



PARECER JURÍDICO

Processo: 591/2026

Origem: Secretaria Municipal de Educação

Assunto: Parecer jurídico quanto à fase interna do procedimento licitatório.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER JURÍDICO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. MODALIDADE CONCORRÊNCIA. ART. 28, II, LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DA FASE PREPARATÓRIA. EXAME DA MINUTA DO EDITAL E DO CONTRATO. ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021.

I – RELATÓRIO

Cuida-se do exame jurídico do processo licitatório instaurado pela Prefeitura Municipal de Bom Jardim de Goiás/GO, modalidade Concorrência nº 002/2026, Menor Preço Global, cujo processo administrativo é o de nº. 591/2026, visando à *CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A EXECUÇÃO DE REFORMA DA QUADRA POLIESPORTIVA DA ESCOLA MUNICIPAL DIMAS NASSER, INCLUINDO DEMOLIÇÃO DA TELA DO ALAMBRADO, ALAMBRADO, PINTURAS DE PISO, DE PAREDES, METÁLICA E EM LETREIRO, EMASSAMENTO, CALÇADA FRONTAL, AMPLIAÇÃO DA PASSARELA DE CONCRETO DA ENTRADA, MURO EXTERNO, FORRO, ESQUADRIAS, REVESTIMENTO DE PISO, REVESTIMENTO DE PAREDE, INSTALAÇÕES ELÉTRICAS, E ALGUNS SERVIÇOS COMPLEMENTARES, CONFORME ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS, MEMORIAL DESCRITIVO, PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS E PROJETOS EXECUTIVOS, E EMENDA PARLAMENTAR Nº. 1180.1/2025, PROCESSO Nº. 202500005012890.*

O procedimento foi formalizado com a juntada dos seguintes documentos essenciais: Protocolo; Documento de Formalização da Demanda – DFD; Estudo Técnico Preliminar – ETP; Projeto Básico; Memorial Descritivo Orçamento Estimativo, Composições e Cotações; Planilha de BDI e



Encargos Sociais; Cronograma Físico-Financeiro; Declarações técnicas; ART; Minuta do Edital e da Minuta Contratual, e outros.

O valor estimado é de R\$ 311.017,29 (trezentos e onze mil, dezessete reais e vinte e nove centavos). A modalidade escolhida foi a Concorrência Presencial, justificando-se pelo número de habitantes do município, conforme art. 176 da Lei Federal nº 14.133/2021.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Considerações preliminares

De início, convém destacar que compete a esta Assessoria Jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021.

A atribuição desta Consultoria Jurídica é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Nesse sentido, corroborando com o disposto, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, assevera *in verbis*:



A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

3

Ademais disso, entende-se que as manifestações da assessoria jurídica são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer. Ou seja, não é vinculante.

Por fim, pressupõe-se que as especificações técnicas contidas no processo licitatório, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantitativos, requisitos e avaliação do preço estimado, dentre outros, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes, com base em parâmetros técnicos objetivos, para o melhor atingimento do interesse público.

2.2. Regularidade da autuação do processo

De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, aplicado subsidiariamente, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que tange especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, conforme art. 184 da Lei n. 14.133, de 2021, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são aplicáveis, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes.

Verifica-se que o presente processo foi devidamente autuado, possuindo os documentos em ordem cronológica, no entanto, recomendo as assinaturas pelos respectivos responsáveis.

2.3. Exigências formais para o procedimento interno



A presente licitação foi fundamentada na Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos – NLLCA.

A fase preparatória do procedimento obedece aos comandos dos arts. 18 a 22 da Lei nº 14.133/2021. O processo contém Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Projeto Básico, Orçamento Estimado com composições de custos, Declaração de Adequação Orçamentária, Minuta do Edital, e demais elementos exigíveis.

Dessa feita, passo a análise dos requisitos legais inerentes ao processo, visando opinar pela legalidade ou não da pretensão administrativa.

2.4. Minuta do Edital

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital.

É preciso lembrar que o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

- I- *justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto.*
- II- *justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;*
- III- *justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; e*
- IV- *justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.*

A motivação, a justificativa, a indicação das parcelas de maior relevância/valor, requisitos de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação, julgamento das propostas e participação ou não de consórcio, exigidos pelo art. 18, inciso IX, constam do processo.

2.5. Da Modalidade e do Regime de Execução



A adoção da modalidade de Concorrência Presencial, amparada no art. 28, II, da Lei nº 14.133/2021, é juridicamente adequada ao objeto – obra e serviços especiais de engenharia –, não sendo cabível o uso do pregão.

O regime de execução por empreitada por preço global, previsto no art. 6º, VIII, da Lei nº 14.133/2021, também está justificado pela característica da contratação (serviço com escopo definido e medição por resultados), com vedação expressa à medição por preços unitários.

2.6. Do Planejamento da Contratação

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e 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, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;



- V - a elaboração do edital de licitação;*
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;*
- X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.*

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.



A justificativa da contratação, elaborada pela Secretaria Municipal de Educação, destaca a necessidade de readequação e melhoria da infraestrutura física da Quadra Poliesportiva, uma vez que essa é destinada às atividades esportivas e pedagógicas da unidade escolar desta municipalidade.

2.7. Da Garantia

A minuta do edital e do contrato prevê a exigência de garantia contratual. Nos termos dos arts. 96 e 98 da Lei nº 14.133/2021. Nas contratações de obras, a garantia poderá ser de até 5% do valor inicial do contrato, podendo o contratado optar por caução em dinheiro, seguro-garantia, fiança bancária ou título de capitalização.

A exigência é salutar para resguardar a Administração Pública contra eventuais inexecuções, especialmente em obras de reforma. O prazo para prestação da garantia deve estar claramente fixado, sendo recomendável que ocorra antes da assinatura do contrato ou da emissão da Ordem de Serviço.

2.8. Minuta do termo de contrato

De acordo com o art. 89 e 92 da NLLCA:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação



e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

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

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

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições



exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

9

2.9. Da IN 09/2023 TCM-GO - Obras e Serviços de Engenharia

A presente contratação pública, regida pela Lei Federal nº 14.133/2021, encontra-se submetida, no âmbito estadual, à Instrução Normativa TCM-GO nº 09/2023, a qual estabelece diretrizes detalhadas sobre a formalização, instrução e condução dos procedimentos licitatórios e contratuais no âmbito dos municípios goianos. Tais normativos visam garantir a legalidade, a eficiência e a economicidade dos gastos públicos, notadamente em contratações de obras e serviços de engenharia, como no caso dos autos.

Nos termos do art. 7º da referida Instrução Normativa, verifica-se que o processo licitatório em análise contempla os elementos essenciais exigidos na fase preparatória, veja-se os itens primordiais do referido art:

Art. 7º Para contratações de obras e serviços de engenharia, devem ser observados, no que couber, os seguintes documentos técnicos na fase de planejamento:

I – documento de formalização da demanda;

II – estudo técnico preliminar;

III – anteprojeto (quando couber);

IV – projeto básico;

V – licença ambiental ou declaração técnica de inexigibilidade ou dispensa;

VI – declaração técnica de inexistência de desapropriações;

VII – declaração técnica de inexistência de impactos ambientais;

VIII – declaração técnica de inexistência de bens tombados ou inventariados;



IX – orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação:

a) no caso de aquisição de bens e contratação de serviços em geral, os preços unitários obedecerão aos preceitos do § 1º do art. 23 da LLC, salvo para a situação apresentada no seu § 3º, e a(s) fonte(s) de referência utilizada(s) deve(m) ser informada(s);

b) no caso de obras e serviços de engenharia, os preços unitários obedecerão aos preceitos do § 2º do art. 23 da LLC, salvo para a situação apresentada no seu § 3º, cuja fonte de referência utilizada deve ser informada e, em todas as situações, deverá ser observado o seguinte:

1. para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 da LLC (empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa e fornecimento e prestação de serviço associado) deverá constar orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, conforme previsão da alínea f, do inciso XXV do art. 6º da LLC;

2. para os regimes de execução previstos nos incisos V e VI do caput do art. 46 da LLC (contratação integrada e contratação semi-integrada), a estimativa de preço poderá ser baseada em orçamento sintético nos moldes do § 5º do art. 23, também da LLC;

3. o percentual de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) a ser adotado deverá estar indicado expressamente no orçamento estimado, bem como a sua composição detalhada ou o sistema de custos do qual foi obtido;

4. o percentual de Encargos Sociais (ES) a ser adotado deverá estar indicado expressamente no orçamento estimado, bem como sua composição detalhada ou o sistema de custos do qual foi obtido;

c) para fins de padronização das análises realizadas nesta Corte de Contas, para contratações de obras e serviços de engenharia serão adotadas as premissas do Anexo 1 desta Instrução Normativa, resguardados os princípios da ampla defesa e do contraditório;

d) no caso de contratação de locação de máquinas, equipamentos e veículos deverá ser apresentada a avaliação técnica quanto à metodologia de composição do custo (e futura medição), que indique se é horária e/ou mensal, além da composição dos custos unitários de cada item;

X – cronograma físico-financeiro da obra;



XI – metodologia de fiscalização da execução contratual;

XII – manifestação jurídica.

§1º Os documentos técnicos constantes deste artigo deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, com emissão de ART ou RRT, conforme o caso, e assinados eletronicamente com indicação do nome completo e do número de registro no respectivo conselho profissional.

§2º Para as contratações de obras e serviços de engenharia com valor estimado inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), poderá ser adotado termo de referência, desde que contenha todos os elementos essenciais exigidos em projeto básico.

§3º A ausência de qualquer dos documentos exigidos neste artigo deverá ser motivada tecnicamente e constar do processo, sob pena de responsabilização do agente público responsável.

Todos esses documentos técnicos devem ser elaborados por profissionais legalmente habilitados, com emissão de ART e assinatura digital, atendendo ao §1º do art. 7º da IN nº 09/2023, estando presente nos autos aquilo que couber.

Diante disso, constata-se a regularidade da instrução processual, estando a fase preparatória alinhada à Instrução Normativa nº 09/2023/TCM-GO e aos princípios da Administração Pública (legalidade, eficiência, publicidade, planejamento e transparência) previstos no art. 37 da Constituição Federal.

III – RECOMENDAÇÕES

A título de recomendação e de forma resumida apontamos:

- a) Que junte aos autos a autorização para publicação do Edital nos termos do art. 53, §3º da Lei nº 14.133, de 2021;
- b) Que promova a publicação:
 - a. Do inteiro teor do Edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e no site oficial do órgão, em respeito ao art.



art. 54, *caput* da Lei nº 14.133, de 2021 e inciso IV do art. 8º da Lei nº 12.527, de 2011;

b. Do extrato do edital, contendo a definição do objeto da licitação, no site que poderá obter a íntegra do Edital, bem como o sistema de processamento do certame:

i. No Diário Oficial do Estado de Goiás, considerando a utilização de recursos provenientes de emenda estadual na presente contratação;

ii. Em um jornal de grande circulação, em respeito ao art. 54, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

c) Que promova o envio do Edital e seus anexos na íntegra para o sistema COLARE do TCM em respeito à IN 012/2018, atentando-se, inclusive, ao prazo de até 3 (três) dias úteis da publicação oficial;

d) Que respeite o prazo mínimo entre a última publicação acima realizada e o dia do certame, não incluindo o dia da publicação e incluindo o último dia;

IV – CONCLUSÃO

Diante da análise dos autos, conclui-se que o procedimento licitatório em exame, referente à Concorrência Presencial para Obras e Serviços de Engenharia nº. 002/2026 encontra-se juridicamente regular, atendendo às disposições da Lei nº 14.133/2021 e da IN nº 09/2023 do TCM-GO. Todavia, compete à autoridade competente a análise quanto a oportunidade e conveniência de manutenção do certame.

É o parecer, *sub censura*.

Bom Jardim de Goiás/GO, 23 de abril de 2026.


DANILLA KELLE OLIVEIRA LOPES

OAB/GO 78.416

GUSTAVO SANTANA AMORIM

OAB/GO 37.199