



## PARECER JURÍDICO

**Processo:** 588/2026

**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 001/2026, Menor Preço Global, cujo processo administrativo é o de nº. 588/2026, visando à *CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A EXECUÇÃO DE REFORMA DA ESCOLA MUNICIPAL DIMAS NASSER, INCLUINDO SUBSTITUIÇÃO DE TELHAS E FORROS DO PAVILHÃO DOS LABORATÓRIOS, REVESTIMENTO DE PISO, REVESTIMENTO DE PAREDES DOS MUROS, SUBSTITUIÇÃO DE LUMINÁRIAS, PINTURAS, E SERVIÇOS DIVERSOS, 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\$ 176.044,95 (cento e setenta e seis mil, quarenta e quatro reais e noventa e cinco 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.

2

## 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.*

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, recomenda-se 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.

4

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

5

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.

6

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 promover melhorias estruturais, funcionais e de segurança no prédio escolar,



garantindo condições adequadas para o desenvolvimento das atividades pedagógicas e administrativas da instituição de ensino 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 artigo:

*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.

11

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. 001/2026 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