



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica

Av. Mendonça Furtado, 2440, Bairro Aldeia, CEP 68.040-050 – Santarém – Pará

PARECER Nº 040/2025-HC/CTJ-SEMSA, DE 26 DE MARÇO DE 2025

**Processo Administrativo nº 558/2025 - SEMSA
Pregão Eletrônico nº 003/2025-SEMSA**

Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA CONSTRUÇÃO DA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE ARAPIXUNA.

Considerações Iniciais

Sabemos que a Lei Federal nº 14.133/21, esmiuçou as formalidades do processo licitatório e as atribuições dos órgãos públicos e fez uma diferenciação na instrução processual entre os aspectos técnicos e os aspectos jurídicos.

Tal normativo, considerou como “aspectos jurídicos” aqueles que dizem respeito à subsunção dos fatos e das pretensões da administração pública à legislação e os colocou sob apreciação do assessoramento jurídico no intuito de auxiliar a atuação administrativa a manter-se dentro da legalidade.

Além disso, percebendo que a LGL autorizou a dispensa de análise dos instrumentos convocatórios e de minutas contratuais pelo órgão de assessoria jurídica a partir de ato de sua autoridade máxima, que não se amolda à vertente caso.

Nesta senda, embora exista opinião divergente, a atual Lei Geral de Licitações não veio para *empurrar* à assessoria jurídica a atribuição de revisar minuciosamente todas as linhas do processo. Não se amolda como razoável exigir que um assessor jurídico domine todas as searas de conhecimento e não é eficiente atribuir a mais de um órgão administrativo a mesma função. Negar essa realidade seria afrontoso ao art. 5º e ao § 2º do art. 7º da Lei e infligiria às Procuradorias a realização de um *checklist* a ser feito sobre todos os documentos que compuserem o processo de licitação, inviabilizando a atuação desses órgãos, desatendendo os princípios da segregação de funções, da razoabilidade e da eficiência como pilares do procedimento.

Para tanto, a Lei nº 14.133 impõe que as atividades dos agentes públicos sejam definidas e exercidas conforme suas aptidões e, sendo assim, é imprescindível que o agente de contratação e sua equipe de apoio, o setor interessado no contrato, a Gerência de Licitações e de Contratos e os órgãos técnicos específicos realizem os atos e formulem os documentos do processo da licitação que lhes cabem e verifiquemos para que não haja vícios no procedimento nem em documentos essenciais

Assim, cada órgão público que participa do procedimento das licitações e dos contratos administrativos tem uma parcela a colaborar com a conferência do preenchimento dos requisitos legais para a contratação e o que a Procuradoria/Consultoria Jurídica deve verificar, quando não houver destaque de dúvidas jurídicas específicas, em processos como este.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica

Av. Mendonça Furtado, 2440, Bairro Aldeia, CEP 68.040-050 – Santarém – Pará

Pressupostos de Fato

A administração pretende comprar serviços de engenharia, que a seu ver é de menor complexidade, conforme consta nos atos preparatórios e na minuta ofertada, especificamente, serviços usuais e comuns, qual seja, a contratação de empresa para construção da Unidade Básica de Saúde ARAPIXUNA, área rural do Município de Santarém, nos termos da justificativa, referência, planilhas e demais documentos pertinentes, que compõe o presente processo.

A modalidade sugerida é Pregão Eletrônico. Tal modalidade, se apresenta como critério para julgamento, menor preço global; disputa aberta; regime de execução por empreitada global e preferência por ME e EPP.

Pressupostos de Direito

Legislação Aplicável

A regulamentação das compras da Administração Pública inicia-se na Constituição Federal e passa à legislação ordinária por meio do exercício da competência legislativa privativa da União, a qual tem o dever de estabelecer normas gerais de licitação (art. 22, XXVII e art. 37, XXI, da CF).

Para dar azo ao determinado pelo legislador constituinte e ao concretizar esse dever político, a União editou a Lei Federal nº 14.133/21, atualizando, unificando e modificando em determinados aspectos a revogada lei de licitações.

Sem maior aprofundamento, a adoção do certame licitatório é tida como regra na Administração Pública brasileira.

Especificamente, no presente caso, necessário, para a concretização do princípio da legalidade e doutros aplicáveis a espécie, recomenda-se que se proceda uma análise. Desta forma, sem maiores delongas, temos a delimitação, de forma, expressa, na minuta do edital desta licitação, a expressa indicação da lei que servirá de norte, estando, desde logo, mencionada a respectiva norma, presente no preâmbulo da lei interna. Especificamente, no presente caso: a minuta do edital da licitação indica de forma expressa, que esta lei é adotada como a norma que lhe é aplicável.

Modalidade Licitatória

Sendo a novel Lei de Licitações, então, o *roteiro* a ser seguido, é preciso verificar nela qual é a modalidade licitatória (o procedimento externo de disputa, propriamente dito) que deve ser utilizada para efetivar o contrato desejado.

Conforme mencionado alhures, a Administração deseja contratar serviços de engenharia (reforma de prédio público) e verifica-se no art. 6º, XLI, e no arts.28,I e 29, ambos da Lei nº 14.133/21, que a modalidade “Pregão” é aquela destinada a aquisição



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica

Av. Mendonça Furtado, 2440, Bairro Aldeia, CEP 68.040-050 – Santarém – Pará

de bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia, que no passado foi coibido, sendo paulatinamente afrouxado, tendo aqui manifestação da engenharia quanto a disponibilização por mais fornecedores/construtores no mercado local e regional, enquadrando-os, dessa forma, em serviços tidos como comuns.

Acrescemos ainda, a determinação legal contida na alínea “a”, do inciso XXI, do art. 6º, da Lei de Licitação, que se reporta a serviço comum de engenharia, que norteou o entendimento de nossos técnicos, esboçado em documento próprio acostado aos autos, coaduna com as planilhas e justificativas correspondentes.

Registre-se que o Setor de Engenharia, com a expertise de praxe, reconhece que os serviços a serem executados não trilharam para a complexidade, portanto, sendo albergados com serviço comum.

Desta forma, a modalidade Pregão está sendo utilizada, conforme se verifica no preâmbulo da minuta do edital, está compatível com o comando legal e que se recomenda, especialmente no art. 60, inciso XLI, *verbis*

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.

Seguindo esse trilhar, entendemos que a modalidade licitatória eleita é a correta.

Requisitos gerais do processo de contratação - Serviço comum de engenharia

Cotejando o texto da vigente LGL, está traz o que o processo de licitação deve conter para efetivar o contrato desejado.

O artigo 18, incisos I a XI, da Lei nº 14.133/2021, estabelecem as regras a serem seguidas pela administração para realização do procedimento licitatório, cuja redação é a seguinte:

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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica

Av. Mendonça Furtado, 2440, Bairro Aldeia, CEP 68.040-050 – Santarém – Pará

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;

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

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

Compulsando a documentação *sub examen*, visualizamos os requisitos ao norte exigidos, que assim são apresentados:

1. A descrição da necessidade da contratação está presente em documento próprio, qual seja, no Estudo Técnico Preliminar/Termo de Referência;
2. O termo de referência, documento que deve conter a caracterização adequada do objeto do contrato, igualmente, consta nos autos em análise;
3. A definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento está nas previsões editalícias, nos tópicos específicos;
4. O orçamento estimado está nos documentos que tratam dotação orçamentaria, como a declaração de adequação, outros acostadas aos autos, assegurando de que o cálculo foi realizado da forma estabelecida no art. 23 da LGL em vigor;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica

Av. Mendonça Furtado, 2440, Bairro Aldeia, CEP 68.040-050 – Santarém – Pará

5. O regime de fornecimento de bens está devidamente discriminado, na minuta do contrato;
6. A definição da modalidade de licitação, do critério de julgamento, do modo de disputa e da 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, estão presentes (Cf. Minuta do Edital);
7. A demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido está nas páginas atinentes a matéria, com a reserva de crédito em folha avulsa e integrante dos autos;
8. A motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativas de exigências de qualificação técnica e de qualificação econômico-financeira está na nas informações preliminares;
9. A justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio não está presente, portanto, não se manifesta necessário se ater ao fato, considerando a ausência de previsão editalícias;
10. A motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, este evento está registrado na justificativa, sem identificar no corpo do edital, para aumentar a competitividade;
11. A indicação dos créditos orçamentários que suportarão a despesa conforme alhures indicado, estão evidenciadas;
12. A autorização da autoridade competente para abertura da licitação da mesma forma, está comprovada nos autos, portanto, presente tal exigência;
13. Inexiste exposição dos motivos, para não realizar a licitação de forma eletrônica, desta forma, deixamos de externar consideração, pela inaplicabilidade ao vertente caso;
14. A exposição dos motivos, para não realizar a fiscalização de forma eletrônica, alegando a já existência de sistema mantido pelo e TCM/PA, no caso o Geo-Obras, ainda, a ausência de matriz de risco, pela diminuta possibilidade de risco; e,
15. A justificativa para a cobrança de atestado de capacidade técnica e exigência de matriz de riscos;

Dos requisitos do Edital

Em geral, os editais de licitações devem conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos, às impugnações, aos pedidos de esclarecimento e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento (art. 25 da Lei nº 14.133/2021). Em leitura da minuta do edital *sub examen*, se visualiza a sua presença.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica

Av. Mendonça Furtado, 2440, Bairro Aldeia, CEP 68.040-050 – Santarém – Pará

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o menor valor por item, atende o que determina o art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021.

Outro item obrigatório que deve estar no edital é o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado (art. 25, § 7º). Tal ponto é atentado....

Quanto a prorrogação automática que alude o item 7.2 do Edital, com estribo no Parecer AGU nº 03/2023-DCOR/CGU/AGU, por experiências anteriores, recomendamos que no Contrato seja acionado um condicionante que a prorrogação automática deve ter uma provocação de qualquer uma das partes, para aferir a conveniência e, para que, por obediência as formalidades do ato administrativo, sejam procedidas as adequações, via apostilamento ou termo aditivo, conforme for o caso.

O edital também precisa descrever a sequência das fases da licitação em conformidade com o que dispõe o art. 17. A ordem comum é que o procedimento aconteça da seguinte forma: 1º) apresentação de propostas; 2º) julgamento; 3º) habilitação; 4º) recursos; 5º) homologação.

Ademais, os seguintes itens que devem estar no edital: a) o prazo e as condições para o licitante vencedor comparecer para assinar o contrato, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas na lei (art. 90); b) a indicação do modo de disputa (art. 56); c) vedação prevista no inciso IV do art. 14; d) a indicação do prazo de duração do contrato (art. 105) e a viabilidade ou não de prorrogação desse prazo (art. 107); e) as regras sobre subcontratação (vedação, restrições ou condições).

O objeto da licitação está descrito no item 1 e a complementação das informações sobre e os bens está no anexo I (“Termo de Referência”).

Percebe-se no documento em análise, as fases do procedimento que estão na seguinte ordem: 1º) apresentação de propostas (item II); 2º) julgamento (item VII); 3º) habilitação (item VIII); 4º) recursos (item IX); e 5ª) homologação (item X) – o que corresponde à sequência ordinária (ou sendo necessário corrigir ou justificar a alteração da sequência ordinária das fases)

As regras relativas ao julgamento, que, neste caso, devem ser pautadas pelo critério do menor preço (art. 6º, XLI), estão presentes. Ainda, as regras relativas à habilitação dos licitantes estão nos itens sobre esta rubrica, sendo pertinente observar que:

1. Em razão da sequência das fases do procedimento, neste caso só é possível exigir os documentos de habilitação do licitante vencedor (ou deve ser exigido os documentos de habilitação de todos os licitantes) – o que está sendo feito.

2. Especificamente sobre a habilitação fiscal, os respectivos documentos podem ser exigidos somente em momento posterior ao julgamento das propostas e



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica

Av. Mendonça Furtado, 2440, Bairro Aldeia, CEP 68.040-050 – Santarém – Pará

apenas do licitante mais bem classificado – o que está sendo feito no item acima referendado;

3. Deve ser exigida do licitante, declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

4. Deve ser exigida dos licitantes declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infra legais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas – o que está sendo feito no item 8. Além disso, temos os modelos constantes nos Anexos que trazem exigências que são reclamadas para este procedimento;

5. O edital precisa já estabelece os coeficientes ou os índices econômicos (que não sejam valores mínimos de faturamento anterior, de índices de rentabilidade e/ou lucratividade, e de índices e valores não usualmente adotados) para fins de aferição objetiva da habilitação econômico-financeira dos licitantes e a escolha desses parâmetros precisa estar justificada no processo licitatório, sendo que para esta análise, o índice é aquele adotado normalmente, que são os fixados pelo Governo Federal, para cada tipo de atividade que possui um índice de atualização própria;

6. As regras sobre os recursos, as impugnações e os pedidos de esclarecimento estão contidas na lei interna do certame;

7. As penalidades aplicáveis aos licitantes estão igualmente indicadas.

Creemos que nossos Editais estão se identificando cada vez mais com o atual ordenamento nacional, em especial na seara das licitações, procedendo as adequações, desta forma, não fazemos nenhuma recomendação específica, apenas sugerindo que possamos ainda empreender esforço para fazermos as adequações que melhorem tal ato vinculatório, que o edital e por conseguinte o contrato administrativo futuro, venha refletir todas as exigências trazidas em lei e a praxe positiva que a Administração Pública venha adotar.

Requisitos existentes na Minuta do Contrato

A minuta de contrato, quando necessária, constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação (art. 18, LGL) e o art. 89 do mesmo diploma legal, inaugura a regulamentação específica dos contratos administrativos. No presente caso, a minuta do edital coloca a minuta contratual como seu anexo, portanto, como sua arte integrante.

Atinente a minuta do contrato que está presente e em relação ao seu conteúdo, temos de dizer que:

Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica

Av. Mendonça Furtado, 2440, Bairro Aldeia, CEP 68.040-050 – Santarém – Pará

da licitação e a sujeição dos contratantes às normas Do Estatuto Licitatório e às cláusulas contratuais (art. 89, § 1º, Lei nº 14.133). Esses requisitos estão mencionados no preâmbulo da minuta.

Sempre oportuno destacar ainda que:

Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora. Tais condições são trazidas e estão presentes nas cláusulas segunda e terceira da minuta.

Como cláusulas necessárias, é preciso que o contrato contenha:

1. O objeto e seus elementos característicos – esse requisito está na cláusula primeira;
2. A vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor – esse requisito está no preâmbulo;
3. A legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
4. O regime de execução ou a forma de fornecimento – esse requisito está presente na cláusula primeira;
5. O preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base vinculada à data do orçamento estimado 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 – esses requisitos estão na cláusula segunda, terceira e quarta;
6. Os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento – esses requisitos estão na cláusula terceira;
7. Presente ainda a dotação orçamentária;
8. Os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega;
9. O crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica – esse requisito está na cláusula pertinente
10. A matriz de risco, quando for o caso evento que aqui não consta do Edital e, dessa forma, não será exigido;
11. O prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso
12. As garantias oferecidas para assegurar sua plena execução. Esta condicionante não foi prevista no Edital;
13. Os direitos e as responsabilidades das partes – esses requisitos constam das cláusulas específicas;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica

Av. Mendonça Furtado, 2440, Bairro Aldeia, CEP 68.040-050 – Santarém – Pará

14. As penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo – esses requisitos estão contidos no instrumento *sub examen*;
15. 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;
16. Não foi incluída 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;
17. O modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento, também presente;
18. Embora alguma condição possa não estar devidamente consignados na minuta de contrato, merece registro que o mesmo faz expressa menção que outros documentos, por exemplo, o termo de referência, fazem parte do instrumento, portanto, considera-se como constados;
19. Os casos de extinção – esse requisito também está presente;
20. Por fim, o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual – esse requisito está na sua derradeira cláusula.

Conclusão

EX POSITIS, reconhecendo que a documentação ora analisada, atendem os requisitos mínimos exigidos pela Lei nº 14.133/21, estando dessa forma, apto para a produção de seus efeitos, razão pela qual o aprovamos e o encaminhamos para seus ulteriores, conclui-se que o procedimento está apto para alcançar o seu desiderato.

É moessa manifestação sub censura.

Santarém-PA, 26 de março de 2025.

HERON DE SOUSA COELHO
Advogado OAB/PA 10633 – CTJ/SEMSA