

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº 011/2026/PMSA

CONCORRÊNCIA Nº 01/2026/PMSA

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação da PMSA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. EDITAL DE CONCORRÊNCIA. FORMA ELETRÔNICA. TIPO MENOR PREÇO, REGIME: EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. CONTRUÇÃO DE 50 UNIDADES HABITACIONAIS. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. LOTEAMENTO CAMPO ALEGRE. MUNICÍPIO DE SANTANA DO ARAGUAIA-PA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI 14.133/2021. LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006. LEI Nº 11.488/2007 E DECRETO MUNICIPAL Nº 2092/2023.

RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica o Processo Administrativo n.º 011/2026, encaminhado pela Comissão Permanente de Licitação e Contratos - PMSA, para análise e parecer sobre a observância das formalidades legais da licitação na modalidade Concorrência n.º 01/2026, que versa sobre a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO RAMO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, PARA CONSTRUÇÃO DE 50 UNIDADES HABITACIONAIS, DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA, A SEREM CONSTRUIDAS NO LOTEAMENTO CAMPO ALEGRE, NO MUNICÍPIO DE SANTANA DO ARAGUAIA-PA, CONFORME PROPOSTA N. 56000004905/2024-NOVO PAC, PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA- MCMV FNHIS SUB 50 – NOVO PAC.**

Encontram-se os autos instruídos, dentre outros, com os seguintes anexos e documentos:

- a) Memorando Interno SEPLAN n. 001/2026 (solicitando abertura do processo licitatório);
- b) Proposta do Ministério das Cidades;

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

- c) Termo de Compromisso para Execução de Obras ou Serviços de Engenharia no âmbito do Novo PAC;
- d) Estudo Técnico Preliminar-ETP;
- e) Matriz de Risco;
- f) Memorial Descritivo e Especificações Técnicas;
- g) Memorando Interno n. 298/2025, solicitação de dotação orçamentária;
- h) Termo de Referência;
- i) Autorização de Compra de Serviço;
- j) Lista com a média dos valores cotados;
- k) Relatório Quadro de Cotação;
- l) Cotação Geral;
- m) Solicitação de Compras de Materiais/Itens/Serviços;
- n) Solicitação e Termo de Autorização;
- o) Autuação;
- p) Enquadramento da Modalidade e do Tipo de Licitação;
- q) Minuta do Edital;
- r) Outros anexos.
- s)

Recomenda-se, ainda, por medida de zelo formal e a fim de conferir ao presente processo a devida organização, clareza e rigor técnico, a **inclusão de sumário inicial, bem como a enumeração sucessiva e contínua de todas as páginas que o compõem**, de modo a assegurar sua perfeita identificação, integridade e facilidade de consulta.

É o que há de mais relevante para relato.

APRECIÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art.53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

§ 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, compreensível, de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses eventuais apontamentos decorrem da implicação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº7:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do 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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

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

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo **planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei**, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV – o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V – a elaboração do edital de licitação;

VI – a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX – a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou Técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

I - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

II- a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

O primeiro anexo documental apresentado neste processo licitatório é o Estudo

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Técnico Preliminar – ETP, que tem por finalidade informar a necessidade do objeto ou serviço licitado e afins. Pois bem, a justificativa apresentada foi “A contratação de empresa especializada por meio de procedimento licitatório, na forma de empreitada, atende aos princípios da legalidade, isonomia, economicidade, eficiência e transparência, além de assegurar a execução das obras conforme padrões técnicos exigidos; cumprimento do cronograma físico-financeiro; redução de riscos de paralisação ou retrabalho e adequação às exigências de fiscalização da caixa e dos órgãos de controle”.

A construção de quadras poliesportivas em áreas ruais, especialmente próximas aos locais de moradia dos estudantes, também está alinhada com os princípios da equidade e da universalização do acesso à educação de qualidade. Tais espaços funcionam como centros de convivência, lazer e integração comunitária, promovendo cidadania e colaborando para a redução das desigualdades sociais.

Além disso, o anexo do Estudo Técnico Preliminar – ETP que instrui o presente processo de concorrência eletrônica foi elaborado em estrita conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com o decreto municipal que regulamentam a matéria, atendendo ao dever presentes nos arts. 18 e seguintes da referida lei. O documento contempla informações básicas, descrição da necessidade da contratação, objeto de estudo, demonstração do alinhamento com o planejamento, requisitos da contratação, estimativa das quantidades, levantamento de mercado e análise das alternativas, estimativa do valor da contratação, justificativa da escolha da solução, descrição dos resultados pretendidos, análise de riscos, impactos ambientais e medidas mitigadoras e conclusão sobre a viabilidade da contratação. Também a Matriz de Risco e seus afins.

Os demais documentos, tais como: ofícios, memorandos, autorizações, cotações, autuação, dentre outros, encontram-se devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

No mérito, a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, concorrência, conforme dispositivo abaixo transcrito:

Art. 28. São modalidades de licitação: (...)II - **concorrência**; (...) Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do **caput** do art. 6º desta Lei. (grifos nossos)

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Desta forma, a modalidade escolhida para a licitação, está em conformidade com o exigido pela legislação, conforme documentação em anexo.

E, nos termos apresentados na descrição da necessidade da contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista que a iminente construção de 50 unidades habitacionais, do programa Minha Casa, Minha Vida, no Loteamento Campo Alegre, no município de Santana do Araguaia-PA.

Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações nesta Secretaria, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, *in fine*:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...)
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.
(grifos nossos)

A Administração Pública não é obrigada a elaborar planos de contratações anual, embora, o PCA seja instrumento indispensável ao planejamento das contratações da Administração, uma vez que consolida as contratações pretendidas ao longo do período e com isso proporciona a melhor racionalização dos recursos a serem empregados, indo ao encontro dos princípios da eficácia e da economicidade, que igualmente submetem aqueles que utilizam verbas públicas.

Nesse ponto, deve conter todos os elementos exigidos pelo inciso XXV do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

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

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

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;

Registre-se que os documentos técnicos que instruem o presente certame, consubstanciados na Matriz de Risco, foi elaborado em rigorosa observância ao regime jurídico inaugurado pela Lei nº 14.133/2021. Tais instrumentos atendem às exigências de transparência e eficiência que permeiam as contratações públicas, em especial o disposto nos arts. 18, 22, 23 e 46 da mencionada lei, que consagram a necessidade de demonstração da viabilidade técnica e econômico-financeira do objeto.

Ao conferir clareza quanto à alocação de riscos, à estimativa precisa dos custos, à definição do cronograma de execução e à estruturação detalhada da formação dos preços, os referidos documentos não apenas legitimam o processo licitatório, mas também asseguram

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

isonomia entre os licitantes, racionalidade administrativa e previsibilidade contratual. Dessa forma, restam plenamente satisfeitos os comandos normativos e principiológicos da Lei nº 14.133/2021, que exige do gestor público diligência e rigor técnico na concepção e execução das contratações, em prestígio ao interesse público e à boa governança administrativa.

DA MINUTA DO EDITAL

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo alguns anexos, quais sejam: minuta do edital, proposta de preços, minuta do contrato e anexos. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

DA MINUTA DO CONTRATO

Neste ponto, a minuta do contrato possui as seguintes cláusulas: dados iniciais, objeto, vigência, dos recursos orçamentários, do credenciamento, da participação na concorrência, da apresentação da proposta e dos documentos de habilitação, do preenchimento da proposta, da abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances, da aceitabilidade da proposta vencedora, da habilitação, do encaminhamento da proposta vencedora, dos recursos, da reabertura da sessão pública, da adjudicação e homologação, da garantia de execução, do termo do contrato ou instrumento equivalente, do reajustamento em sentido geral, do recebimento do objeto e da fiscalização, das obrigações da contratante e contratada, do pagamento, das sanções administrativas, da impugnação ao edital e do pedido de esclarecimento e das disposições gerais.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

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

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

- 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;
- III -o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- IV - 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;
- V - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VI - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VIII -a matriz de risco, quando for o caso;
- IX-o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico- financeiro, quando for o caso;
- XI - 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;
- XII - 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;
- XIII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- 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- as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVIII - 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;
- XIX - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XX -os casos de extinção.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, sem aferição de riscos aparentes para a



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Administração Pública.

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo a concorrência, o que se encontra em perfeita correção, uma vez que se trata pela natureza do objeto, atendendo o disposto no incisos XXXVIII, do artigo 6º c/c art. 28, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Isto posto, o critério de regime de execução será empreitada por preço global, tipo menor preço, do mesmo modo, mostram-se adequado para a modalidade determinada pelo legislador. E ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica esta Procuradoria opina pelo prosseguimento, mas recomendar que sejam devidamente observadas as objeções consignadas no tocante ao Plano de Contratações Anual – PCA, tanto para o presente quanto para futuros certames. Recomenda-se, ainda, por medida de zelo formal e em atenção às melhores práticas administrativas, a elaboração de sumário e a numeração sequencial e contínua de todas as páginas do processo licitatório, a fim de garantir maior clareza, integridade e organização documental, providência que, conquanto não constitua óbice ao regular andamento do certame, concorre sobremaneira para o aprimoramento da gestão processual e para a segurança dos atos administrativos.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE SANTANA DO ARAGUAIA
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL

Cumprе ressaltar, por oportuno, que as objeções consignadas não constituem óbice ao regular prosseguimento do processo licitatório, tampouco ensejam a necessidade de devolução dos autos a esta Procuradoria para nova manifestação.

Ademais, recomenda-se que os autos sejam encaminhados à **Controladoria Interna**, para análise e conformidade dos atos e procedimentos aqui exarados, pois esta exerce na forma da lei o controle interno dos atos e procedimentos da administração direta e indireta, visando resguardar o cumprimento dos princípios da administração pública.

São os termos do parecer consultivo, salvo melhor juízo que submetemos à deliberação superior.

Santana do Araguaia-PA., aos 02/Fevereiro/2026

FERNANDO PEREIRA BRAGA- ADV.

OAB-PA., SOB N° 6.512-B

Procurador Geral do Município