

## PARECER JURÍDICO ASSESSORIA JURÍDICA

**DE:** Assessoria Jurídica

**PARA:** Departamento de Licitação

**PROCESSO ADMINISTRATIVO:** nº 6.993/2026

**ASSUNTO:** Análise de minuta do Edital Concorrência 09/2026 para emissão de Parecer Jurídico.

### RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE REFORMA E AMPLIAÇÃO DO CENTRO DE TREINAMENTO BENTO DIAS DE SOUSA (CAMPO REDENÇÃO), MUNICÍPIO DE ITABERAI/GO**, mediante licitação pública, na modalidade concorrência em sua forma eletrônica, cujo regime de execução será empreitada por preço unitário, utilizando o critério de julgamento menor preço global, conforme justificativa e especificações constantes do Projeto Básico e Termo de Referência, e seus anexos.

É a síntese do necessário.

### APRECIÇÃO JURÍDICA

#### Finalidade e abrangência do parecer jurídico

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 (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;

Posto isto, a presente manifestação não se vinculará aos aspectos técnicos envolvidos no objeto/serviço solicitado pelo órgão demandante, mas aos aspectos jurídicos intrínsecos ao procedimento, motivo pelo qual os documentos apresentados no presente Memorando terão seus conteúdos considerados como verossímeis, sem prejuízo de apuração de eventual apuração de responsabilidade caso não reflitam no real atendimento do interesse público.

É o relatório.

## DA FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrarmos à análise jurídica, registra-se que seguem no Memorando os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização de Demanda;
2. Estudo Técnico Preliminar;
3. Matriz de Gerenciamento de Riscos;
4. Relatório de Pesquisa de Preços;
5. Termo de Ordenação de Despesa;
6. Projeto Básico;
7. Termo de Referência;
8. Minuta do Contrato;
9. Pareceres Técnicos Inicial;
10. Parecer do Controle Interno;
11. Minuta do Edital e Anexos.
12. Anexos do Projeto Básico;

Tais documentos fazem parte do da chamada fase preparatória da licitação, devendo, portanto, observar, na medida do possível, o art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021:

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.

Diante da análise dos documentos constantes no processo administrativo, verifica-se que estão atendidos os requisitos do Art. 18, uma vez que foram apresentadas as justificativas que motivam o pedido de contratação, bem como foram acostados os documentos exigidos no referido dispositivo.

Quanto à necessidade da obra, o ETP descreve adequadamente a necessidade de reforma e modernização da infraestrutura do Centro de Treinamento Bento Dias de Souza (campo da redenção).

De mais a mais, diante da análise dos documentos constantes do processo administrativo, verifica-se que estão presentes os requisitos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que foram apresentadas as justificativas que motivam o pedido de contratação, bem como foram acostados os documentos mencionados no referido dispositivo.

## DOS ORÇAMENTOS OBTIDOS

É na fase interna que a Administração define o que se pode chamar de encargo, que nada mais é do que um conjunto de obrigações. Esse conjunto de obrigações expressa a vontade da Administração e representa o que ela deseja para satisfazer a sua necessidade.

É cediço que a elaboração da estimativa de preços nos procedimentos de contratação exige ampla pesquisa de preços, a fim de permitir a identificação precisa da faixa usual de valores praticados para objeto similar ao pretendido.

A Lei nº 14.133/2021 em seu art. 23, §1º, assim disciplinou sobre o valor estimado da contratação:

Art. 23. 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.

(...)

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o **caput** deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

Compulsando os autos, verifica-se que a fonte dos recursos é ordinária, consignado no item 10 do TR. Constata-se, ainda, que a planilha orçamentária utilizada para a estimativa do valor da contratação foi elaborada a partir de diferentes fontes, notadamente o SINAPI, tabela GOINFRA e pesquisa com fornecedor.

A possibilidade de se utilizar sistemas de custos próprios de Estados e Municípios, como o GOINFRA, nos casos de contratações realizadas com recursos próprios, está prevista no § 3º do mesmo artigo, vejamos:

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação (...) poderá ser definido por

meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

Assim, não há óbice legal à adoção do sistema de custos do ente municipal ou estadual, desde que devidamente justificada pela equipe técnica responsável.

### Temporalidade do preço de referência e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

No exercício de nosso dever de prestar assessoria jurídica completa e orientada à mitigação de riscos futuros, cumpre registrar um ponto de atenção referente à defasagem temporal entre os preços de referência que compõem o orçamento estimado e a data prevista para a realização do certame licitatório.

O orçamento em análise foi elaborado com base em tabelas de referência GOINFRA/OUTUBRO 2025 e SINAPI/JANEIRO 2026, ao passo que a licitação encontra-se prevista para maio/junho de 2026, resultando em um intervalo temporal de aproximadamente 6 a 8 meses.

A este respeito, o Tribunal de Contas da União tem demonstrado preocupação com orçamentos que possam não refletir a realidade dos preços de mercado no momento da licitação. O recente Acórdão 1795/2024-Plenário destacou que a Lei nº 14.133/2021, diferentemente da legislação anterior, "vincula o marco inicial [do reajuste] à data do orçamento estimado" justamente para "mitigar os riscos atrelados a desatualização em decorrência do interregno entre a fase preparatória e a apresentação das propostas".

Ainda que anterior à nova legislação, o Acórdão nº 19/2017-Plenário ainda constitui referência interpretativa relevante nas decisões da Corte de Contas da União. Naquela decisão, aplicando por analogia a IN SLTI/MPOG nº 5/2014, o TCU considerou o prazo de seis meses como parâmetro de razoabilidade para a validade de pesquisas de preços, enfatizando que:

*"É oportuno determinar ao órgão que, doravante, abstenha-se de utilizar pesquisa de preços defasada em suas licitações, de modo a que o orçamento estimativo reflita, de fato, os preços praticados no mercado à época do certame."*  
(grifou-se)

No caso concreto, o intervalo de 6 a 8 meses entre a data-base das tabelas de referência e a data prevista para a licitação ultrapassa o parâmetro de cautela de seis meses indicado pelo TCU. Tal circunstância, por si só, pode ensejar questionamentos por

parte de órgãos de controle ou de licitantes acerca da compatibilidade do valor estimado com os preços de mercado vigentes no momento da disputa, em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, e visando robustecer o processo e mitigar o risco de eventuais questionamentos futuros, recomenda-se, como medida de cautela, que seja formalizada nos autos uma análise detalhada de compatibilidade dos preços. Essa análise deve demonstrar que, apesar do intervalo temporal entre a data-base das tabelas de referência (outubro de 2025 e janeiro de 2026) e a data de publicação do edital (abril/maio de 2026), os valores do orçamento permanecem compatíveis com os preços de mercado à época do certame.

A adoção dessa medida, em consonância com a orientação do Acórdão nº 19/2017-Plenário, confere maior segurança jurídica ao procedimento licitatório, protegendo a Administração Pública de questionamentos quanto à adequação e atualidade do orçamento estimado.

## DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) está disciplinado no art. 6º, XX, e art. 18, §1º e §2º da Lei nº 14.133/2021:

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

(...)

XX - estudo técnico preliminar: 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.

Art. 18. (...)

§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 conterà 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;
- 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.

Registra-se, como ponto de atenção, que o Município ainda não instituiu formalmente o Plano Anual de Contratações (PAC), instrumento previsto no art. 12, II da Lei nº 14.133/2021 como mecanismo de governança e planejamento das contratações públicas.

Embora se reconheça que o período de transição normativa tenha se encerrado apenas em 30/12/2023, é relevante consignar que, no exercício de 2026, já transcorreram mais de dois anos da vigência exclusiva da nova Lei de Licitações, além de quase cinco anos desde sua publicação. Nesse contexto, a alegação de fatores temporais e técnicos, especialmente a escassez de pessoal ou necessidade de capacitação, mostra-se progressivamente fragilizada sob a ótica do dever de organização administrativa e planejamento institucional.

A ausência do PAC, embora não implique nulidade automática dos procedimentos licitatórios, pode ser interpretada pelos órgãos de controle como deficiência de governança, fragilidade no planejamento das contratações e risco de impropriedades como fracionamento indevido de despesas, contratações emergenciais reiteradas ou desalinhamento orçamentário.

Dessa forma, recomenda-se que o Município adote, com a maior brevidade possível, providências formais para elaboração e implementação do Plano Anual de Contratações, ainda que de forma progressiva, com cronograma definido e designação expressa de responsáveis, a fim de mitigar riscos de apontamentos futuros, ressalvas em prestações de contas ou eventual responsabilização administrativa.

Destaca-se que Termo de Referência, item 2.2, traz a seguinte redação: “2.2. O objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual pois não há regulamentação para elaboração do PCA no âmbito do Município de Itaberaí.” Que por si só já traz a contradição a respeito de dizer que está previsto do Plano de Contratações Anual e logo em seguida diz que não há regulamentação para elaboração do PCA, ponto este que necessita de adequação, pois está em contradição a frase e o Município não possui o Plano Anual de Contratações.

No que tange à definição do objeto, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar optou, de forma fundamentada, pela não realização do parcelamento dos serviços de reforma e ampliação, adjudicando-os em lote único.

A decisão encontra-se em plena conformidade com a legislação e com a jurisprudência consolidada dos órgãos de controle, notadamente a Súmula 247 do TCU. A justificativa apresentada no ETP demonstra, de maneira robusta e detalhada, que o parcelamento seria tecnicamente inviável e administrativamente desvantajoso, trazendo prejuízos ao conjunto da obra.

Ressalta-se que o objeto caracteriza-se como um conjunto único e integrado de intervenções necessárias à plena restauração da infraestrutura do imóvel, de modo que o fracionamento poderia comprometer a funcionalidade, o desempenho e a preservação das características históricas e arquitetônicas da edificação. Os argumentos apresentados, que versam sobre a interdependência funcional dos serviços, os riscos à gestão e fiscalização do contrato e a necessidade de garantir a responsabilidade técnica unificada, se mostraram suficientes e adequados para motivar a aplicação da exceção à regra do parcelamento.

De mais a mais, entendemos que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

## **DO PROJETO BÁSICO e TERMO DE REFERÊNCIA**

A definição de projeto básico está prevista no art. 6º, XXV da Lei nº 14.133/2021, 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 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;

Segundo entendimento esposado pelo TCU por meio do seu sítio eletrônico<sup>1</sup>, o projeto básico deve contemplar não apenas os elementos de natureza técnica e executiva da contratação, mas também informações relevantes à gestão contratual e aos parâmetros que nortearão o processo licitatório. Trata-se, portanto, de instrumento essencial para assegurar a clareza do objeto, a competitividade do certame e a adequada execução do contrato, refletindo o planejamento prévio exigido pela Lei nº 14.133/2021.

Inclusive, o TCU diz ser possível elencar outros tópicos no Projeto Básico, dentre eles: descrição do objeto a ser licitado; justificativa e objetivo da contratação; descrição da(s) solução(ões); classificação das obras e/ou serviços como comuns ou especiais; forma de seleção do prestador de serviço/fornecedor; requisitos da contratação; diretrizes sobre a sustentabilidade da contratação e demonstração do

<sup>1</sup> <http://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-4-3-projeto-basico-pb/>

**Goiânia:**

Av. Olinda, 960, Park Lozandes,  
Sala 509/510, Goiânia - GO

**Brasília:**

SIG Quadra 1, lote 385, sala 31,  
Zona Industrial, Brasília - DF

**Caldas Novas:**

Rua 29, Qd 28, Lt 16, Instância  
Boa Vista, Caldas Novas - GO

alinhamento da contratação com as diretrizes do plano de gestão de logística sustentável do órgão licitante; regime de execução contratual; forma de adjudicação do objeto; justificativas para o parcelamento ou não do objeto; requisitos de habilitação técnica e econômico-financeira; necessidade ou não de vistoria dos licitantes ao local de prestação dos serviços, observando a possibilidade de os participantes da licitação apresentarem declaração afirmando que conhecem as condições dos locais de execução; cláusulas de reajuste contratual, estipulando o(s) índice(s) aplicável(eis); penalidades; normas gerais de fiscalização contratual; regras sobre a subcontratação (percentual máximo admitido; parcelas do objeto possíveis de serem subcontratadas; documentos a serem exigidos para autorização da subcontratação); forma de pagamento ou critérios de medição dos serviços; definição sobre a periodicidades das medições; prazos para pagamento; documentos exigidos para atestação das faturas; critérios de recebimento dos serviços (prazos de recebimento provisório e definitivo; documentos exigidos; teses e ensaios a serem realizados, definição dos responsáveis pelo recebimento, bem como outras regras aplicáveis); prazos da execução dos serviços e vigência contratual; prazo para início dos serviços; dentre outros.

Verifica-se que o Município de Itaberaí, passou a utilizar, como parte integrante do processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, tanto o documento denominado Projeto Básico quanto o Termo de Referência.

Todavia, a divisão em dois documentos não afasta a obrigatoriedade de observância do conteúdo mínimo previsto no art. 6º, inciso XXV, da Lei nº 14.133/2021, que define de forma expressa os elementos que devem compor o Projeto Básico. Assim, os responsáveis pela elaboração dos documentos técnicos da contratação devem garantir que todos os requisitos legais obrigatórios estejam contemplados, ainda que distribuídos entre o Memorial Descritivo, projetos, especificações técnicas, requisitos e condições da contratação e outros documentos complementares, de modo a assegurar o cumprimento integral das exigências legais e evitar vícios no planejamento da contratação.

Em que pese entendermos que a nomenclatura do documento deva observar a terminologia prevista na legislação, qual seja, Projeto Básico conforme previsão legal, constatamos que o Termo de Referência também contempla, de forma suficiente, os aspectos legais e os parâmetros necessários à condução do processo licitatório e à gestão do futuro contrato, tais como requisitos de desempenho, diretrizes para fiscalização, critérios de medição, bem como os documentos de habilitação, cumprindo, assim, a finalidade que lhe é atribuída pela norma.

Considerando que a intervenção prevista segundo informações constantes nos documentos encaminhados, consiste exclusivamente em serviços de requalificação do

campo de futebol e de suas dependências, compreendendo intervenções de natureza estrutural, arquitetônica, elétrica e hidrossanitária do campo de futebol, a equipe técnica responsável consignou que não há necessidade de realização de estudos topográficos, geológicos ou geotécnicos.

*"tendo em vista as características do objeto, sua natureza e o grau de complexidade dos serviços previstos."*

Embora esta assessoria jurídica não possua competência para avaliar o mérito técnico de tal decisão, compete-lhe analisar a suficiência da motivação dos atos administrativos, um princípio basilar do Direito Público que visa garantir a transparência e a possibilidade de controle dos atos da Administração.

Nesse contexto, cumpre a este órgão jurídico alertar que a justificativa apresentada, por ser genérica e conclusiva, apresenta uma fragilidade sob o ponto de vista formal. A simples menção às "características do objeto", sem um detalhamento mínimo do raciocínio técnico, pode não ser considerada suficiente para amparar a decisão, cuja integridade estrutural atrai um dever de cautela ainda maior para o gestor público.

A aceitação de uma motivação sucinta para um ato discricionário de tal relevância eleva o risco de futuros questionamentos por parte dos órgãos de controle, que podem interpretar a ausência de um registro mais detalhado como uma possível falha no dever de diligência.

Dito isso, este parecer se limita a consignar o risco jurídico-administrativo identificado na fundamentação do ato técnico.

Registra-se que tal dispensa decorre de avaliação técnica da própria área especializada, a qual analisou as características do objeto e concluiu que as intervenções não impactam fundações, estabilidade do terreno ou condições geotécnicas da edificação instalada.

À luz dessa motivação, compete consignar que a definição sobre a pertinência ou não desses estudos é estritamente técnica, cabendo à equipe de engenharia avaliar sua necessidade conforme a natureza e a complexidade dos serviços.

Trata-se de decisão técnica da equipe responsável, fundamentada nas características do objeto. O parecer jurídico, desta forma, registra a motivação apresentada, sem adentrar no mérito técnico da escolha realizada.

No exercício de nosso dever de prestar assessoria jurídica completa e orientada à mitigação de riscos futuros, cumpre registrar um ponto de atenção referente à defasagem temporal entre os preços de referência que compõem o orçamento estimado e a data prevista para a realização do certame licitatório.

O orçamento em análise foi elaborado com base em tabelas de referência GOINFRA/TABELA 10/2025, SINAPI/TABELA 01/2026, com a data de referência em 06/03/2026, ao passo que a licitação encontra-se prevista para maio/junho de 2026, resultando em um intervalo temporal de aproximadamente 06 a 08 meses.

A este respeito, o Tribunal de Contas da União tem demonstrado preocupação com orçamentos que possam não refletir a realidade dos preços de mercado no momento da licitação. O recente Acórdão 1795/2024-Plenário destacou que a Lei nº 14.133/2021, diferentemente da legislação anterior, "vincula o marco inicial [do reajuste] à data do orçamento estimado" justamente para "mitigar os riscos atrelados a desatualização em decorrência do interregno entre a fase preparatória e a apresentação das propostas".

Ainda que anterior à nova legislação, o Acórdão nº 19/2017-Plenário ainda constitui referência interpretativa relevante nas decisões da Corte de Contas da União. Naquela decisão, aplicando por analogia a IN SLTI/MPOG nº 5/2014, o TCU considerou o prazo de seis meses como parâmetro de razoabilidade para a validade de pesquisas de preços, enfatizando que:

“É oportuno determinar ao órgão que, doravante, abstenha-se de utilizar pesquisa de preços defasada em suas licitações, de modo a que o orçamento estimativo reflita, de fato, os preços praticados no mercado à época do certame.” (grifou-se)

No caso concreto, o intervalo de 06 a 08 meses entre a data-base das tabelas de referência e a data prevista para a licitação ultrapassa o parâmetro de cautela de seis meses indicado pelo TCU. Tal circunstância, por si só, pode ensejar questionamentos por parte de órgãos de controle ou de licitantes acerca da compatibilidade do valor estimado com os preços de mercado vigentes no momento da disputa, em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, e visando robustecer o processo e mitigar o risco de eventuais questionamentos futuros, recomenda-se, como medida de cautela, que seja

formalizada nos autos uma análise detalhada de compatibilidade dos preços. Essa análise deve demonstrar que, apesar do intervalo temporal entre a data-base das tabelas de referência (junho de 2025) e a data de publicação do edital (abril/maio de 2026), os valores do orçamento permanecem compatíveis com os preços de mercado à época do certame.

A adoção dessa medida, em consonância com a orientação do Acórdão nº 19/2017-Plenário, confere maior segurança jurídica ao procedimento licitatório, protegendo a Administração Pública de questionamentos quanto à adequação e atualidade do orçamento estimado.

De mais a mais, uma vez observados os apontamentos realizados por esta Assessoria no que diz respeito aos documentos apresentados para análise, entendemos que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

## DA MINUTA DO EDITAL E DA MINUTA DO CONTRATO

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo dois anexos, quais sejam: o Projeto Básico, Termo de Referência e anexos e a minuta do contrato.

Ademais, a minuta do Edital veio com os seguintes itens discriminados: sessão pública; definição do objeto; recursos orçamentários; condições de participação estabelecendo que poderão participar ME e EPP; encaminhamento e elementos da proposta; formulação dos lances; aceitabilidade e classificação da proposta; habilitação; recurso; adjudicação e homologação do certame; pedido de esclarecimentos e impugnação ao edital; infrações administrativas e sanções; disposições finais e foro de julgamento.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

As regras a serem observadas quanto à gestão do contrato, fiscalização, entrega do objeto e condições de pagamento estão estabelecidos no Projeto Básico/Termo de Referência e Minuta Contratual.

Passaremos a discorrer, agora, sobre a Minuta Contratual.

Em análise à Minuta Contratual encaminhada, temos que no documento constam as seguintes cláusulas: objeto; vigência e prorrogação; modelos de execução e gestão contratuais; subcontratação; preço; pagamento; reajuste; obrigações da contratante; obrigações da contratada; obrigações pertinentes a LGPD; infrações e sanções administrativas; da extinção contratual; dotação orçamentária; dos casos omissões; alterações; publicação e foro.

As cláusulas referentes ao modelo de gestão e fiscalização, modelo de execução contratual, condição de entrega e recebimento do bem, fizeram menção ao que foi estabelecido no Termo de Referência, documento anexo ao contrato.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

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

**Goiânia:**

Av. Olinda, 960, Park Lozandes,  
Sala 509/510, Goiânia - GO

**Brasília:**

SIG Quadra 1, lote 385, sala 31,  
Zona Industrial, Brasília - DF

**Caldas Novas:**

Rua 29, Qd 28, Lt 16, Instância  
Boa Vista, Caldas Novas - GO

- 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.

## Garantia de execução

Quanto às cláusulas referentes à garantia de execução contratual, é importante fazermos algumas considerações que embora já estejam consignadas no documento Termo de Referência deverão ser observadas pela Administração Pública quando da assinatura do contrato.

A Lei nº 14.133/2021 prevê no art. 96 a possibilidade da autoridade competente exigir a prestação da garantia de execução da obra, serviço ou fornecimento, pelo futuro contratado, e seu §1º permite ao contratado optar pelas modalidades de

garantia previstas em seus incisos.

Uma das modalidades de garantia é o seguro garantia, onde deverão ser pactuadas com a seguradora todas as coberturas necessárias para cobrir os riscos do inadimplemento. No entanto, além disso, as cláusulas contratuais firmadas com a seguradora devem incluir as seguintes condições:

1. Quando da apresentação da apólice, é importante observar que, de acordo com o art. 17, §§ 1º e 2º, e o art. 27, inciso IV, da Circular Susep 662/2022, caso a apólice preveja a expectativa de sinistro e a necessidade de que a Administração comunique à seguradora sobre essa possibilidade de ocorrência de um sinistro, as condições contratuais do seguro deverão descrever claramente o ato ou fato que define a expectativa, a exigência e os critérios para formalizar a comunicação;
2. o prazo de vigência da apólice deverá ser igual ou superior ao prazo estabelecido no contrato principal;

Deverá ser observado também pela Administração:

- a. A apólice também deverá ser alterada, mediante endosso pela seguradora, sempre que houver modificações de prazos do contrato.
- b. O seguro-garantia continuará em vigor mesmo se o contratado não tiver pago o prêmio nas datas convencionadas;
- c. Se houver cláusula de retomada no contrato, o art. 102 da Lei 14.133/2021 possibilita que a seguradora acompanhe a execução do contrato, de modo a evitar o inadimplemento do contratado. Para isso, a seguradora deve firmar o contrato, inclusive os aditivos, como interveniente anuente. Isso garante que a seguradora tenha livre acesso às instalações onde o contrato está sendo executado, acesso a auditorias técnicas e contábeis, e possa requerer esclarecimentos ao responsável técnico pela obra ou pelo fornecimento. Assim, se ocorrer o inadimplemento do contratado e for exigida a retomada do contrato, a emissão de empenho ocorrerá em nome da seguradora, ou a quem ela indicar (subcontratado) para a conclusão do contrato, desde que demonstrada sua regularidade fiscal. Ademais, a seguradora tem a opção de subcontratar, total ou parcialmente, a conclusão do contrato. Caso a seguradora execute e conclua o objeto do contrato, estará isenta da obrigação de pagar a importância segurada indicada na apólice. Caso não assuma a execução do contrato, pagará a integralidade da importância segurada indicada na apólice.

- d. Importante mencionar ainda que, se o objeto for acrescido ou suprimido, a garantia deve ser atualizada em igual proporção.

Por oportuno, é necessário que no edital conste a origem dos recursos, conforme explicitado no Termo de Referência.

Por fim, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo a concorrência em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de obra e serviços de engenharia segundo consta no Projeto Básico, TR e ETP.

Isto posto, o critério de julgamento da proposta como sendo o “menor preço global” e o modo de disputa “aberto”, do mesmo modo, mostram-se adequados para a modalidade determinada pelo legislador.

E ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, prevê prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações.

Assim, *conditio sine qua non* que sejam preservadas e devidamente observadas as publicações do Edital e do Contrato (quando devidamente assinado), exigidas em lei.

## DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e financeiros, e principalmente após o atendimento das correções sugeridas por esta Assessoria no presente Parecer Jurídico, pela regularidade do processo licitatório, não havendo necessidade de devolução dos documentos para nova análise.

Ressaltamos que, os apontamentos constantes na presente peça, deverão ser observados, obrigatoriamente, pela autoridade competente quando versarem sobre infringências aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, dentre outros constantes na Lei nº 14.133/2021 e CF/1988, bem como quando estiverem em desconformidade com entendimentos predominantes emanados pelos tribunais de contas e/ou tribunais judiciais.

Nesses casos específicos, deverá ser juntado no processo licitatório Certificado, emitido pelo responsável pela elaboração do documento ou pela autoridade competente, atestando que foram sanadas as irregularidades/ilegalidades detectadas, e nos casos em que a autoridade decidir pela manutenção dos documentos na forma como

**Goiânia:**

Av. Olinda, 960, Park Lozandes,  
Sala 509/510, Goiânia - GO

**Brasília:**

SIG Quadra 1, lote 385, sala 31,  
Zona Industrial, Brasília - DF

**Caldas Novas:**

Rua 29, Qd 28, Lt 16, Instância  
Boa Vista, Caldas Novas - GO

estão, não acatando os apontamentos, deverá haver a justificativa dessa decisão nos autos do processo administrativo.

Os apontamentos realizados a título de sugestão não necessitam de certificação, ficando a critério da autoridade com base em seu poder discricionário acatar ou não tais sugestões.

Recomenda-se, ainda, a observância das publicações e do prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo artigo 55, inciso II, alínea "b" da Lei nº14.133/2021.

É o Parecer.

De Goiânia/GO para Itaberaí, 30 de abril de 2026.

**PEDRO MIGUEL**  
**CAETANO DE**  
**ALMEIDA:0072**  
**3707189**

Assinado de forma  
digital por PEDRO  
MIGUEL CAETANO DE  
ALMEIDA:00723707189  
Dados: 2026.04.30  
17:15:24 -03'00'

**Dr. Pedro Miguel Caetano de Almeida**  
**OAB/GO 69.564 | OAB/DF 82.614**