

PARECER JURÍDICO ASSESSORIA JURÍDICA

DE: Assessoria Jurídica

PARA: Departamento de Licitação

PROCESSO ADMINISTRATIVO: nº 3884/2026

ASSUNTO: Análise de minuta de Edital Concorrência 12/2026 para emissão de Parecer Jurídico.

RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a **contratação de empresa para execução dos serviços de revitalização da Praça Vovó Marica** mediante licitação pública, na modalidade concorrência em sua **forma eletrônica**, utilizando o critério de julgamento menor preço global, conforme justificativa e especificações constantes do 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. - Termo de Formalização de Demanda;
2. - Estudo Técnico Preliminar;
3. - Termo de Referência;
4. - Orçamentos; Projeto;
5. - Minuta do Edital e Anexos;
6. - Matriz de Riscos

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.



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

Pelo que constam nos autos, encontram-se presentes os requisitos do art. 18, uma vez que foram apresentadas as justificativas que motivam o pedido de contratação, bem como observou-se que 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.

No processo administrativo licitatório em análise, verifica-se que a composição dos custos da contratação foi realizada mediante a utilização de diversas bases referenciais de preços. Embora a adoção de múltiplos referenciais seja admitida pela legislação e pelas boas práticas de orçamentação, sua utilização deve ser acompanhada da devida motivação técnica, de forma a demonstrar a adequação de cada base empregada à realidade do objeto a ser contratado.

Observa-se, contudo, que não consta justificativa específica nos autos acerca dos critérios adotados para a utilização concomitante de diferentes bases orçamentárias. Nesse sentido, recomenda-se que a Administração explicita os fundamentos técnicos que embasaram a escolha de cada referencial utilizado, especialmente nos casos em que tenham sido adotadas tabelas como EMOP, ORSE, composições próprias ou cotações de mercado.

A justificativa deverá demonstrar, de forma clara e objetiva, a inexistência de item equivalente adequado nas tabelas SINAPI e/ou GOINFRA, bem como a necessidade da utilização de referencial diverso para melhor representar os custos efetivamente praticados e as peculiaridades da contratação.

Tal providência contribuirá para evidenciar a compatibilidade dos preços estimados com as condições de mercado, conferindo maior transparência, motivação e segurança jurídica à formação do orçamento da contratação.

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:

 **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

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 conterá 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;



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

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.

Verifica-se divergência significativa entre o valor estimado consignado no Estudo Técnico Preliminar e o valor constante da planilha orçamentária que instrui o processo.

Enquanto o ETP registra o montante estimado de R\$ 96.473,87, a planilha orçamentária apresenta valor total de R\$ 604.593,47. Tal inconsistência compromete a coerência dos documentos da fase preparatória e pode gerar insegurança quanto à correta definição do valor da contratação.

Dessa forma, recomenda-se o saneamento da divergência, com a devida retificação do documento que contiver informação incorreta ou, alternativamente, a apresentação de justificativa técnica apta a demonstrar a origem da diferença identificada, promovendo a necessária compatibilização entre os documentos que compõem o processo administrativo.

DO TERMO DE REFERÊNCIA

A definição de termo de referência está prevista no art. 6º da Lei nº 14.133/2021, vejamos:

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

XXIII – **termo de referência**: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

O art. 40, §1º da legislação em comento, determina que o Termo de Referência também deverá conter algumas informações, quando for o caso:

Art. 40.

(...)

§ 1º O **termo de referência** deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I – especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II – indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III – especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso. À luz dos dispositivos citados, observou-se que a minuta do Termo de Referência está de acordo com a estipulação legal.

Embora a estrutura do TR esteja satisfatoriamente robusta, existe um item específico no TR que trata de subcontratação, no qual se permite para “REVESTIMENTO PISO SINTÉTICO PISTA ATLETISMO”, contudo, a obra não trata de pista de atletismo, mas sim de piso emborrachado na área de playground, logo, acredito que este objeto estranho foi acrescido por engano, devendo ser corrigido.

O item 4.11 traz uma redação sobre serviços contínuos, porém, bem sabemos que se trata de um serviço por escopo.

No item 2.2 O TR afirma: “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.” Mas bem sabemos que não foi elaborado PCA, logo merece correção.

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 termo de referência 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 Anexo I do Edital – TERMO DE REFERÊNCIA.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: objeto; vigência; preço; pagamento; reajuste; não admissão de subcontratação; modelo de gestão e fiscalização, e modelo de execução contratual; obrigações da Contratante e Contratada; infrações e sanções administrativas; dotação orçamentária; extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

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 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.

Uma pequena ressalva fica por conta das cláusulas de dedicação exclusivas incompatíveis com obra por escopo pois a minuta contratual contém cláusulas relacionadas a serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, verbas rescisórias e realocação de trabalhadores.

Recomenda-se Excluir cláusulas incompatíveis com obra por escopo e reforçar cláusulas próprias de obra com ART de execução, diário de obra, cronograma físico-financeiro, medições, garantia, recebimento provisório e definitivo, responsabilidade por vícios construtivos, sanções por atraso e inexecução.

De mais a mais, 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 harmonia com a legislação, uma vez que o objeto se enquadra na categoria segundo consta no TR e ETP.

Isto posto, o critério de seleção 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.

DO PROJETO BÁSICO

Quanto ao projeto básico, no descritivo do texto afirma que o objeto é execução de obra destinada à implantação de praça pública. Já o TR e edital utilizam a expressão revitalização da Praça Vovó Marica. Assim, recomenda-se adequar a redação do Projeto Básico para a mesma nomenclatura adotada no edital e TR, evitando divergência conceitual entre construção, implantação e revitalização.

Outra observação é que o projeto como um todo é muito genérico, pois não há indicação dos serviços além da planilha. O Projeto Básico afirma que não se vislumbram serviços, materiais ou equipamentos necessários além daqueles previstos na planilha orçamentária. Contudo, o ideal é que se mantenha a redação apenas se a equipe técnica confirmar plena compatibilidade entre projetos, memoriais, planilha e cronograma. Caso contrário, substituir por redação mais cautelosa a exemplo: “A execução deverá observar integralmente os projetos, memoriais, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro e demais anexos técnicos, prevalecendo a necessidade de compatibilização técnica entre as peças.” Projeto Básico remete excessivamente aos anexos, mas não resume os elementos essenciais, sem considerar que o Projeto Básico perde força como documento central da contratação, ficando dependente da leitura integral dos anexos para compreensão mínima do objeto.

Outra falha é a ausência da definição expressa do regime de execução, pois informa que a contratada fornecerá mão de obra, materiais, equipamentos e insumos, mas não define de forma clara o regime de execução, logo o ideal é que seja apontado o regime de execução adotado.

DAS ARTs

Tanto a ART de engenharia civil quanto à engenharia elétrica, constam como rascunho, logo, se torna necessário a substituição por ARTs definitivas, registradas e quitadas perante o CREA, antes da aprovação final do Projeto Básico e publicação do edital.

DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina -se, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e financeiros e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela regularidade do presente processo licitatório, deste de que observados os apontamentos feitos por este parecerista.

Recomenda-se, ainda, a observância das publicações e do prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo artigo 55, inciso II, alínea "a" da Lei nº14.133/2021.

É o Parecer.

De Goiânia/GO para Itaberaí/GO, 29 de maio de 2026.

EVERTON JOSE DOS
REIS:02118081
138

Assinado de forma
digital por EVERTON
JOSE DOS
REIS:02118081138
Dados: 2026.05.29
13:20:43 -03'00'

EVERTON JOSÉ DOS REIS
OAB/GO 45.114



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