

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório. Pregão Eletrônico nº 8.2026/01 SEHAB.

Objeto: Contratação de pessoa jurídica especializada em prestação de serviços técnicos com finalidade de implementar a Regularização Fundiária Urbana - REURB do Núcleo Urbano Informal Casas Populares I e II, mediante a adoção de medidas urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais nos termos da Lei Federal 13.465, de 2017, Decreto Federal 9.310 de 2018, Lei Federal nº 10.257/2001, a Lei Municipal nº 5.158/2022 e o Decreto Municipal nº 1.066/2023, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

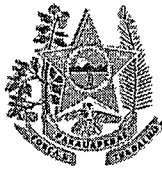
Assunto: controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, nos termos do art. 53, § 1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/21.

1. DO RELATÓRIO

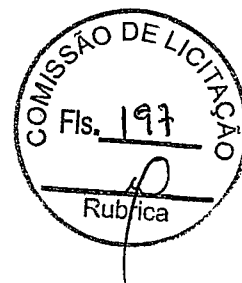
Trata-se de processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico nº 8.2026-01 SEHAB, iniciado pela Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, tendo como objeto a contratação de pessoa jurídica especializada em prestação de serviços técnicos com finalidade de implementar a Regularização Fundiária Urbana - REURB do Núcleo Urbano Informal Casas Populares I e II, mediante a adoção de medidas urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais nos termos da Lei Federal 13.465, de 2017, Decreto Federal 9.310 de 2018, Lei Federal nº 10.257/2001, a Lei Municipal nº 5.158/2022 e o Decreto Municipal nº 1.066/2023, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam nos autos os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização de Demanda (fls. 001-003);
2. Despacho da Autoridade Competente, deferindo a demanda e autorizando a instauração do processo administrativo (fls. 004);
3. Estudo Técnico Preliminar (fls. 005-015);
4. Mapa de Riscos (fls. 016-020);
5. Declaração de Pesquisa de Mercado, Quadro de Detalhamento de BDI, Tabela de Encargos Sociais, Composições de Preços, Cronograma Físico Financeiro e Orçamento Sintético (fls. 021-031);
6. Termo de Referência (032-072);



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



7. Indicação do Objeto e do Recurso (fls. 073);
8. Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 074);
9. Autorização (fls. 075);
10. Ofício n° 777/2025/SEHAB/GABIN, Ofício n° 013/2026-PMP/GP e Ofício n° 003/2026/SEHAB/SCC, referente à classificação e tramitação como projeto estratégico (fls. 076-081).
11. Por fim, o procedimento foi autuado (fls. 082-084) e instruído com a minuta de edital e seus anexos e encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise e manifestação (fls. 087-195).
12. É o relatório.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, § 1º, incisos I e II, da Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021:

“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.”

Acerca da competência desta Procuradoria Geral do Município, a Lei Complementar Municipal n° 01/2011, assim dispõe:

“Art. 2º Compete à Procuradoria Geral do Município: (...)

III - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo.”

Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Assessoria Jurídica proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

Ademais, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Procuradoria Geral do Município, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por este assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

Importante esclarecer, ainda, que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União - TCU:

"Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário."

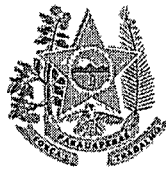
Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração do presente procedimento licitatório, passemos a analisar os autos, a fim de verificar o atendimento dos requisitos estabelecidos na Lei n.º 14.133/21 e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos se restringe aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a Autoridade Competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB justificou a necessidade da contratação através termo de referência, nos seguintes termos:

“O Programa de Regularização Fundiária abrange um conjunto de medidas urbanísticas, ambientais, jurídicas e sociais, que visam à regularização de assentamentos informais ou irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda e à titulação de seus ocupantes, garantindo, assim, o direito social à moradia e a integração à cidade.

A regularização fundiária das áreas é realizada em assentamentos com sistemas viários consolidados, ainda que com infraestrutura mínima, mas com acesso direto dos moradores a todos os lotes, integração com as vias de circulação do entorno e tendo-se em vista sempre a erradicação de áreas de risco.

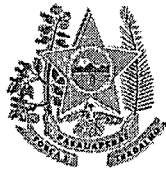
A aplicação da Regularização Fundiária no Município de Parauapebas/PA, tem como novos marcos legais a Lei Federal nº 13.465/2017 e o Decreto Federal nº 9.310/2018, o Plano Diretor do Município e a Lei Municipal nº 5.158 de 2022.

A implementação deste processo pressupõe, além da integração das diferentes áreas de atuação técnica (urbanística, jurídica, ambiental e social), a interface com esta municipalidade e, por vezes, órgãos em diferentes níveis de governo, resultam em um processo complexo, com etapas e prazos variáveis. Considerando o universo das áreas de atuação, a necessidade de contratação decorre do imperativo legal das ações de Regularização Fundiária Urbana no Município de Parauapebas, da premência em desenvolvê-las em curto espaço de tempo e, em atenção ao princípio da razoabilidade e da inviabilidade, como forma de melhor atender as conveniências da administração e as necessidades coletivas dessa demanda;

A justificativa da contratação indireta evidencia-se pela sobrecarga do corpo técnico funcional dos profissionais da área técnica da Contratante, inviabilizando a celeridade de execução do projeto de Reurb que estão ao seu alcance e às demandas do universo estimado, o que compromete o cumprimento de metas e o desenvolvimento das ações de regularização fundiária em curto espaço de tempo. A prestação de serviços a ser contratada será realizada de forma contínua, pois a suspensão de tais atividades acarreta prejuízos ao erário e aos usuários, resguardando dessa forma os princípios constitucionais de eficiência administrativa, da economicidade e da continuidade dos serviços públicos.”

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o PCA de que trata



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

o inciso VII do art. 12, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. 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;

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 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.

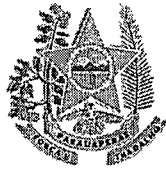
§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 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."

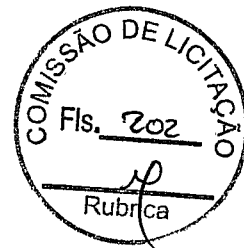
Desse modo, o art. 18, por si, contém roteiro suficiente à composição dos atos próprios da fase preparatória do processo de contratação, de modo autoexplicativo, havendo necessidade de exame mais detido, neste Parecer, da minuta de Edital e Contrato Administrativo.

Em relação ao Documento de Formalização da Demanda (DFD): o DFD inaugura o processo, assentando a necessidade da Administração e o interesse público envolvido na contratação de serviço ou na aquisição de determinado bem. O DFD é responsabilidade dos setores.

O ETP, segundo enuncia o art. 18, I e §§1º e 2º da Lei, deve conter os seguintes elementos obrigatórios mínimos: a) destaque do problema a ser resolvido e a sua melhor solução; b) estimativa das quantidades; c) estimativa do valor; d) justificativas para parcelamento ou não da contratação; e) alinhamento da contratação com o plano de contratações anual e f) manifestação conclusiva sobre a viabilidade da contratação e sua adequação ao atendimento da finalidade pretendida.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A Secretaria solicitante deve atentar-se que os demais requisitos complementares dispostos no art. 18, quando ausentes, deverão ser objeto de justificativa adequada conforme preceitua o § 2º artigo mencionado.

Para tanto, nos termos da NLLC, o Estudo Técnico Preliminar deve considerar e descrever todas as alternativas existentes no mercado, capazes de atender a demanda administrativa que motiva a contratação e, com fundamento em análise valorativa-comparativa, apontar qual é a melhor opção sob o ponto de vista técnico e econômico para solucionar o problema.

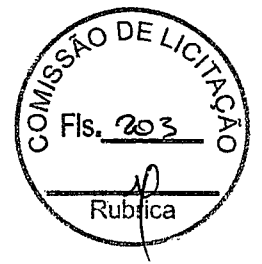
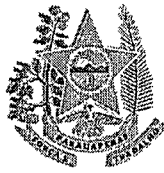
No que tange à pesquisa de preços (inciso IV), a Lei n.º 14.133/2021 faz remissões à estimativa de custos como baliza procedimental necessária nas licitações públicas. O inciso VI do § 1º do artigo 18 da referida lei determina que o estudo técnico preliminar deverá conter *“estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação”*. Assim, é necessário que o órgão licitante realize estimativa orçamentária prévia que permita verificar se os preços propostos são realizáveis, exequíveis ou compatíveis com os preços dos insumos e salários praticados pelo mercado.

Ainda a mesma lei, em seu art. 23, dispõe que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Vale destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples juntada de orçamentos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta/preço, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), mas também quanto ao seu teor.

Nota-se que a pesquisa de preço foi realizada por meio de composição própria de preços, utilizando-se as tabelas vigentes, tais como SINAPI, SEDOP e CFESS e OAB, entre outras fontes de referências oficiais, conforme afirmado na declaração de pesquisa de mercado (fls. 021-022), assinada pela servidora responsável Apoena Silva Nogueira (Engenheira Civil - CT. n.º 74621), que informa o seguinte:

“Para propiciar a avaliação do custo pela área requisitante, em atenção aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, foi realizada composição própria de preços através das tabelas oficiais vigentes, tais como SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), SEDOP (Secretaria de Estado de Obras Públicas), CFESS (Conselho Federal do Serviço Social), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), entre outras fontes de referências oficiais.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

As composições próprias estão devidamente anexadas, juntamente com os ofícios encaminhados e a planilha contendo o detalhamento dos dados.

(...)

Foram considerados para elaboração, a composição de custos unitários, como: Insumos (Materiais e equipamentos), mão de obra, composições e BDI (Bonificação e despesas indiretas) os valores unitários de referência para os insumos, coeficientes de produtividade, mão de obra, equipamentos e BDI, foram levantados por meio de pesquisa de mercado ampla, utilizando como fontes principais SINAPI, SEDOP, OAB, CEFSS etc., além de observar a legislação vigente.

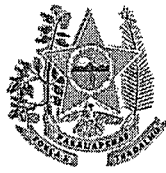
O preço médio estimado para contratação foi fixado em R\$ 2.932.056,09 (dois milhões, novecentos e trinta e dois mil, cinquenta e seis reais e nove centavos), conforme memória de cálculo anexa."

A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para todas as contratações públicas. Serve de base para comparar e examinar as propostas recebidas no procedimento licitatório, além de indicar o preço estimado do bem ou serviço que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global.

Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor real do bem ou do produto para uma pretensa contratação, de forma que o preço a se pagar seja justo e esteja compatível com os valores praticados pela Administração Pública.

Registre-se que a realização das cotações dos preços e posterior análise do preço estimado da licitação é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura das pesquisas, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados, conforme acima realizado.

Em relação a Análise de Risco: Na identificação dos riscos, o objetivo será determinar o rol das principais ameaças passíveis de impactar o processo e a futura execução do contrato. Na avaliação, esse rol identificado é segmentado e ponderado, atribuindo-se a cada risco um nível de classificação (alto, médio ou baixo), com o intuito de determinar o efeito potencial da ameaça e sua mitigação. Em seguida, os riscos médios e altos devem receber tratamento, mediante a construção de matriz de riscos capaz de definir e distribuir as ações, obrigações e responsabilidades necessárias à sua eliminação, transferência ou mitigação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Orienta o Tribunal de Contas da União-TCU que a análise de risco das contratações deve ser feita pela Administração em cinco etapas sequenciais, a saber: identificação, avaliação, tratamento, implementação e monitoramento. Interessa à fase preparatória do processo de contratação a análise capaz de promover a identificação, avaliação e tratamento dos riscos, de forma que os demais atos do processo sejam construídos com o firme propósito de garantir sua mitigação ou mesmo eliminação. (Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União-TCU, 5ª Edição - portaltcu.gov.br)

O exercício do planejamento por meio da análise de riscos, na fase preparatória da licitação, conferirá mais previsibilidade e, por consequência, economicidade e racionalidade aos contratos, gerando a expectativa real de que se diminuam, durante a execução, pedidos relativos a reequilíbrio dos contratos, por exemplo.

Termo de Referência: O Termo de Referência ganhou ainda mais relevância com a nova Lei de Licitações e Contratos como instrumento-base da contratação de bens e serviços em geral, inclusive os serviços comuns de engenharia, outra novidade da Lei, com destaque aos requisitos acrescidos às hipóteses de compra, como, por exemplo, a utilização do catálogo eletrônico de padronização para especificação do objeto. O Termo de Referência deve ser elaborado segundo parâmetros traçados no ETP e conforme alíneas do inciso XXIII do art. 6º da NLLC.

Cabe citar as considerações extraídas do e-Book Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2ª edição, coord. Prof. Joel de Menezes Niebhur):

(...) Sabe-se que, em regra, projetos básico e executivo são utilizados em obras e serviços de engenharia e termo de referência é empregado para os demais objetos que não de engenharia, por efeito do que eles são excludentes - ou se tem projetos básico e executivo ou se tem termo de referência. Essa é a regra que, contudo, é ressalvada pelo § 3º do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, cujo teor admite que a especificação de obras e serviços comuns de engenharia seja realizada por meio de "termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos." (...).

O Termo de Referência, portanto, à luz das diretrizes gerais da Lei Federal nº 14.133/2021, é parte da fase preparatória dos processos de contratação de bens e serviços (comuns ou não), dele devendo constar os seguintes itens obrigatórios: a) resumo da justificativa para a contratação, que pode consistir ou não na referência aos Estudos Técnicos Preliminares; b) especificação do objeto contratual de forma precisa, incluindo sua natureza e quantitativos, vedadas descrições desnecessárias, irrelevantes ou excessivas, que limitem ou frustrem a competição; c) definição dos métodos (forma e estratégia de suprimento) para execução do objeto; d) dimensionamento do valor estimado do objeto da licitação, demonstrado em planilhas fundadas em pesquisa dos preços de mercado; e) cronograma físico-financeiro, se necessário; f) critério de aceitação do objeto; g) deveres do contratado e do contratante; h) relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

econômico-financeira, se necessária; i) procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços; j) prazo para execução do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; k) critérios de medição e pagamento; l) adequação orçamentária; e m) sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

Quanto às exigências de qualificação técnica, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 67 da Lei n.º 14.133/21. Os atestados de capacidade técnica têm a finalidade de comprovar que o participante do certame já realizou atividades compatíveis com o objeto da licitação, permitindo à Administração compreender que o participante tem condições técnicas de executar satisfatoriamente o objeto, acaso se sagre vencedor. Já no caput do citado artigo é definida sua função: executar a prova da capacidade técnico-profissional ou técnico-operacional. Importante registrar que esta prova é feita pelo atestado, entre outros meios, dado que declaração, relação de pessoal e de equipamentos e certidões também são meios de prova admitidos pela regra.

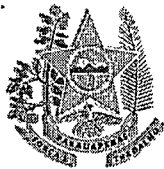
No Acórdão n.º 2.622/2018-Plenário, o Tribunal de Contas da União afirmou que a exigência de atestados de capacidade técnica deve ser condicionalmente fundamentada e proporcional ao objeto da licitação. Isso significa que a administração pública não pode exigir atestados que demonstrem a execução de quantitativos superiores ao objeto licitado ou que não guardem relação direta com as características e complexidades deste. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

Recentemente, o Plenário do TCU reafirmou o entendimento (**Acórdão n.º 298/2024-Plenário**), de que nas contratações de obras e **serviços**, as exigências de qualificação técnica em licitações devem admitir a experiência anterior do licitante em obras ou serviços com características semelhantes ou de complexidade superior, e não necessariamente idênticas, às do objeto pretendido pela contratante.

Cumprir observar que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispõe que as exigências de qualificação técnica devem ser somente as indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Assim, deve a exigência supramencionada guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, de modo que não restrinja o caráter competitivo da licitação e zelando pelo princípio da isonomia.

Portanto, ressalta-se que não poderão ser estabelecidas exigências excessivas ou inadequadas. Também não é recomendável que, em se tratando de um objeto com certa complexidade na sua execução, deixe a Administração de exigir a comprovação da qualificação técnica dos licitantes. A exigência de qualificação técnica deve ser apenas a suficiente a demonstrar que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução do objeto a ser executado.

Sendo assim, por tratar-se de matéria técnica, partiremos da premissa de que a área técnica da SEHAB observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

O artigo 25 da Lei nº 14.133/21, dispõe que 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.

Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, também mencionado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, uma vez publicado o edital, a Administração está adstrita a exigir as regras constantes nas cláusulas editalícias, ao passo que os interessados deverão compor sua proposta e documentos de acordo com as exigências ali estipuladas, sob pena de instauração de processo administrativo e eventual aplicação de penalidades. Daí a importância e a necessidade da análise criteriosa dos elementos que compõem o edital da licitação.

4. DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

A Nova Lei de Licitações estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo sujeitar-se a três linhas de defesa, dentre as quais, consta o controle interno do próprio órgão ou entidade:

“Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas."

A Lei Municipal n.º 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

"Art.13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

I - proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal;

(...)

V - determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria;

(...)."

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, prevê três linhas de defesa, que seriam: I) o dever de autotutela e controles primários, a ser exercido pelos próprios agentes da licitação, ou as respostas que estes apresentem às eventuais impugnações ao Edital; II) a representação, direcionada às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, a nível de gestão, do próprio Órgão ou entidade e, por último; III) a terceira linha, responsável por avaliar as atuações da 1º e 2º linhas, formada pelos Órgãos Centrais de Controle Interno e os Tribunais de Contas.

O ponto mais positivo da lei refere-se, sobretudo, às mais variadas frentes de controle e ao protagonismo que é deferido ao controle interno, o qual atua nas duas primeiras frentes de controle e também na terceira frente, sendo que, nesta, em paralelo com o controle exercido pelos tribunais de contas.

Desse modo, em que pese a possibilidade e necessidade de se proceder ao controle durante todo o processo de contratação pública, a lei o divide em "frentes", priorizando o controle interno. Nada mais salutar, sobretudo quando se tem em mente que um dos pilares do regime democrático se concentra na existência de sistemas de controle, os quais limitam as atribuições dos exercentes de função, como também possibilitam a fiscalização e correção da atuação.

A importância outorgada pelo legislador ao controle interno se encontra alocada não apenas no artigo 169, conforme já mencionado, como também em várias outras passagens da lei, dentre as quais se destaca o papel exercido pelo órgão de assessoramento jurídico, cuja proeminência é inquestionável, exercendo o controle interno nas mais variadas oportunidades, inclusive auxiliando os demais agentes e servidores envolvidos no processo de contratação pública.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Debruçando-se sobre o conteúdo dos demais incisos do artigo 169, percebe-se que o inciso II também se refere, exclusivamente, ao controle interno, quando estabelece a "segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade". Nesse ponto, mais uma vez o legislador priorizou as atividades praticadas pelo assessoramento jurídico, além do órgão de controle interno do órgão ou entidade.

Contudo, os incisos I e V, do art. 13, da Lei nº 4.293/2005, dispõe que o **Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo**, tem por finalidade, proceder ao **exame prévio dos processos**, bem como determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria. Assim, considerando que as secretarias municipais não possuem em suas estruturas órgãos de controle interno e não contam com servidores capacitados que possam exercer esse controle, esta Procuradoria entende que a Controladoria Geral do Município, por força do art. 13, deverá atuar na segunda e na terceira linha de defesa previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Além disso, o art. 169, quando trata da segunda linha de defesa, faz referência a **assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade**, o que pressupõe a existência de órgãos estruturados com assessoramento jurídico e controle interno. O mesmo dispositivo, em seu inciso III, apresenta a terceira linha de defesa integrada pelo **órgão central de controle interno da Administração** e pelo tribunal de contas, mais uma vez demonstrando que se conjecturou a existência de controle interno em cada órgão e um órgão central de controle interno, o que não se amolda à realidade do Município de Parauapebas.

Portanto, importa que a análise da justificativa do preço apresentado e a indicação de dotação orçamentária, bem como se os quantitativos do serviço são compatíveis com a necessidade da SEHAB, **caberá** à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal n.º 4.293/2005, que, após análise e avaliação, deverá se manifestar quanto a regularidade do valor levantado para o objeto em questão, bem como o atendimento do artigo 23, caput e § 4º e o artigo art. 72, inciso VII, ambos da Lei n.º 14.133/2021.

Feitas essas considerações, passemos a análise da minuta de edital de fls. 087-293, a fim de verificar o cumprimento das disposições da legislação de regência.

5. DAS RECOMENDAÇÕES

1. O item 12 do Estudo Técnico Preliminar (fls. 013) informa que "*De acordo com as especificações do objeto, **serão necessárias contratações correlatas e ou interdependentes ao contrato** uma vez que, o objeto demonstra ser de contratação multidisciplinar de modo a abranger todas as necessidades de recebimento dos produtos oriundos da execução do objeto*". Portanto, recomenda-se que sejam informadas nos autos todas as contratações correlatas e interdependentes.

2. Recomenda-se que a Área Técnica informe a relação dos Núcleos Bairro da Paz, Bairro Rio Verde, Bairro Primavera e Nova Vitória, com o objeto da presente licitação, uma



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

vez que o item 13 do Estudo Técnico Preliminar (fls. 013), que trata dos impactos ambientais positivos, dispõe que “Segue a análise dos impactos ambientais relacionados à contratação de serviços técnicos, administrativos, jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais que visa a implementação dos Projetos de Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Município de Parauapebas, no Estado do Pará, dos Núcleos: NUI Bairro da Paz, NUI Bairro Rio Verde, NUI Bairro Primavera e NUI Nova Vitória.”

3. O item 2 do Estudo Técnico Preliminar (fls. 005) e o item 15 do Termo de Referência (fls. 64-66) caracterizam a execução da regularização fundiária como **um processo complexo**, o item 10 do Estudo Técnico Preliminar (fls. 012) considera os serviços técnicos de projetos de regularização urbana **como atividade eminentemente intelectual**, o item 13.2 do Estudo Técnico Preliminar (fls. 014) informa que se trata de **serviço predominantemente intelectual** e o item 15 do Termo de Referência (fls. 64-66) assinala que as atividades demandam **elevado grau de especialização**. Contudo, a utilização de **pregão** para serviços de natureza predominantemente intelectual é, em regra, vedada pela Lei nº 14.133/2021, pois estes serviços exigem avaliação de técnica (geralmente técnica e preço ou melhor técnica). O pregão é adequado apenas para serviços comuns, onde os padrões de qualidade e desempenho são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, o que permite a adoção do critério de menor preço, conforme as disposições do Art. 29 da Lei nº 14.133/21, portanto, é imprescindível a avaliação da modalidade licitatória pela Área Técnica.

4. Recomenda-se a juntada das cotações de preços que embasaram a composição de preços de fls. 025-027, tendo em vista que consta na coluna “fonte” a indicação de orçamento **próprio**. Além disso, a Área Técnica deve verificar se todos os custos da contratação estão devidamente contemplados na referida composição de preços, ponto que deve ser avaliado pela Controladoria Geral do Município.

5. Observa-se que o valor estimado da contratação é de **R\$ 2.932.056,09** (dois milhões, novecentos e trinta e dois mil, cinquenta e seis reais e nove centavos), conforme o item 2.2 do Termo de Referência (fls. 036), no entanto, o item 3 do Estudo Técnico Preliminar (fls. 006) informa que a contratação será custeada por meio do termo de compromisso transferegov.br nº 966258/2024/MCIDADES/CAIXA e que o valor concedente será de **R\$ 2.000.000,00** (dois milhões) e o valor conveniente de **R\$ 858.683,35** (oitocentos e cinquenta e oito mil, seiscentos e oitenta e três reais e trinta e cinco centavos). Assim, recomenda-se que a Área Técnica esclareça a divergência apontada.

6. O item 6 do Termo de Referência (fls. 040) prevê que “A Licitante vencedora deverá demonstrar na assinatura do contrato de prestação de serviços seu vínculo com os profissionais que comporão a Equipe Técnica, por meio da apresentação de um dos documentos abaixo listados”. Entretanto, recomenda-se que o Termo de Referência seja retificado, pois o consta nos dados do certame (fls. 087-89) que os referidos documentos serão **exigidos na fase de habilitação**. Destaca-se que o TCU se posicionou no sentido de que não é necessário o vínculo empregatício entre o profissional indicado e o licitante. A disponibilidade do profissional pode ser demonstrada por meio de outros documentos, como contrato de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

prestação de serviços, vínculo societário entre a empresa e o profissional especializado, ou mesmo declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado e essa declaração deve ser acompanhada de declaração de anuência do profissional. Ademais, o subitem "d" do item 6 do Termo de Referência (fls. 041) exige atestado de capacidade técnica do profissional.

7. Recomenda-se que o item 11.1 do Termo de Referência (fls. 060) seja corrigido, pois consta como obrigação da contratante "Exigir da CONTRATADA a Garantia contratual, conforme estabelecida na Cláusula Quinta deste Contrato". O mesmo ocorre no item 16 do Termo de Referência (fls. 067).

8. O item 14 do Termo de Referência (fls. 064) permite a subcontratação parcial, porém, o item 15 do mesmo termo (fls. 064) veda a subcontratação, desta forma, recomenda-se que a divergência constatada seja sanada pela Área Técnica.

9. Recomenda-se que o item 17, "d", do Termo de Referência (fls. 67) seja retificado, pois consta que "A fiscalização terá o prazo máximo de até 20 (trinta) dias".

10. O item 3 do Termo de Referência (fls. 037) preconiza que "A prestação de serviços a ser contratada será realizada de forma contínua" e o item 18.1 do Termo de Referência (fls. 68) admite a prorrogação conforme o art. 107 da Lei nº 14.133/2021, porém, o presente objeto não se caracteriza como serviço de natureza continuada.

11. O item 17 do Termo de Referência, que trata dos critérios de medição e forma de pagamento, estabelece que: "Desde que a Contratada comprove a perfeita execução dos serviços, em conformidade com as especificações contratuais, estes serão pagos da seguinte forma:

Relatório Técnico com os estudos, Pranchas do Levantamento Topográfico e cadastro de Interferências.

Serão pagos na entrega dos respectivos serviços, sendo 50% na entrega e aceite (após a verificação prévia), bem como 50% após a aprovação.

Projeto de infraestrutura viária completo contemplando: Projeto Geométrico, Projeto de Terraplenagem, Projeto de Drenagem, Projeto de Pavimentação, Projeto de Sinalização, Projeto de Obras Complementares de pavimentação Projeto de Iluminação Pública.

Serão pagos na entrega e protocolo dos respectivos projetos, sendo 50% na entrega, protocolo e aceite (após a verificação prévia), bem como 50% após a aprovação pelo Município.

Projetos complementares de infraestrutura urbana quando necessária e os respectivos memoriais técnicos: Projeto básico de drenagem superficial/galerias de águas pluviais, Projeto básico da rede de distribuição de água potável, Projeto básico da rede coletora de esgotos, Projeto básico de Estação de Tratamento de esgotos, Projeto básico de iluminação pública, Projeto básico de prevenção de Combate a Incêndio e Projeto de paisagismo/revegetação e memoriais descritivos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Serão pagos na entrega e protocolo dos respectivos projetos, sendo 50% na entrega, protocolo e aceite (após a verificação prévia), bem como 50% após a aprovação pelo Município”.

Observa-se que a planilha de fls. 025-028 precificou os custos da mão-de-obra e equipamentos que serão utilizados na execução contratual, porém, não consta na referida composição o valor de cada projeto, o que impossibilita a forma de pagamento estabelecida no item 17 do Termo de Referência. Destaca-se, também, que os projetos que constam no item 17 não apresenta compatibilidade com os documentos citados na descrição da solução apresentada no item 7 do Estudo Técnico Preliminar (fls. 009-011).

Além disso, recomenda-se que a Área Técnica reavalie o regime de execução adotado nos dados do certame (fls. 087), a fim de verificar se a empreitada por preço unitário é compatível com o formado previsto no item 17 do Termo de Referência, bem como observe que a Cláusula Décima Sétima da Minuta de Contrato (fls. 187-188) está divergente do Termo de Referência.

12. Recomenda-se que o tópico que trata das infrações administrativas e sanções da Minuta de Edital, Termo de Referência e Contrato Administrativo, apresentam compatibilidade e que seja utilizada a redação padrão adotada pela Central de Licitações e Contratos.

13. Recomenda-se que os itens 2.6.10 e 2.6.10.1 da Minuta de Edital (fls. 092) sejam revisados, pois não se referem a consórcio e estão sem sentido. Os itens 2.7 e 2.8 da Minuta de Edital (fls. 092-093), também, demandam revisão. ✗

14. Recomenda-se o item 6.13 da Minuta de Edital (fls. 101-102) seja reavaliado, considerando a vedação de subcontratação dos serviços que consta no item 15 do Termo de Referência (fls. 064). Ressalta-se que os itens 11.1.3.1-11.1.3.1.3, também, refere-se à possibilidade de subcontratação. ✗

15. O item 8.16 da Minuta de Edital (fls. 107) exige “Patrimônio Líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação”, todavia, recomenda-se que a Área Técnica **estabeleça o percentual** de patrimônio líquido mínimo no edital, **limitado a 10%** do valor que a Administração estimou para a contratação. ✗

16. O item 21.1.1 da Cláusula Vigésima Primeira da Minuta de Contrato (fls. 191) deverá ser corrigido, passando a constar a seguinte redação “**NÃO** cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos”. ✗

17. Recomenda-se a inclusão de obrigações que busquem mitigar os impactos ambientais da contratação na minuta de contrato, considerando as ações mitigadoras apresentadas do estudo técnico preliminar.

18. Recomenda-se que os autos sejam encaminhados para a devida análise e manifestação da Controladoria Geral do Município.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



19. Por fim, recomenda-se que o processo seja revisado na íntegra, evitando-se divergências entre a minuta de edital e seus anexos, a minuta de ata de registro de preços e a minuta do contrato administrativo.

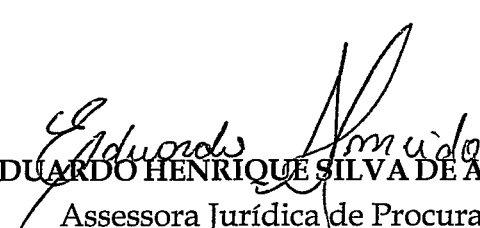
20. Ressalta-se que as recomendações proferidas neste parecer jurídico são de cunho estritamente técnico e de gestão, portanto, cabe aos órgãos competentes as providências orientadas, não sendo necessário o retorno dos autos à Procuradoria Geral.

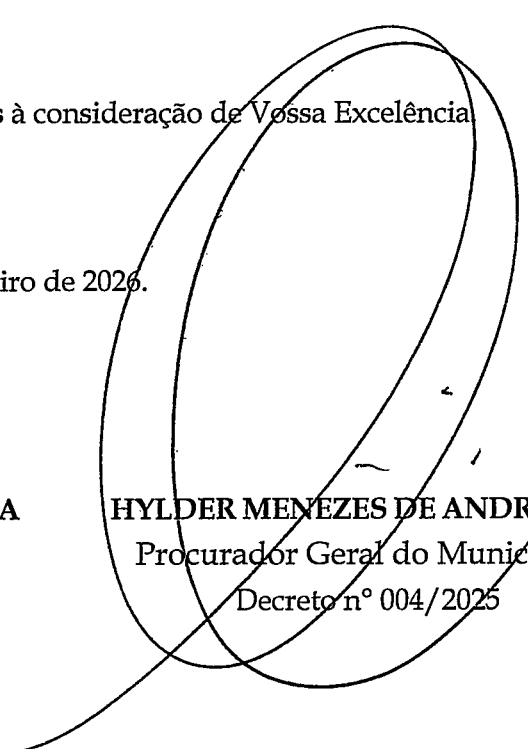
6. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na contratação de pessoa jurídica especializada em prestação de serviços técnicos com finalidade de implementar a Regularização Fundiária Urbana - REURB do Núcleo Urbano Informal Casas Populares I e II, mediante a adoção de medidas urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais nos termos da Lei Federal 13.465, de 2017, Decreto Federal 9.310 de 2018, Lei Federal nº 10.257/2001, a Lei Municipal nº 5.158/2022 e o Decreto Municipal nº 1.066/2023, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que o procedimento licitatório Pregão Eletrônico nº 8.2026-01 SEHAB, obedecerá aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral e observados todos os termos deste Parecer Jurídico.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência

Parauapebas/PA, 29 de janeiro de 2026.


EDUARDO HENRIQUE SILVA DE ALMEIDA
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 197/2025


HYLDER MENEZES DE ANDRADE
Procurador Geral do Município
Decreto nº 004/2025