



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO DE SALVATERRA
Gabinete do Procurador-Geral

PARECER JURÍDICO Nº 10/2024-PGMS

**Referência ao Processo Administrativo nº 140524-01-
GAB/PMS/PA**

Concorrência Nº 03/2024/001

EMENTA: Direito Administrativo. Análise prévia da minuta do edital e contrato. Modalidade licitatória: Concorrência. Objeto: Construção, revitalização e ampliação da Praça Magalhães Barata no Município de Salvaterra. Lei nº 14133/21. Nova Lei de Licitações. Recomendações.

1. DO RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Procuradoria Jurídica, o Processo Administrativo n.º 140524-01-GAB/PMS/PA, encaminhado pela Comissão de Processo Licitatório - CPL, para análise e parecer sobre a observância das formalidades legais da licitação na modalidade concorrência n.º 03/2024/001, que versa sobre a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A CONSTRUÇÃO, REVITALIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA PRAÇA MAGALHÃES BARATA NO MUNICÍPIO DE SALVATERRA.

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

- a) Memorando nº 010/2024-CPL/PMS/PA
- b) Termo de Convênio nº 002/2024-SEOP
- c) Projeto Básico/Termo de Referência
- d) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- e) Modelo de declaração sobre trabalho de menor e servidor público
- f) Minuta do termo de contrato
- g) Modelo de declaração da equipe técnica com relação dos profissionais
- h) Modelo de declaração de idoneidade
- i) Modelo de declaração de pleno conhecimento e concordância com a minuta e seus anexos
- j) Modelo de apresentação de proposta
- k) Modelo de carta da proponente
- l) Modelo de declaração de cumprimento do disposto no § 6º do artigo 28 da Constituição do estado do Pará
- m) Modelo de Declaração de anotação de responsabilidade técnica



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO DE SALVATERRA
Gabinete do Procurador-Geral

E o que ha de mais relevante para relatar.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle previo 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 preparatoria, o processo licitatorio seguira para o orgao de assessoramento jurídico da Administração, que realizara controle previo de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o orgao de assessoramento jurídico da Administração devera:

I - apreciar o processo licitatorio conforme criterios objetivos previos 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 indispensaveis a 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 previo de legalidade se da em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, nao abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza tecnica, mercadologica 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 Uniao:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto tecnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas nao jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porem, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionario de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO DE SALVATERRA
Gabinete do Procurador-Geral

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, especificamente no tocante ao aspecto de valor, percebe-se que fora utilizado a tabela SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil), que, inclusive, segundo o jurista Matheus Carvalho¹ (2023, p. 609) deve ser utilizado para as demais obras e serviços de engenharia que não sejam inclusas na categorias de infraestrutura de transportes.

O mesmo raciocínio deve ser aplicado 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 a 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.

Inclusive, não é forçoso pontuar que o parecer emitido *“não tem caráter vinculante, mas meramente opinativo, orientando o gestor público acerca de eventuais falhas no procedimento e a possibilidade de correção desses vícios”* (CARVALHO, 2023, p. 613).

Não obstante, as questões relacionadas a legalidade serão apontadas 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;

¹ Procurador da Fazenda Nacional



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO DE SALVATERRA
Gabinete do Procurador-Geral

- 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 constara 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 a 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.

Verificamos pelos documentos constantes dos autos que os procedimentos iniciais para abertura de procedimento licitatório foram corretamente observados, conforme abaixo pontuado:

| ITEM NA LEI | ITEM NO PROCESSO ADMINISTRATIVO |
|---|---|
| I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; | - está respaldado no Estudo Técnico Preliminar |
| 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; | - Consta nos autos o Projeto Básico, incluindo o ETP, Memorial Descritivo, Planilha de Valores, Plantas e congêneres) |



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO DE SALVATERRA
Gabinete do Procurador-Geral

| | |
|---|---|
| III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; | - Presentes na minuta contratual; |
| IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; | - Consta previsão orçamentaria apresentada |
| V - a elaboração do edital de licitação; | - Consta a Minuta do edital, que se apresenta no presente para análise por parte desta Assessoria Jurídica. |
| VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação; | - Consta Minuta do Contrato, contido como anexo a minuta editalícia, para análise jurídica. |
| 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; | - Regime de execução: empreitada por preço global |
| 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; | - Modalidade de Licitação: Concorrência - Critério de Julgamento: menor preço - Modo de disputa: aberto |
| 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 a participação de empresas em consórcio; | - Constantes da minuta do Edital. |
| X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; | - Presente a matriz de riscos na minuta contratual |



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO DE SALVATERRA
Gabinete do Procurador-Geral

| | |
|--|---|
| XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei. | - Já ha divulgação da dotação orçamentaria. |
|--|---|

Fonte: elaboração própria, 2024.

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

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

Art. 28. Sao modalidades de licitação: (...)II - concorre^ncia; (...)
Paragrafo unico. O pregao nao se aplica as contratações de serviços tecnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alí'nea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Desta forma, a modalidade escolhida para a licitação, esta em conformidade com o exigido pela legislação, conforme projeto basico analisado.

Ademais, registra-se a inexistência do plano anual de contratações neste Município, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese nao 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 licitatorio, observar-se-a o seguinte:
(...) VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os orgaos responsaveis pelo planejamento de cada ente federativo **poderão**, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos orgaos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estrategico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentarias. (grifos nossos)

Seguindo a analise, verifica-se que o projeto basico elaborado a partir do estudo tecnico preliminar, contem os seguintes itens: definição do objeto, regime de execucao da obra, especificações e viabilidade técnica, documentos de referência, identificação dos tipos de serviços a executar, obrigações e responsabilidade da contratada e da contratante, a medição, dentre outros, nos termos do art. 6º, inciso XXV, da NLL.

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



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO DE SALVATERRA
Gabinete do Procurador-Geral

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

(...) XXV - projeto basico: conjunto de elementos necessarios e suficientes, com nível de precisao 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 tecnicos preliminares, que assegure a viabilidade tecnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliacao do custo da obra e a definição dos metodos e do prazo de execucao, devendo conter os seguintes elementos:

- a) levantamentos topograficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotecnicos, ensaios e analises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessarios para execucao da solucao escolhida;
- b) solucoes tecnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasiao da elaboracao do projeto executivo e da realizacao das obras e montagem, a necessidade de reformulacoes ou variantes quanto a qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificacao dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar a obra, bem como das suas especificacoes, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a seguranca executiva na utilizacao do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificaveis, sem frustrar o carater competitivo para a sua execucao;
- d) informacoes que possibilitem o estudo e a definição de metodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o carater competitivo para a sua execucao;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestao da obra, compreendidos a sua programacao, a estrategia de suprimentos, as normas de fiscalizacao e outros dados necessarios em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatorio exclusivamente para os regimes de execucao previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

Desta forma, deve-se observar na fase preparatoria do certame se o Projeto Basico esta em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para a fase de contratacao nesta nova sistemática de licitações públicas.

Importa trazer a lume as disposicoes dos artigos 46, §1º c/c art. 18, §3º, da NLLC:

Art. 46. Na execucao indireta de obras e serviços de engenharia, sao admitidos os seguintes regimes: [...]



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO DE SALVATERRA
Gabinete do Procurador-Geral

§ 1º E vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.

Art. 18. A fase preparatoria do processo licitatorio e 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 orçamentarias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...]

§ 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.

De tal modo, esta Procuradoria recomenda que nos casos de dispensa do Projeto Executivo, seja devidamente demonstrado no Estudo Técnico Preliminar a ausência de prejuízos para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, nos termos dos arts. 46, §1º c/c art. 18, §3º, da NLLC.

2.2. Análise 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 a análise jurídica contendo os seguintes anexos: **projeto básico, estudo técnico preliminar, minuta do contrato, modelo de proposta, modelo de declarações e o memorial descritivo 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 a convocação, ao julgamento, a habilitação, aos recursos e as penalidades da licitação, a fiscalização e a gestão do contrato, a entrega do objeto e as condições de pagamento.

De forma mais detalhada, entende Carvalho (2023, p. 610) que a minuta do edital deve conter:

- a) o objeto da licitação e as regras relativas a convocação, detalhando quais os requisitos necessários desse objeto para atender as necessidades do poder público, sem criar restrições indevidas e que restrinjam a competição de forma não permitida.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO DE SALVATERRA
Gabinete do Procurador-Geral

- b) Critérios de julgamento, que deve se basear em fundamentos objetivos e não pessoais, evitando a possibilidade de preferências ilegais e direcionamentos do certame;
- c) Regras relativas a habilitação, compatível com o objeto do contrato, não se podendo fazer exigências incabíveis que restringem a competição do procedimento licitatório fora dos limites da lei.
- d) Normas de fiscalização e gestão de contratos.
- e) Exigências no que tange a entrega do objeto e as condições de pagamento
- f) Índice de reajustamento de preço com data-base vinculada a data do orçamento estimado, com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Observa-se que 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 nos 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 adequados 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.

E conforme análise dos autos, percebe-se que a minuta do edital preenche os requisitos exigidos, nos termos do que já fora pontuado, naquilo que tem sido compatível com o presente objeto a ser contratado.

2.3. Análise quanto à minuta contratual apresentada

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:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e a proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e a respectiva proposta;

III - a legislação aplicável a execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO DE SALVATERRA
Gabinete do Procurador-Geral

- 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, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

Observa-se que a minuta do contrato apresentado está em conformidade com o disposto no artigo 92, incisos I a XIX, da Lei nº 14.133/2021, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo, a saber: objeto, preço e condições de pagamento, vigência, dotação orçamentária, reajustamento de preço, obrigações da Contratante e Contratada,



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO DE SALVATERRA
Gabinete do Procurador-Geral

fiscalização, pagamento, alterações, extinção contratual, penalidades, norma aplicada, casos omissos, publicações e eleição de foro.

2.4. Aspectos quanto a publicidade correspondente

Em que pese ser de conhecimento patente desta Administração Pública Municipal a necessidade de respeito ao princípio da publicidade, destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do ato convocatório e dos seus anexos, bem como do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme determinam os art. 54 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.

3. 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, com a sugestão de cumprimento das recomendações elencadas acima.

E o parecer. S.M.J.

Salvaterra, 11 de junho de 2024.

AMIRALDO BARBOZA PEREIRA
PROCURADOR GERAL