

PARECER JURÍDICO

Processo nº	054/2026 – concorrência
Solicitante:	Prefeitura
Objeto:	Contratação de empresa especializada para a execução de serviços de construção de uma quadra poliesportiva no setor Alto Bonito, conforme contrato de repasse número 983211/2025/MCIDADES/CAIXA e demais serviços complementares necessários à perfeita execução da obra, conforme projetos, planilhas orçamentárias, memorial descritivo e cronograma físico-financeiro.

I – RELATÓRIO INICIAL:

Os autos chegaram a Assessoria Jurídica para o atendimento do Art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, na qual se requer análise jurídica do procedimento de pregão eletrônico.

Conforme artigo 17 da Lei 14.133/21, cabe a administração cumprir as fases da licitação:

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.

Na fase preparatória, foram encaminhados para análise os seguintes documentos:

Documento de formalização de demanda – atendimento ao art. 18, I, Lei 14.133/21

Autorização para a realização do procedimento;

Documentos técnicos do setor de engenharia: ART, BDI, COMPOSIÇÕES DE CUSTOS, CRONOGRAMA, ETP da solução de engenharia, memória de cálculo, memorial descritivo, mobilização, orçamentos, contrato de repasse CAIXA, PROJETOS DE ENGENHARIA.

Estudo técnico preliminar - atendimento ao art. 18, I, Lei 14.133/21

Autuação pela equipe (documentos formais da constituição) – atendimento ao Art. 8 18, Caput, Lei 14.133/21

Declarações de orçamento e disponibilidade financeira - atendimento ao Art. 18, Caput, Lei 14.133/21

Termo de referência - atendimento ao art. 18, II, Lei 14.133/21

Minuta do edital e anexos - atendimento ao art. 18, V, Lei 14.133/21;

Atendidos os requisitos do artigo 17 e 18 da Lei de Licitações, passaremos a análise técnica.

PARECER JURÍDICO

II - FINALIDADE DO PARECER JURÍDICO:

De início, deve-se salientar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir o Gestor máximo do Órgão, no **controle prévio 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 preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará **controle prévio de legalidade** mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de **natureza técnica, financeira, mercadológica ou de conveniência e oportunidade**.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao **detalhamento do objeto da contratação, quantitativos, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado**, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes, com base em parâmetros *técnicos objetivos*, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária do gestor, cuja decisão deve ser motivada nos autos, de acordo com o critério escolhido.

Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta natureza meramente *opinativa* e, por tal motivo, as orientações apresentadas *não se tornam vinculantes* para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. Ou seja, o presente opinativo apresenta natureza obrigatória, porém *não vinculante*.

Por fim, este parecer **não adentrará nas análises de regularidade de cotações de mercado**, por não ser atribuição do órgão jurídico verificar ou atestar sua regularidade, tarefa cabível ao setor competente e autoridade administrativa, incluindo a discricionariedade do setor competente de realizar as cotações nas formas previstas na lei de licitações, a qual não compete ao jurídico, determinar.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, **nem de atos já praticados**.

PARECER JURÍDICO

Incumbe, sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências, e buscar orientação jurídica *antes* da pratica do ato, visando sua correção e prevenção. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação, vide Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO.

Finalmente, deve-se salientar que o parecer jurídico **não é um ATESTE de validade do processo**, mas sim, a mera análise dos requisitos legais e o devido enquadramento da legislação.

III – FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE JURÍDICA DOS DOCUMENTOS ENVIADOS:

Da Fase preparatória e seus elementos:

Conforme ensina a melhor doutrina de Ronny Charles Lopes de Torres, *"a chamada fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e também deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão, que podem interferir na contratação"*, conforme disciplina o artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública.

Observo que a fase preparatória está devidamente formalizada, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública, que é a contratação por meio de concorrência eletrônica, tratando-se de obras e serviços de engenharia.

Estudo Técnico Preliminar:

Em sua essência, o estudo técnico preliminar é um documento **eminentemente técnico**, cuja análise transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico.

Por conceito legal, é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da *primeira etapa do planejamento de uma contratação*. Consoante a doutrina de Marçal Justen Filho, *O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas*.

É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP.

PARECER JURÍDICO

Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

§ 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.

No presente caso, em análise ao ETP, entendemos, a princípio, que o mesmo destoa de seu objetivo, sendo necessário regular adequação ao planejamento da contratação.

Em relação ao **Item 6 – Estimativa do Valor da Contratação (Art. 18, § 1º, VI)**, o ETP afirma que o preço AINDA será definido por "pesquisa de mercado posterior", ignorando a existência de planilhas orçamentárias já confeccionadas pelo setor de engenharia, que foram a base técnica para o plano de trabalho de captação do recurso do objeto que posteriormente, seria licitado.

Se a Administração **já possui planilhas financeiras, BDI, cronograma físico-financeiro e memoriais descritivos**, e todos os demais instrumentos técnicos de engenharia, o ETP **deve** utilizá-los para justificar a viabilidade econômica. Entendemos e opinamos que a comissão de contratação deve reanalisar o **item 6** de acordo com o aparato e documentação técnica de engenharia já existente no processo.

Da mesma forma, faz-se necessário reanálise quanto **ao item 7**, que trata **Descrição da Solução como um Todo (Art. 18, § 1º, IV)**.

Neste ponto, é preciso tratar do DFD, que é um documento inicial de formalização da demanda, e não deve tratar de soluções, execução ou outros itens que devem ser analisados no planejamento, justamente no ETP.

O item 7 **deve descrever a solução técnica escolhida** (execução da quadra poliesportiva coberta no setor Alto Bonito) de forma completa, detalhando por que a obra é adequada, forma de execução, serviços a serem realizados, pois no presente caso, há um conflito entre o **DFD e o ETP**, inexistindo coerência entre estes instrumentos.

Com base no aparato técnico documental do setor de engenharia, que inclusive tem um ETP sobre o objeto da contratação, deve a equipe reorganizar o item de acordo com essa documentação.

PARECER JURÍDICO

Também sugerimos que **o DFD não se transforme em um instrumento de planejamento**, pois o DFD formaliza a necessidade da contratação, enquanto o ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução escolhida.

Por fim, o item 10 do ETP elenca a "elaboração de planilhas" como uma providência futura, ao passo que linhas abaixo, apresenta o valor da contratação, tornando o instrumento incongruente.

Verificou-se que tais documentos Planilhas, cronogramas físico-financeiro, BDI e Projetos já **estão disponíveis e servem de lastro para a própria existência do ETP**.

O **item 10** deve ser ajustado em conformidade com os documentos de engenharia já existentes, incluindo o valor estimado da obra, constituindo a base técnica que ampara a contratação imediata.

Por fim, destacamos que os apontamentos **tratam-se de sugestões**, pois verificamos que o ETP não levou em consideração os documentos principais da obra, que são o aparato técnico de engenharia, o que pode ser um risco à futura execução.

Tal análise técnica cabe **apenas e tão somente ao setor de contratações e planejamento**, para que assim entenda, reformule o instrumento, visto que o mesmo não é elaborado pelo setor jurídico.

Quanto aos demais itens do ETP entendemos que estão de acordo com o **§ 1º do Art. 18**, e **deve conter, obrigatoriamente, os itens 1, 4, 6, 8 e 13 acima citados, conforme § 2º do mesmo artigo**.

Termo de referência:

O TR é necessário para a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, devendo conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração, diante do orçamento detalhado, tendo por base os preços praticados no mercado.

O termo referencial apresentado atende os requisitos mínimos previstos no art. 6, XXIII, da Lei 14.133/21 relacionados e específicos ao objeto da licitação. Sugerimos adequação ao ETP, caso o mesmo seja reformulado.

MODALIDADE, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E MODO DE DISPUTA

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

PARECER JURÍDICO

No caso concreto, a administração optou por realizar a **modalidade de concorrência**, fundamentada no artigo 28, II da Lei 14133/21, caracterizada como modalidade para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) *menor preço*; b) *melhor técnica ou conteúdo artístico*; c) *técnica e preço*; d) *maior retorno econômico*; e) *maior desconto*.

O critério de julgamento adotado foi Menor preço global, com modo de disputa aberto.

ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

No caso concreto, a Administração INFORMOU a dotação, elemento de despesa, ficha e fonte de recurso, conforme despacho exarado pelo secretário de Finanças.

MINUTA DE EDITAL

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, 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, vejamos:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

A minuta do edital apresentada contempla as exigências apresentadas no artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021.

MINUTA CONTRATO

A minuta de contrato conta com todos os requisitos exigidos na Lei 14.133/2021, sendo elas, os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, fundamento legal, objeto, regime de execução, fiscalização, prazo e entrega e validade do contrato, encargos e garantia, cronograma físico financeiro, alteração do contrato, dotação orçamentaria, execução do contrato, direitos e responsabilidades, inexecução e hipóteses de extinção, penalidades, rescisão unilateral, recebimento do objeto, fiscal de contrato,

PARECER JURÍDICO

disposições gerais e foro.

Portanto, a referida Minuta de Contrato, atendeu os dispositivos da Lei 14.133/2021.

DA PUBLICAÇÃO –

Na forma do art. 55, II, alínea “a”, o edital deve ser divulgado com prazo não inferior a 10 (dez) dias úteis, visto tratar-se de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia, conforme definição prevista no art. 6º, XIII, sendo: - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Finalmente, se cumpridas as formalidades conforme descrito no texto da Lei e de acordo com as orientações do TCU e observadas as recomendações desta procuradoria, manifestamos pelo prosseguimento e legalidade do feito.

Tratando-se de recursos federais, observar as publicações na imprensa oficial da UNIAO e alimentação nas devidas plataformas governamentais.

RECOMENDA-SE a alimentação deste processo no sistema SICAP-LCO, em obediência aos prazos previstos na instrução normativa 003/2024.

IV- CONCLUSÃO DA ANÁLISE:

ANTE O EXPOSTO, e nos limites da análise jurídica previstos no art. 53 da Lei 14.133/21, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, manifestamos que os documentos encaminhados, *com a exceção do DFD e ETP*, **atendem as exigências mínimas contidas na lei federal nº 14.133/2021**. Sugerimos que por medida de cautela e prevenção, e antes do regular prosseguimento, conforme art. 17 da Lei 14.133/21, que o processo seja retornado para a equipe de contratação, para análise dos itens do ETP, DFD e caso assim entendam, que seja o instrumento reformulado para atender os documentos de engenharia acostados ao processo, visando segurança futura na execução do contrato.

Caso a equipe entenda não ser necessário formalizar adequações, o processo deve seguir o rito do artigo 17 da Lei 14.133/21.

-RECOMENDAÇÕES –

Com fito de alerta, mesmo que nestes autos já sejam perceptíveis e em grande parte cumpridos, segue com **recomendações**.

RECOMENDA-SE, caso confirme a contratação, que se proceda à publicação do

PARECER JURÍDICO

respectivo *extrato de contratação* e ratificação pela autoridade competente no Diário do Município, alimentando as principais informações no site oficial da Prefeitura, cumprindo o princípio da legalidade e transparência, bem como a publicação do edital e seus anexos no PNCP e nos **diários obrigatórios**;

RECOMENDA-SE que seja dada atenção especial às certidões de regularidades e toda a documentação necessária exigidos pela lei de licitações.

RECOMENDA-SE a publicação do presente procedimento e seus atos indispensáveis no sistema SICAP-LCO, cumprindo os prazos e fases, conforme determina a IN 003/2024 – TCE PLENO, sob pena de aplicação de multa aos responsáveis.

RECOMENDA-SE que, além das publicações nos diários oficiais, a Administração assegure a inserção do edital e todos os seus anexos no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, condição de eficácia indispensável nos termos do **Art. 94 da Lei nº 14.133/21.**"

RECOMENDA-SE que seja elaborado CONTRATO para cada órgão participante e gerenciador.

S.M.J., É o parecer, remeto à apreciação do órgão solicitante para análise e deliberação.

Tocantinópolis, 05 de março de 2026.



LEANDRO FINELLI HORTA VIANNA
OAB/TO 2135.B