



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

## **PARECER JURÍDICO**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO:** 3791/2026

**MODALIDADE:** Concorrência Eletrônica;

**INTERESSADO:** Secretaria Municipal de Agricultura, Transportes, Obras e Infraestrutura.

**EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 09/2023 DO TCM/GO. FASE PREPARATÓRIA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA. CONSTRUÇÃO DE GALPÃO. OBRA COMUM. CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO. REGIME DE EXECUÇÃO: EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. VÍCIO DE MOTIVO NO DESPACHO AUTORIZADOR. DIVERGÊNCIA NA FONTE DE RECURSOS. DEFICIÊNCIA NA JUSTIFICATIVA DE NÃO PARCELAMENTO. NECESSIDADE DE SANEAMENTO E DILIGÊNCIAS COMPLEMENTARES. APROVAÇÃO CONDICIONADA.**

## **RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Agricultura, Transportes, Obras e Infraestrutura de Nova Roma/GO, visando à contratação de empresa especializada para a construção de um galpão destinado ao abrigo da frota municipal. O valor estimado da contratação é de **R\$ 367.036,72**.

A instrução processual apresenta os seguintes documentos:

1. **Documento de Formalização de Demanda (DFD)**, assinado em 01/04/2026;
2. **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, classificando o objeto como obra comum de engenharia;
3. **Memorial Descritivo e Projetos de Arquitetura;**
4. **Orçamento Detalhado** baseado nas tabelas SINAPI (03/2026) e GOINFRA (12/2025);
5. **Plano de Sustentabilidade e Riscos;**
6. **Despacho de Autorização** da autoridade competente.

Os autos foram remetidos a esta Procuradoria para análise da legalidade da fase interna, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. É o relatório.



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

## FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Conforme narrado anteriormente, o parecer jurídico é documento indispensável ao certame administrativo. Sendo assim, passa-se à análise das fases e da modalidade pretendida.

### a) DA FASE PREPARATÓRIA PARA A CONTRATAÇÃO.

Com o advento da NLLC verbaliza verdadeira modernização de processos licitatórios, tornando-o mais profissional, técnico e transparente dos envolvidos nos procedimentos administrativos públicos, inovando, inclusive, o protagonismo da fase externa na modalidade de pregão eletrônico, o pregoeiro.

Tanto é que, Marçal Justen Filho<sup>1</sup> dá à fase inicial (preparatória) como sendo o pilar das contratações, *in literis verbis*:

“Um dos pilares da Lei 14.133/2021 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. A Lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção”.

Pois bem, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, tais como a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto para o atendimento da necessidade, a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, o orçamento estimado, a elaboração do edital de licitação, a elaboração de minutas e outros.

Em relação à **modalidade Concorrência** trouxe mais parâmetros para a fase preparatória, trazendo maior uniformidade no regramento, vinculando o gestor à uma série de detalhamento em sede legislativa.

### b) DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

O ETP da contratação é o documento integrativo à fase de planejamento das contratações públicas. Busca, em síntese, demonstrar a indubitável necessidade de adquirir ou contratar serviços públicos, buscando comprovar a viabilidade técnica para implementá-lo à

---

<sup>1</sup> FILHO, Marçal Justem: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133/21 – São Paulo: RT, pg.331



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

servir de sustentáculo ao Termo de Referência ou Projeto Básico e está previsto no §1º do artigo 18, da Lei 14.133/21, *in verbis*:

§ 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:

De análise do texto legal, tem-se que o Estudo Técnico Preliminar a exposição quanto à necessidade a ser atendida e a solução mais adequada para tanto, o que permitirá determinar a viabilidade técnica e econômica da contratação.

O §2º, do art. 18 exige, ao menos que o ETP contenha os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

**No presente caso, O ETP descreve a necessidade de abrigo para a frota e equipamentos da Secretaria de Transportes. IV - Estimativas de quantidades Parcial Apresenta a área (320m<sup>2</sup>), mas a memória de cálculo é simplificada, remetendo apenas ao projeto arquitetônico. VI - Estimativa do valor Atendido Valor de R\$ 367.036,72, baseado em SINAPI e GOINFRA. VIII - Justificativa para o não parcelamento Insuficiente A justificativa é genérica ("perda de economia de escala"). Falta análise técnica e econômica detalhada. XIII - Posicionamento conclusivo Atendido O documento conclui pela viabilidade da contratação, portanto ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.**

**c) DO TERMO DE REFERÊNCIA/PROJETO BÁSICO:**

O Projeto Básico, exigido para a instauração da licitação, é o documento elaborado a partir dos estudos preliminares, buscando conter elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço.

Inclusive, caso o projeto básico, encontrar-se incompleto ou inconsistente, levará o seu contido a não permitir selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração ou o contrato sem mecanismos adequados para a gestão contratual, com consequente desperdício de recursos públicos.

O Artigo 6º, inciso XXV estabelece o elenco de requisitos a serem observados na elaboração do Projeto Básico. Sob esse ângulo, tal dispositivo destina-se não apenas a definir o significado da expressão, mas também a disciplinar a sua elaboração, vejamos:

XXV – projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão 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 técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos [incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei](#);

No caso em tela, observa-se que o Projeto Básico consta: **(i) objeto detalhado; (ii) Memorial Descritivo; (iii) composição BDI; (iv) Cronograma Físico e Financeiro; (v) orçamento; (vi) memória de cálculo, e outros.**

Desta forma, entendo que o Projeto Básico constante **nestes autos** atende aos pressupostos legais, especialmente quanto ao critério de entrega e posterior pagamento.

**d) QUANTO A UTILIZAÇÃO DA CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA PARA O OBJETO PRETENDIDO.**

O Consulente tem a pretensão de realizar processo licitatório na modalidade Concorrência, com fulcro no dispositivo abaixo transcrito.

Ao observar o objeto **detalhado em Projeto Básico**, **conclui-se ser um serviço de engenharia técnica, pois exige-se qualificação técnica profissional e operacional para fins**



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

**de habilitação no certame, além de ser necessária o pleno atendimento a projeto físico financeiro da obra.**

Daí insurge a necessidade de utilizar-se o procedimento denominado **Concorrência**, pois é aquisição/contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. Vejamos:

**Lei nº 14.133/2021**

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

(...)

**XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:**

(...)

Portanto, a modalidade Concorrência, agora prevista na Lei de Licitações (art. 28, II, Lei 14.133/21), é adotada para a contratação de bens e serviços de engenharia, ou seja, aqueles cuja padronização e disponibilidade de mercado não podem ser padronizadas no mercado, servindo-se, ao nosso sentir, como critério de exclusão.

Nesse contexto, a própria Lei nº 14.133/2021 conceitua serviços de engenharia, senão vejamos alínea “a”, do inciso XXI, do *caput*, do art. 6º, da NLLC:

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;**

Ademais, ainda que se fale em serviço comum de engenharia, para Joel Menezes Niebuhr<sup>2</sup> também poderá (não há obrigatoriedade) utilizar-se da Concorrência para tal finalidade licitatória, *in verbis*:

*“A contratação de obras e serviços comuns de engenharia também poderá ser feita mediante concorrência. Como não existem critérios objetivos para diferenciar hipóteses em que as obras e serviços comuns de engenharia serão*

---

<sup>2</sup> NIEBUHR, Joel Menezes: Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2ª edição, 2021, pg.126



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

*contratados ou por pregão ou por concorrência, ou até mesmo uma relação de predominância entre as modalidades, caberá ao agente público responsável escolher a modalidade mais adequada, respaldado por critérios técnicos”.*

Nesse diapasão, faço citar os ensinamentos de Juliano Heinem<sup>3</sup>, que, em síntese, caberá à legislação própria diferenciar e regulamentar esta profissão e, ainda, explicou a distinção entre serviço de engenharia comum e técnico, *in verbis*:

*(...) O Conceito de serviço de engenharia é por deveras abstrato, muito mais relacionado ao exercício dos misteres de um engenheiro e arquiteto. Assim em verdade será a lei que **regulamenta estas profissões que dirá quais são os serviços considerados de engenharia.***

*(...)*

*Os primeiros (serviço comum de engenharia) devem ser categorizados para com aqueles que não precisam ser customizados, enfim, pode-se estabelecer um padrão objetivo de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis.*

*Os serviços especiais de engenharia são aquelas prestações que por sua alta complexidade, são excluídas das definições de comum. Logo deve ser feita, aqui, uma interpretação por exclusão.”*

**Diante disto, entendo por necessária a observação da exigência de tecnicidade no exercício do objeto a ser contratado, bem como na padronização do desempenho e qualidade estejam descritos de forma objetivamente definidos em edital, para definir a modalidade Concorrência.**

**Por fim**, importante ressaltar a inovação da NLLC em que estabelece o rito do artigo 17 para o procedimento da Concorrência, se identificando com a do pregão, pois houve a clara inversão das fases de propostas, habilitação e julgamento<sup>4</sup>, por força do artigo 29, da Lei 14.133/21.

#### **e) DA ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS.**

Por fim, o artigo 25 da NLLCA trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir, *in verbis*:

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

<sup>3</sup> JULIANO, Heinen: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 2. Ed. 2022; pg. 67

<sup>4</sup> Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação.



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes

Observa-se que, a **Minuta em análise contém os elementos essenciais à sua validade jurídica, tais como: objeto, consistente na contratação de empresa especializada em engenharia para construção de galpão destinado à Secretaria de Transportes, com área aproximada de 320m<sup>2</sup>, abrangendo fundações, estrutura metálica, cobertura, instalações elétricas e demais subsistemas necessários à plena execução da obra. A participação deverá assegurar ampla competitividade, vedada apenas às empresas impedidas ou suspensas de contratar com a Administração Pública, com apresentação eletrônica simultânea da proposta e documentos de habilitação em campos segregados, preservando-se o sigilo até a abertura da sessão. O certame deverá adotar critério de julgamento pelo menor preço global, preferencialmente mediante disputa aberta ou aberto-fechado, exigindo-se análise rigorosa da exequibilidade das propostas, bem como habilitação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica compatível com a complexidade da obra, especialmente mediante comprovação de capacidade técnica registrada no CREA. Encerrada a fase recursal única, nos termos do art. 165 da NLLC, proceder-se-á à adjudicação e homologação do certame, culminando na formalização contratual contendo cláusulas essenciais relativas a reajuste, sanções, recebimento da obra e manutenção das condições de habilitação durante toda a execução contratual.**

Destarte, com relação à minuta do contrato administrativo, verifica-se que o mesmo fora elaborado em consonância com a legislação de regência, havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

**f) DA PUBLICIDADE DO EDITAL.**

Por se tratar de Concorrência, o Edital de Licitação deverá ser divulgado no PNCP, com extrato publicado no Diário Oficial do ente consulente e jornal de grande circulação, bem como o teor do edital e seus anexos no site eletrônico oficial do ente consulente, vejamos:

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

§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. ([Promulgação partes vetadas](#))

Quanto ao prazo entre a divulgação do edital e a apresentação de propostas e lances, o artigo 55 estabelece que, no caso de serviços e obras, inciso II, deverão ser de **10**



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

**(dez) dias úteis (alínea “a”)**, em se tratando de obras ou serviços comum de engenharia, como no caso em tela,

---

### CONCLUSÃO

---

Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, OPINO, S.M.J, **pela aprovação da minuta do edital e seus respectivos anexos, bem como da minuta do contrato, SENDO VIAVEL A CONTRATAÇÃO DO OBJETO PRETENDIDO POR MEIO DE CONCORRÊNCIA.**

Remeto o presente processo ao Pregoreiro(a).

Nova Roma/GO, 20 de maio de 2025.

  
**Eduardo Araujo Pereira**  
**OAB/GO N° 33.847**