PARECER JURÍDICO Nº: 077/2025/SEMG/CLC

CONCORRÊNCIA Nº: 004/2025 - SEMED

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 008/2025 – SEMED

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA HABILITADA PARA CONSTRUÇÃO, REFORMA E AMPLIAÇÃO DE ESCOLAS.

EMENTA: Contratação de Empresa Habilitada para Construção, Reforma e Ampliação de Escolas. Concorrência. Amparo Legal: Art. 6º, inciso XXXVIII, "a", c/c Art. 28, II, da Lei nº 14.133/2021. Exame de Legalidade. Possibilidade. Considerações.

I – RELATÓRIO

Síntese dos fatos:

Os autos foram encaminhados a Assessoria Jurídica, na forma do art. 53, parágrafo primeiro, da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, para análise e emissão de parecer jurídico, concernente à legalidade do processo de Concorrência nº 004/2025, cujo objeto é a "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA HABILITADA PARA CONSTRUÇÃO, REFORMA E AMPLIAÇÃO DE ESCOLAS", fundamentado com base legal no artigo 6º, inciso XXXVIII, "a", da Lei 14.133/21 e suas posteriores alterações, bem como da minuta do futuro Contrato Administrativo.

Consta nos presentes autos os seguintes documentos:

1) Termo de Autuação;
2) Autorização de Abertura de Processo Administrativo;
3) Documento de Formalização de Demanda;
4) Estudo Técnico Preliminar;
5) Justificativa;
6) Justificativa de Obrigatoriedade de Visita Técnica;
7) Mapa de Riscos;
8) Memorando nº 006/2025 – ENGENHARIA/SEMED;
9) Memorial Descritivo e Especificações Técnicas;
10) Planilhas Orçamentárias das EMEFs Elinaldo Barbosa, João XXIII, Maria de Jesus

Amorim, N. S. de Nazaré, Santa Brigida e São Pedro;

11) Projetos das EMEFs Elinaldo Barbosa, João XXIII, Maria de Jesus Amorim, N. S. de Nazaré, Santa Brigida e São Pedro;

12) Projeto Básico;

13) Cronograma Físico Financeiro das EMEFs Elinaldo Barbosa, João XXIII, Maria de Jesus Amorim, N. S. de Nazaré, Santa Brigida e São Pedro;

14) Minuta do Edital Concorrência nº 004/2025;

15) Portaria Fiscal Contrato;

16) Portaria Gestor Contrato;

17) Termo de Adequação Orçamentária;

18) Nota de Reserva;

19) Declaração de Adequação Orçamentária;

20) Quadro de Composição do BDI.

Verificamos que encontra-se ausente a ART, devendo ser juntado ao procedimento.

É o sucinto relatório.

Passamos a análise jurídica.

II– PARECER

II.1 – Da Análise Jurídica

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das

Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

> **"O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto."**

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

II.2 - Da Competência para Análise Jurídica

O art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

> 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. (...)

II.3 - Da Fundamentação

A Constituição Federal de 1988, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, determinando que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Neste sentido, a própria Carta Magna, em capítulo destinado à Administração Pública, ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a

faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, conforme se depreende do inciso XXI do art. 37, abaixo transcrito:

> **Art. 37**. Omissis...
> **XXI -** ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Repetindo o preceito constitucional, o artigo 2º da Lei 14.133/21, estabelece a regra geral da necessidade da licitação, inclusive para os serviços cuja conceituação se contém no inciso VI englobando os trabalhos de obras e serviços de arquitetura e engenharia.

O certame pretende a Construção, Reforma e Ampliação de Escolas, através da modalidade Concorrência Eletrônica com critério de julgamento Menor Preço por Item, modo Disputa Aberto.

A contratação pretendida enquadra-se na previsão no Art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal n° 14.133/2021, vejamos:

> 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:
> a) menor preço;
> b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
> c) técnica e preço;
> d) maior retorno econômico;
> e) maior desconto; (G.N)

Logo, mostra-se possível a contratação de pessoa jurídica especializada em serviços

de engenharia destinados à Construção, Reforma e Ampliação de Escolas, no Município de Santarém, Estado do Pará, visto que é a modalidade licitatória utilizada para as contratações de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, estes, cujos padrões, desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações, o que de fato se observa na modalidade escolhida.

III - DA FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME:

Sobre a Lei 14.133/2021, dispõe o art. 18, sobre os requisitos da fase preparatória do certame:

> 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;
>
> 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.

O Estudo Técnico Preliminar é o documento que compõe a primeira etapa do planejamento da contratação, caracterizando o interesse público envolvido e dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela continuidade do processo de contratação. Quando elaborado de forma correta, o ETP pode reduzir o risco de a Administração contratar algo que seja inviável tecnicamente, economicamente e ambientalmente, ou que não atenda, de maneira adequada, às necessidades do órgão ou entidade.

Umas das inovações trazidas pela Lei 14.133/2021 é a obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar em todas as modalidades licitatórias na fase preparatória, mesmo sendo a regra, existem situações em que este requisito é dispensável, vejamos o que traz o paragrafo 3° da Nova Lei de Licitações:

> § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Assim é possível concluir que no caso concreto ora apreciado, além da presença do

ETP, existe ainda nos autos os Projetos e Planilhas Orçamentarias suficientes para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados como permite a lei vigente. Analisando os autos do processo licitatório, verifica-se o cumprimento dos requisitos legais.

IV - DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL, DO CONTRATO E SEUS ANEXOS:

Analisando os autos, foi constatado o atendimento dos requisitos exigidos pela norma pertinente, onde os Projetos e as Planilhas Orçamentárias inclusos no processo tem indicação do objeto de forma precisa, há critério de aceitação do objeto e prazos, e a justificativa.

Ademais, o edital e seus anexos, assim como minuta do contrato, é parte do processo em análise, estando contemplada a habilitação, sanções, prazos e local de entrega.

Importante lembrar que esta Assessoria Jurídica se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressalvando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens/serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

Como é cediço, a Lei Complementar nº 123/2006 e Lei Complementar 147/2014, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública Federal, Estadual e Municipal.

Compulsando os autos, verifiquei que o processo veio instruído com a Solicitação de Serviços, Projetos e Planilhas Orçamentárias, devidamente aprovado pela autoridade competente, certamente, por conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço, preenchendo, assim, as exigências elencadas no Artigo 18º e seguintes, da Lei nº 14/133/2021 .

Prosseguindo, em nossa análise, quanto à exigência de visita técnica, a qual foi devidamente justificativa a sua obrigatoriedade pelo Engenheiro Fabio Andrey Souza Melo,

recomendamos que sua realização devem estar em consonância com o Artigo 63 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, com os ajustes que entenderem necessários.

Outrossim, destacamos que a proibição da participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio na presente licitação, deverão ser justificadas, sendo que a SEMED justifica no edital que pelo fato do objeto não ser de alta complexidade, não haveria necessidade da formação de consórcios.

Inobstante os pontos apresentados, o instrumento convocatório nos demais itens encontra-se em consonância com a Lei Federal nº 14.133/21.

De acordo com as Minutas analisadas, é possível concluir que os requisitos de habilitação exigidos no Edital são adequados e está em sintonia com a Lei, uma vez que, as exigências habilitatórias não ultrapassaram os limites da razoabilidade, além de não ter sido permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias, de modo que, as comprovações dos requisitos de habilitação restringiram-se apenas ao necessário para o cumprimento do objeto licitado.

Além disso, as condições e requisitos fixados no Edital encontram guarida nas prescrições legais previstas no artigo 25, da lei de licitações. A Minuta do Contrato previu também as cláusulas essenciais, consoante disposto na Lei nº 14.133/21, em especial, no que tange as condições e prazos para fornecimento do objeto, expressas em cláusulas que definem os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os mandamentos legais previstos nos Artigos 89 e seguintes, da Lei nº 14.133/21.

Em síntese, após analisar as disposições fixadas nas Minutas, constatei que as mesmas estão em completa harmonia com as normas e regramentos consignados na Lei nº 14.133/21, em face da ausência de condições ou requisitos que possam comprometer ou frustrar a licitude e a competividade do certame.

V - DA PUBLICIDADE DOS ATOS NO PNCP

É cediço que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é sítio eletrônico oficial destinado à: I – divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II – realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo,

Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos, conforme disposto no artigo 174, da Nova Lei.

Percebemos que a Nova Lei se trata de norma geral, aplicável, por disposição expressa normativa, para todos os entes federados.

Desse modo, podemos concluir que, com a sanção da Lei nº 14.133/2021, o veículo oficial de divulgação dos atos relativos às licitações e contratações públicas passa a ser o Portal Nacional de Contratações Públicas.

Para reforçar esse entendimento, transcrevo aqui, dentre outras referências, dois dispositivos da citada norma versando sobre a publicidade dos atos licitatórios e contratuais no PNCP. Primeira está contida no artigo 54, que assim dispõe:

> "Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)".

Já a segunda, está no artigo 94. Vejamos:

> "Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura: I – 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação; II – 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta. § 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade. Referidas normas podem induzir a 2 conclusões distintas, ambas, claro, defensáveis, afinal, interpretação implica a busca do melhor significado, dentre os vários possíveis, de um determinado texto normativo".

Diante disso, entendo que é relevante e de interesse público é que ocorra efetivamente a publicação dos instrumentos convocatórios e dos extratos dos contratos, cumprindo dessa forma o princípio constitucional da publicidade.

Assim, concluímos que a Lei de Licitações está plenamente válida e eficaz, podendo ser utilizada no caso concreto.

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.

VI – DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

A Lei 14.133/21 não impõe a elaboração do Planejamento Anual de Contratações, mas trata-se de um instrumento importantíssimo na construção de uma gestão de excelência.

Para que a gestão das contratações seja eficiente, é importante que haja um planejamento adequado das compras públicas. O planejamento é um princípio fundamental da administração pública e, portanto, deverá manifestar-se em todas as suas atividades.

A Lei de Licitações (Lei n. 14.133/21), no art. 12, VI, versa sobre a elaboração de um Plano Anual de Contratações (PAC), in verbis:

> "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.
> § 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos."

Conforme preconiza o dispositivo legal, o PAC visa a racionalização das contratações e isso quer dizer que o objetivo é fazer uma programação da necessidade de determinada contratação, através da previsão de consumo, a partir do prognóstico da sua utilização provável

e necessária.

Em que pese o dispositivo legal mencionar o Plano como uma possibilidade e não como uma obrigatoriedade, o PAC será o regulamento responsável por consolidar todas as contratações de bens e serviços previstas para o ano posterior e garantirá o alinhamento com o planejamento estratégico.

Verifica-se que a contratação pretendida, consta em plena conformidade com o Plano Anual de Contratação apresentado.

VII - CONCLUSÃO:

ANTE O EXPOSTO, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, O PROCESSO ATENDE AS EXIGÊNCIAS CONTIDAS NA LEI FEDERAL N° 14.133/2021, concluindo-se pela regularidade da fase interna até o presente momento, o que permite a esta Assessoria Jurídica manifestar-se FAVORÁVEL a realização do certame licitatório pretendido por esta Municipalidade, na modalidade Concorrência Eletrônica Nº 004-2025 – SEMED, que tem como objeto acima descrito, devendo que as questões de habilitação e visita técnica estarem de acordo com as disposições do artigo 63 e seguintes da Lei 14.133/2021.

Deixa de opinar quanto a dotação orçamentária, pelo fato de ter o setor técnico responsável para tal, tendo apenas este jurídico a responsabilidade de verificar a existência de dotação no processo licitatório.

Ressalte-se, ainda, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da Secretaria solicitante, bem como a verificação das dotações orçamentarias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, motivo pelo qual o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

Por fim, registre-se que esta Assessoria Jurídica optou por não exarar despacho inicial de saneamento, conforme fez anteriormente, adotando-se a elaboração imediata de Parecer Jurídico contendo todas as recomendações que estariam elencadas em eventual despacho de saneamento, haja vista a inexistência de questões prejudiciais à análise de cunho

jurídico. Desta feita, confere-se maior agilidade ao processo, **uma vez que fica dispensado o reenvio dos autos para nova análise jurídica, desde de cumprida as recomendações**.

Recomendações:

Seja providenciado a ART referente aos objetos a serem licitados.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Santarém/PA, 02 de abril de 2025.

ANDRE DANTAS COELHO

Assinado de forma digital por ANDRE DANTAS COELHO

ANDRÉ DANTAS COELHO
ASSESSOR JURÍDICO
DECRETO Nº 088/2025-GAB/PMS
PORTARIA Nº 001/2025 - PGM