

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.

[...]

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

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

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

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

observado o índice de atualização de preços correspondente;

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

Frise-se, ainda, que a área técnica garante que as quantidades e valores são compatíveis com os projetos referentes ao escopo da contratação (fl. 296).

Os critérios de recebimento dos serviços e forma de pagamento estão definidos nos itens 17 e 18 do PB e a adequação orçamentária está assegurada pela Secretaria de Finanças do TJ/CE (fls.371/372), obedecendo ao disposto na legislação de regência sobre a matéria.

#### **IV – ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA (CONCORRÊNCIA)**

Sobre a modalidade licitatória escolhida, a nova lei de licitações traz como obrigatória a licitação através de concorrência para a contratação de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, conforme dispõe o XXXVIII, art. 6º, da lei 14.133/2021:

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

[...]

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: [...]

Nesse sentido, ensina-nos Joel de Menezes Niebuhr<sup>3</sup> o que se segue:

[...] nos termos estritos da Lei nº 14.133/2021: (i) obra de engenharia não pode, qualquer que seja a obra, ainda que considerada comum, ser licitada por meio da modalidade pregão, deve ser por meio da modalidade concorrência; (ii) serviços de engenharia comuns podem ser licitados por meio da modalidade pregão ou da concorrência; (iii) serviços de engenharia não comuns, qualificados como especiais, devem ser licitados por meio da modalidade concorrência.

---

<sup>3</sup>NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6 ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 577.

De fato, o objeto pretendido na contratação (reforma e ampliação do fórum de Eusébio/CE) se enquadra na modalidade escolhida para a licitação, nos termos da legislação.

Quanto a forma (presencial ou eletrônica), o §2º, do art. 17, da Lei 14.133/2021, prevê que as licitações serão realizadas, preferencialmente, sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Art. 17. [...]

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Na contratação em apreço, a justificativa trazida para que ocorra de forma presencial é que a plataforma de licitações realizada pelo TJ/CE é mantida pelo Banco do Brasil S.A (licitacoes-e.com.br) e ainda não foi adaptada para permitir a realização da modalidade concorrência pública, na forma eletrônica, conforme prescrição da Lei 14.133/ 2021.

Nada obstante, será gravada em áudio e vídeo e todos os atos registrados em ata, bem como será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento a gravação.

Considerando esse aspecto, está justificada a opção pela modalidade licitatória no formato presencial.

À luz de tais considerações, não resta dúvida, portanto, quanto ao acerto na escolha da concorrência na espécie.

## **V – CRITÉRIO DE JULGAMENTO ESCOLHIDO**

A Lei nº 14.133/2021 traz 6 (seis) critérios para o julgamento das propostas visando determinar quem se sagrará vencedor do certame licitatório, são eles: a) menor preço; b) maior desconto; c) melhor técnica ou conteúdo artístico; d) técnica e preço; e) maior lance; f) maior retorno econômico.

O primeiro (menor preço) é o mais adotado nos processos de contratações e, basicamente, se traduz na melhor proposta oferecida pelo licitante, que poderá reduzir seu preço durante a fase de competição, através de lances, tudo conforme previsto no edital.

A adoção desse critério está prevista no art. 34 da NLLC, senão vejamos:

Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

Por ser o melhor modelo que se amolda a contratação registrada nestes autos, conforme inferência da área técnica, estamos de acordo com a opção pelo critério de julgamento “menor preço global” para seleção do licitante vencedor.

## **VI – MINUTA DE EDITAL**

O instrumento que inaugura a fase externa da licitação é o edital e sua respectiva publicidade. Nele estão descritas as condições de participação, a data em que ocorrerá o certame, a forma de credenciamento, as condições de aceitabilidade da proposta, dentre outros requisitos.

Pela NLLCA, conforme prevê o art. 25, o instrumento convocatório conterá, ainda, a descrição do objeto da licitação, regras de convocação, habilitação etc, a saber:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Partindo do mandamento legal supra, vemos que a minuta do Edital da Concorrência Pública nº 003/2024 apresenta os elementos essenciais delineados no dispositivo legal, respeitando, ainda, as especificidades da contratação, concluindo-se, então, pela regularidade do instrumento convocatório minutado.

Ademais, pelo que se vê nos autos, constituem anexos do edital e dele fazem parte os seguintes documentos: Projeto Básico (anexo I); Orçamento Estimado elaborado pela Gerência de Engenharia do TJCE (anexo II); Modelo de Ficha de Credenciamento (anexo III); Modelo de Declaração de Atendimento aos Requisitos de Habilitação (anexo IV); Ficha de Dados do Representante Legal (anexo V); Modelo de Carta de Apresentação da Proposta de Preços (anexo VI); Modelo de Orçamento Sintético (anexo VII); Modelo do Orçamento Analítico (anexo



VIII); Modelo de Composição Analítica do BDI (anexo IX); Modelo de Composição dos Encargos Sociais (anexo X); Modelo do Cronograma Físico-Financeiro (anexo XI); Modelo de Declaração que Não Extrapola a Receita Bruta Máxima Admitida para fins de Enquadramento como Empresa de Pequeno Porte (anexo XII); Modelo de Declaração de Microempresa/Empresa de Pequeno Porte (anexo XIII); Modelo de Declaração Assinada por Profissional Habilitado da Área Contábil, que Ateste o Atendimento pela Licitante dos Índices Econômicos previstos neste Edital (anexo XIV); Modelo de Declaração de que Não Emprega Menor (anexo XV); Modelo de Declaração de que Não Possui, em sua Cadeia Produtiva, Empregados Executando Trabalho Degradante ou Forçado (anexo XVI); Modelo de Declaração de Cumprimento de Reserva de Cargos Legal para Pessoa com Deficiência ou Reabilitado da Previdência Social (anexo XVII); Modelo de Declaração de que as Propostas Econômicas Compreendem a Integralidade dos Custos para Atendimento dos Direitos Trabalhistas (anexo XVIII); e Minuta de Contrato (anexo XIX). Encontra-se, pois, atendido ao que dispõe a Lei nº 14.133/2021.

## **VII – MINUTA DO CONTRATO**

Conforme dispõe a Lei nº 14.133/2021, no seu art. 95, o instrumento de contrato é obrigatório quando a Administração Pública firma pactos negociais com terceiros, senão vejamos:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

Com efeito, a incidência do interesse público na relação faz com que os contratos administrativos possuam características e disposições especiais, obedecendo à forma prescrita em lei.

A par disso, o art. 92 da Lei nº 14.133/2021 traz um rol de elementos a serem constituídos em cláusulas necessárias, a saber:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato

que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em

regulamento;  
XIX - os casos de extinção.

Examinando a minuta do contrato que está anexa ao edital, verifica-se a definição clara do objeto e a presença todas as cláusulas necessárias e exigidas na norma, ressalvadas aquelas que, pela peculiaridade do objeto, não se aplicam ao caso.

## **VIII – CONCLUSÃO**

Fortes em tais razões, frisando, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, temos que a minuta sub examine se apresenta em conformidade com as normas que regem a matéria, pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza/CE, 17 de junho de 2024.

Luis Valdemiro de Sena Melo  
Assessor

De acordo. À douta Presidência.  
Data supra.

Cristiano Batista da Silva  
Consultor Jurídico