PARECER JURÍDICO N°. 0411001/2026/PJ/PMNP

Processo Administrativo n° 092/2026-PMNP
Processo licitatório n° 2810001/2026
Concorrência Eletrônica n°. 011/2026
Critério de Julgamento: Menor Preço Global
Modo de Disputa: Aberto / Fechado
Requerente: Departamento de Licitações
Objeto: Análise da Fase Preparatória e Minuta de Edital e Minuta de Contrato para contratação de empresa de engenharia para reforma e ampliação da Casa de Acolhimento Municipal Casa de Davi, localizada na Rua Robinson Pepelascop Garcia, Bairro Juscelândia, Quadra nº 818, município de Novo Progresso - PA, de acordo com as especificações técnicas e planilhas de execução, constantes no projeto básico/executivo anexo ao edital de convocação.
Valor total estimado: R$ 390.771,90 (trezentos e noventa mil, setecentos e setenta e um reais e noventa centavos).

RELATÓRIO

O presente parecer tem o intuito de atender a solicitação feita pela Departamento de Licitações, para análise do Processo Licitatório, na sua Fase Preparatória (Fase Interna), assim como a Minuta de Edital e Minuta de contrato para contratação de empresa de engenharia para reforma e ampliação da Casa de Acolhimento Municipal Casa de Davi, localizada na Rua Robinson Pepelascop Garcia, Bairro Juscelândia, Quadra nº 818, município de Novo Progresso - PA, de acordo com as especificações técnicas e planilhas de execução, constantes no projeto básico/executivo anexo ao edital de convocação, no valor total estimado em R$ 390.771,90 (trezentos e noventa mil, setecentos e setenta e um reais e noventa centavos).

ANÁLISE 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.
>
> § 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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Do rol de documentos

Para o encaminhamento do procedimento licitatório à análise jurídica, de forma geral recomenda-se que o processo seja instruído com os seguintes documentos:

• Documento de formalização da demanda;

• Portaria de Equipe de Planejamento da Contratação (quando houver);

• Estudo técnico preliminar;

• Análise de riscos;

• Planilha compositiva de preços;

• Análise crítica da pesquisa de preços;

• Declarações de disponibilidade e de adequação orçamentária (exceto quando se tratar de registro de preços);

• Cópia do ato de designação do agente de contratação e da equipe de apoio, ou, preferencialmente, a indicação do local de publicação dos respectivos atos;

• Termo de Referência assinado;

• Minuta de edital;

• Minuta de contrato (se for o caso);

• Minuta de ata de registro de preços (se for o caso);

• Autorização para a contratação;

No processo sob análise tem-se por cumprida esta recomendação, estando desta forma, apto para análise, fazendo-se a ressalva de que a análise crítica da pesquisa de preço, foi realizada de maneira precária, entretanto, dentro da disponibilidade técnica da Administração neste momento, tem-se por suficiente.

Planejamento da contratação

O planejamento da contratação é tratado pela atual doutrina como fator primordial para o sucesso da contratação e sua execução:

> A Lei de Licitações fez questão de incluir o planejamento como um princípio da licitação. A inclusão do legislador do Planejamento como princípio, provavelmente derivou da intenção de reforçar a ênfase que o diploma busca dar a essa fase, anterior ao procedimento de disputa. É cediço que o bom planejamento pode evitar desperdícios e configurações equivocadas do objeto da licitação (TORRES, Ronny Charles Lopes.Leis de Licitações Públicas Comentadas. 14. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2023).

> A Lei nº 14.133/2021 valorizou de forma extraordinária o planejamento do procedimento de contratação pública. O caput de seu art. 18 aponta que a fase preparatória da licitação corresponde ao planejamento. A história da regulamentação das licitações no Brasil revela que jamais se conferiu tamanho espaço ao planejamento. Crê-se que essa valorização corresponda ao mesmo a uma tendência que acompanha a evolução do próprio modelo de Administração Pública. (LOPES, Fabrício. O planejamento como um dever da administração (Comentários ao artigo 18). In: SARAI, Leandro (Org.). Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos, São Paulo: Juspodivm, 2021).

> Um dos pilares da Lei nº 14.133/2021 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações

> satisfatórias e bem executadas. A Lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas que são a ineficiência e a corrupção (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021).

Assim, se faz importante observar atentamente as exigências desta etapa das contratações públicas, chamada de fase de planejamento, a qual é composta pela: Formalização da Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Gerenciamento de Riscos; Pesquisa de preços; Termo de Referência; e Edital e anexos.

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

O Art. 29 da referida lei determina que a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da lei de regência.

De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Ao que se observa do procedimento encaminhado à assessoria jurídica presentes estão os documentos que instruem a fase de planejamento atinente ao objeto da obra.

O conteúdo de cunho administrativo, não será objeto de análise da assessoria jurídica, apenas os aspectos legais pertinentes a legislação federal, Lei n. 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 12/2024.

Minuta de Edital

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com 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
- justificativa de exigências 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.
- A motivação, a justificativa, a indicação das parcelas de maior relevância/valor, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo.

Da restrição a participação de interessados no certame

O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório,

inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.

No caso concreto, observa-se que o edital não prevê restrição a participação de interessados.

Da participação de ME, EPP e Cooperativas

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, sendo certo que o entendimento aqui apresentado é aplicável também a cooperativas equiparadas.

Previsões da Lei n. 14.133, de 2021 sobre tratamento diferenciado a ME e EPP

Inicialmente, convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Por elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Desse modo, para além da observância às regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, e do Decreto nº 8.538, de 2015,

é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não serão aplicados em relação a licitações que envolvam:

- item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; e
- no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.
- Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º, acima transcritos, que tratam dos critérios para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º.

No caso concreto, a minuta de edital revela que a Administração realizará licitação com tratamento diferenciado para ME, EPP.

Cláusula com índice de reajustamento de preços, com data-base vinculada à data do orçamento estimado

O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

No caso concreto, a minuta de edital e anexos revela que a Administração estabeleceu índice de reajustamento de preço conforme exigência legal.

Minuta de termo de contrato

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

A Nova Lei de Licitações e Contratos, estabelece no art. 92 as cláusulas necessárias:

> 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.

A minuta contratual constante do procedimento, contém as cláusulas obrigatórias, estando, portanto, dentro da legalidade.

Publicidade do edital e do termo do contrato

Destaca-se também a obrigatoriedade da divulgação e 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 dos Municípios, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Como recomendação final, advirto ainda que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no veículo oficial de comunicação, 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 e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, observado o regramento da Lei n. 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 012/2024.

Este é o parecer, s.m.j. ficando, no entanto, submetido à apreciação do Senhor Prefeito Municipal para quaisquer considerações, especialmente pelas questões técnico-administrativas, conveniência e oportunidade, com ênfase no sentido de que o Processo em apreço se encontra, portanto, dentro das formalidades legais até o presente momento, conforme consta dos autos, salvo melhor justificativa.

Novo Progresso/PA, 04 de novembro de 2026.

EDSON DA CRUZ DA SILVA

Assinado de forma digital por EDSON DA CRUZ DA SILVA
Dados: 2026.11.04 09:03:16 -03'00'

Edson da Cruz da Silva
Procurador Jurídico
OAB/PA nº 14.271
Portaria nº. 477/2024 – GPMNP