PARECER Nº 832.09.2026-HC-CTJ/SEMSA, 8 DE SETEMBRO DE 2026

Processo Administrativo nº 2.795/2026-SEMSA
Pregão Eletrônico nº 032/2026-SEMSA
Assunto: Análise do Edital.

Objeto do Pregão: CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) SÃO RAIMUNDO DO ITUQUÍ – MODELO MUNICIPAL.

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO DE ENGENHARIA. CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE. LEI Nº 14.133/2021. FASE PREPARATÓRIA. PLANEJAMENTO. PROJETO BÁSICO. TERMO DE REFERÊNCIA. ORÇAMENTO ESTIMADO. MINUTA DE EDITAL E DE CONTRATO. REGULARIDADE JURÍDICA. ATENDIMENTO A REQUISITOS MÍNIMOS. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO.

1. Relatório

A presente manifestação jurídica examina o procedimento licitatório instaurado pelo Processo Administrativo nº 2.795/2026-SEMSA, destinado à realização do Pregão Eletrônico nº 032/2026-SEMSA, cujo objeto consiste na construção da Unidade Básica de Saúde São Raimundo do Ituquí – Modelo Municipal, em atenção ao disposto no artigo 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

A instrução processual contempla, entre outros elementos, Anotação de Responsabilidade Técnica, Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, justificativas técnicas, mapa de riscos, memoriais de cálculo, projeto básico, termo de referência, projetos arquitetônico, elétrico e hidrossanitário, memorial descritivo, composição de custos unitários, cronograma, planilha de preços, orçamento, declaração de adequação orçamentária, atos de autorização e demais documentos administrativos pertinentes..

Trata-se de licitação na modalidade Pregão Eletrônico, pelo tipo julgamento menor preço global com modo de disputa aberto, o qual será regido pela Lei Federal nº 14.133/2021, Lei Complementar 123/2006, Decreto Municipal nº 433/2023, Decreto nº 11.462/2023 e demais normas regulamentares aplicáveis à espécie.

Em síntese, é o relatório que reportamos como necessário...

2. Análise Jurídica

De plano, destaque que esta manifestação não tem a obrigação de obrigar o Gestor/Ordenador, por inexistir caráter vinculante, limitando apenas a análise do

formalismo reclamado pelo ordenamento jurídico, podendo o Sr. Secretário divergir, de forma motivada de nosso entendimento, e, demais disso, não nos é autorizado a adentrar na questão de conveniência da Administração ou da viabilidade ou não de políticas públicas.

No caso, a análise jurídica parte da premissa de que as especificações técnicas, os projetos, os memoriais, o orçamento e os demais elementos de engenharia foram elaborados e validados pelos setores competentes, permanecendo sob responsabilidade técnica própria as conclusões relativas à solução construtiva e à execução do objeto.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II do § 1º, da Lei nº 14.133/2021, a saber:

> 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 no 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 imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> Enunciado BPC nº 7
>
> 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.

As especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, foram regularmente determinadas pelo setor demandante, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Ele se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos. 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 para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Prosseguindo na seara normativa, 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;
>
> 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.

Temos dessa forma, a configuração de institutos como serviços comuns (inciso XIII, art. 6º LGL), Estudo Técnico Preliminar (inciso XX, art. 6º Lei 14.133/2021, Termo de Referência (inciso XXIII, art. 6º mesmo diploma legal), os projetos, a análise de preço, além de exigência específica para o objeto, do certame, serviço de engenharia, que demonstram a necessidade, os objetivos e as expectativas almejadas pela Administração, que convergem para a orientação do legislador ordinário.

No procedimento examinado, o enquadramento do objeto como serviço de engenharia passível de descrição objetiva encontra respaldo na existência de projeto básico, termo de referência, memoriais, projetos complementares, planilha orçamentária, composição de custos e cronograma. Esses elementos permitem delimitar as obrigações da futura contratada, estabelecer critérios de medição e recebimento e comparar objetivamente as propostas apresentadas.

Sem maiores detalhamentos, existe a demonstração da necessidade, metodologia, controle de contrato, fiscalização, informações de qual o objetivo se visa alcançar com o serviço almejado, enfim, presentes as determinações para os documentos ao norte referendado, constante no art. 6º da LGL, em seus incisos próprios.

Ainda, em referência as cobranças sobre o conteúdo do Edital, temos, o art. 82, da Lei nº 14.133/2021, apresentando o conteúdo obrigatório nestes certames, *verbis*

> Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:
>
> I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
>
> II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
>
> III - a possibilidade de prever preços diferentes: a) Quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes; b) Em razão da forma e do local de acondicionamento; c) Quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote; d) Por outros motivos justificados no processo;

> IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
>
> V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
>
> VI - as condições para alteração de preços registrados;
>
> VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
>
> VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
>
> IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, o termo de referência, o decreto de designação do pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital. 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, a escolha do procedimento licitatório o critério de julgamento, qual seja, o menor valor global atende o comando legal, inclusive a definição da modalidade eleita, nos termos determinado pelo art. 6°, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

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

Especificamente pra o procedimento administrativo aqui sugerido pelo órgão promotor do certame, que envolve serviços de engenharia, temos, no mesmo dispositivo e diploma legal, a menção sobre a matéria, no art. 6º, XXI, “a” da Lei 14.133/2021, a saber:

> XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de

> arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:
>
> a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

Registre-se ainda, que a pretensão da Administração Pública, em eleger à modalidade de pregão eletrônico, segue a recomendação do disposto no inciso XLI, do art. 6º, da Lei Geral de Licitação, ainda, a definição de serviços comuns, art. 6º, XXI, “a”, todos da Lei Geral de Licitação.

No âmbito do município de Santarém o Decreto Municipal nº 433-GAP/PMS/2023, que visa justamente regulamentar a Lei nº 14.133/2021m no âmbito desse município, dispõe:

> Art. 23. A licitação será processada em conformidade com a modalidade indicada no Termo de Referência ou Projeto Básico tendo em vista a natureza do objeto e os requisitos para a seleção da melhor proposta.
>
> § 1o Será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço, inclusive de engenharia, for considerado "comum", conforme análise empreendida pelo Órgão Técnico.

> Art. 24. As licitações na Prefeitura de Santarém serão realizadas, preferencialmente, na forma eletrônica.
>
> § 1º Para a realização do pregão e da concorrência na forma eletrônica será adotado, no âmbito da Prefeitura de Santarém, o Sistema de compras do Governo Federal e Portal de Compras Públicas.
>
> § 2º Diante do disposto no § 10 deste artigo, a aplicação dos normativos expedidos pelo Poder Executivo Federal limitar-se-á aos aspectos operacionais inerentes à parametrização do Sistema de Compras do Governo Federal e Portal de Compras Públicas, prevalecendo os normativos regulamentares da Prefeitura de Santarém no tocante à disciplina da atuação dos agentes de contratação, prazos e procedimentos atinentes ao envio de documentação pelas licitantes, apreciação de impugnação e pedidos de esclarecimentos, diligências e saneamento de falhas.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontrasse em consonância com as exigências mínimas exigidas pela LLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas, inclusive com a presença da ata de registro de preço, que confirma o alegado tendo o seu conteúdo compatível com as formalidades de estilo.

3. 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 quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, a ata de registros de preços, o termo de referência e a minuta do contrato.

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

Diante do apresentado a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita indicação uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Demais disso, percebemos a indicação de local, dia e hora, a ferramenta a ser adotada, critérios de participação, proibições, objeto bem delimitado no termo de referência, dotação orçamentará, critérios para aferir a proposta vencedora, documentos de habilitação, prazos de recursos e penalidades aplicadas por descumprimento de futuro contrato, dentre outros.

4. Da Minuta do Contrato

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

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

> 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.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública e não se enquadrando como contratação de alto valor. Outrossim, os requisitos para a qualificação dos licitantes previstos no edital, bem como os tópicos destinados às demais fases do processo licitatório, encontram-se devidamente de acordo com os parâmetros definidos na Lei 14.133/2021 e Decreto Federal 11.462/2023.

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, em que são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 14.133/21 para início e validade do certame.

Recomenda-se, que na Cláusula Segunda da Minuta do Contrato, título vigência e prorrogação, seja autorizado o prosseguimento via apostilamento, salvo na ocorrência de culpa da Contratada pelo atraso da obra. Ainda, que sejam juntados documentos como decretos de nomeação do Secretário, do chefe do NAF, portaria de fiscal e comprovante de sua qualificação, assim como o Plano Anual de Licitações, que são exigidos pela CGM, para evitar atraso na tramitação de nossos certames licitatórios.

Para o serviço de engenharia, a qualificação técnica deve guardar pertinência e proporcionalidade com as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, evitando exigências que restrinjam indevidamente a competição. A definição dessas parcelas e dos documentos comprobatórios permanece vinculada à justificativa técnica constante do processo.

Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

5. Conclusão

PELO EXPOSTO, ressalvado o juízo de mérito da Administração, bem como os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Consultoria Técnica Jurídica, diante da documentação juntada aos autos, conclui-se pela regularidade do procedimento, no estágio examinado, quanto à contratação do serviço de engenharia destinado à construção da Unidade Básica de Saúde São Raimundo do Ituquí – Modelo Municipal.

Opina-se, assim, pela possibilidade de prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 032/2026-SEMSA, com adoção das providências administrativas ordinárias necessárias à publicação do edital, à realização da sessão eletrônica e ao regular desenvolvimento das fases subsequentes do certame.

É nossa manifestação, *sub censura.*

Santarém- PA, 8 de setembro de 2026.

HERON DE SOUSA COELHO:10794272878

HERON DE SOUSA COELHO:10794272878
2026.09.08 13:09:32 -03'00'

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