

PARECER JURÍDICO

Processo n°. 1022/2026

Requerente: Agente de Contratação do Município de Alvorada do Norte/GO.

Objeto: Reforma do Prédio do CREAS por meio de Concorrência Presencial 001/2026.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, via Concorrência Presencial, para **EXECUÇÃO DE REFORMA PREDIAL DO CREAS**, nos moldes exarados no Ofício e seus anexos.

O procedimento consta com as seguintes documentações, necessárias para análise jurídica:

- a) SOLICITAÇÃO encaminhada pela **Secretaria Municipal de Obras**;
- b) Estudo Técnico Preliminar, que será objeto de análise própria, pois 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;
- c) Projeto Básico, contendo elementos necessários e suficientes;
- d) **Memorial de Cálculo e Quantitativos** com Cronograma FísicoFinanceiro;
- e) Declaração orçamentária e de impacto orçamentário;
- f) Despacho da Autoridade competente;
- g) Minuta do Edital e documentos anexos.

Feito o relatório, passa-se a análise.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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.

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

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Por fim, saliento que, determinadas observações são **feitas sem caráter vinculativo**, sempre às margens da discricionariedade opinativa, conferida por lei. A questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva do consultante.

Conforme narrado anteriormente, o parecer jurídico é documento indispensável ao certame administrativo. Sendo assim, passa-se à análise das fases e da modalidade pretendida.

a) **DA FASE PREPARATÓRIA PARA A CONTRATAÇÃO.**

Com o advento da NLLC verbaliza verdadeira modernização de processos licitatórios, tornando-o mais profissional, técnico e transparente dos envolvidos nos procedimentos administrativos públicos, inovando, inclusive, o protagonismo da fase externa na modalidade de pregão eletrônico, o pregoeiro.

Tanto é que, Marçal Justen Filho¹ dá à fase inicial (preparatória) como sendo o pilar das contratações, *in literis verbis*:

“Um dos pilares da Lei 14.133/2021 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. A Lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção”.

Pois bem, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se 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

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](#).

Em relação à **modalidade Concorrência** trouxe mais parâmetros para a fase preparatória, trazendo maior uniformidade no regramento, vinculando o gestor à uma série de detalhamento em sede legislativa.

Dentre outros aspectos inovados foi **o Estudo Técnico Preliminar**, tornando-se obrigatório por força do §1º, do Artigo 18, havendo, de forma abrangente, o planejamento da contratação pela própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida exigência. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la para fins conclusivo do objeto licitatório e seus contornos.

Portanto, o preâmbulo procedimental administrativo deve ficar bem caracterizada a necessidade e solução lógica para a compra/aquisição, o que será objeto

b) DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

O ETP da contratação é o documento integrativo à fase de planejamento das contratações públicas. Busca, em síntese, demonstrar a indubitável necessidade de adquirir ou contratar serviços públicos, buscando comprovar a viabilidade técnica para implementá-lo à servir de sustentáculo ao Termo de Referência ou Projeto Básico e está previsto no §1º do artigo 18, da Lei 14.133/21, *in verbis*:

§ 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;

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.

De análise do texto legal em comparação ao contido nos autos, tem-se que o Estudo Técnico Preliminar a exposição quanto à **necessidade** a ser atendida e a **solução mais adequada para tanto**, bem como o **planejamento em andamento**, **requisitos de contratação, quantitativo estimado**, o que permitirá determinar a viabilidade técnica e econômica da contratação.

O §2º, do art. 18 exige, ao menos que o ETP contenha os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

No presente caso, desta forma, os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

c) DO TERMO DE REFERÊNCIA/PROJETO BÁSICO:

O Projeto Básico, exigido para a instauração da licitação, é o documento elaborado a partir dos estudos preliminares, buscando conter elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço.

Inclusive, caso o projeto básico, encontrar-se incompleto ou inconsistente, levará o seu contido a não permitir selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração ou o contrato sem mecanismos adequados para a gestão contratual, com consequente desperdício de recursos públicos.

O Artigo 6º, inciso XXV estabelece o elenco de requisitos a serem observados na elaboração do Projeto Básico. Sob esse ângulo, tal dispositivo destina-se não apenas a definir o significado da expressão, mas também a disciplinar a sua elaboração, 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](#);

No caso em tela, observa-se que o Projeto Básico consta: **(i) objeto detalhado; (ii) Memorial Descritivo e Especificações técnicas; (iii) Cronograma físico-financeiro; (iv) planilha BDI; (v) Memória de Cálculo de Quantitativos; (vi) Projeto Arquitetônico; etc.**

Desta forma, entendo que o Projeto Básico constante **nestes autos** atende

aos pressupostos legais, especialmente quanto ao critério de entrega e posterior pagamento.

d) QUANTO A UTILIZAÇÃO DA CONCORRÊNCIA PARA O OBJETO PRETENDIDO.

O Consulente tem a pretensão de realizar processo licitatório na modalidade Concorrência, com fulcro no dispositivo abaixo transcrito.

Ao observar o objeto detalhado em Projeto Básico, conclui-se ser um serviço de engenharia técnica, pois exige-se qualificação técnica profissional e operacional para fins de habilitação no certame, além de ser necessária o pleno atendimento a projeto físico financeiro da obra.

Daí insurge a necessidade de utilizar-se o procedimento denominado **Concorrência**, pois é aquisição/contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. Vejamos:

Lei nº 14.133/2021

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

(...)

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

(...)

Portanto, a modalidade Concorrência, agora prevista na Lei de Licitações (art.28, II, Lei 14.133/21), é adotada para a contratação de bens e serviços de engenharia, ou seja, aqueles cuja padronização e disponibilidade de mercado não podem ser padronizadas no mercado, servindo-se, ao nosso sentir, como critério de exclusão.

Nesse contexto, a própria Lei nº 14.133/2021 conceitua serviços de engenharia, senão vejamos alínea “a”, do inciso XXI, do *caput*, do art. 6º, da NLLC:

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do *caput* deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de

adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

Ademais, ainda que se fale em serviço comum de engenharia, para Joel Menezes Niebuhr também poderá (não há obrigatoriedade) utilizar-se da Concorrência para tal finalidade licitatória, *in verbis*:

“A contratação de obras e serviços comuns de engenharia também poderá ser feita mediante concorrência. Como não existem critérios objetivos para diferenciar hipóteses em que as obras e serviços comuns de engenharia serão contratados ou por pregão ou por concorrência, ou até mesmo uma relação de predominância entre as modalidades, caberá ao agente público responsável escolher a modalidade mais adequada, respaldado por critérios técnicos”.

Nesse diapasão, faço citar os ensinamentos de Juliano Heinem³, que, em síntese, caberá à legislação própria diferenciar e regulamentar esta profissão e, ainda, explicou a distinção entre serviço de engenharia comum e técnico, *in verbis*:

(...) O Conceito de serviço de engenharia é por deveras abstrato, muito mais relacionado ao exercício dos misteres de um engenheiro e arquiteto. Assim em verdade será a lei que regulamenta estas profissões que dirá quis são os serviços considerados de engenharia.

(...)

Os primeiros (serviço comum de engenharia) devem ser categorizados para com aqueles que não precisam ser customizados, enfim, pode-se estabelecer um padrão objetivo de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis.

Os serviços especiais de engenharia são aquelas prestações que por sua alta complexidade, são excluídas das definições de comum. Logo deve ser feita, aqui, uma interpretação por exclusão.”

Diante disto, entendo por necessária a observação da exigência de tecnicidade no exercício do objeto a ser contratado, bem como na padronização do desempenho e qualidade estejam descritos de forma objetivamente definidos em edital, para definir a modalidade Concorrência.

Por fim, importante ressaltar a inovação da NLLC em que estabelece o rito do artigo 17 para o procedimento da Concorrência, se identificando com a do pregão, pois houve a clara inversão das fases de propostas, habilitação e julgamento⁴, por força do artigo 29, da Lei 14.133/21.

e) **DA ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS.**

Por fim, o artigo 25 da NLLCA trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir, *in verbis*:

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.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes

Observa-se que, a Minuta em análise contém os elementos essenciais à sua validade jurídica, tais como: a) objeto; b) participação; c) forma de apresentação de proposta e habilitação; d) abertura da sessão e classificação das propostas com lances; e) fase de julgamento com o critério menor preço; f) habilitação jurídica, fiscal, qualificação econômica-financeira e qualificação técnica, g) recurso; h) adjudicação e homologação; e i) contrato.

O critério de julgamento adotado, **menor preço**, é possível juridicamente à concorrência, por força do artigo 6º, inciso XXXVIII, alínea “a”, ad Lei 14.133/2021.

No que tange ao Contrato administrativo (minuta), observa-se a necessidade de atender ao artigo 89 ao 95 da Lei 14.133/2021, especialmente quanto ao objeto e seus elementos, ao nome das partes, finalidade, número processual, forma de contratação, condições de execução, obrigações, responsabilidade, vinculação ao edital convocatório, prazos, preços, crédito orçamentário, garantias e condições gerais.

Destarte, com relação à minuta do contrato administrativo, verifica-se que o mesmo foi elaborado em consonância com a legislação de regência, havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

f) DA PUBLICIDADE DO EDITAL.

Por se tratar de Concorrência, o Edital de Licitação deverá ser divulgado no PNCP, com extrato publicado no Diário Oficial do ente consulente e jornal de grande circulação, bem como o teor do edital e seus anexos no site eletrônico oficial do ente consulente, vejamos:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, é obrigatória a publicação

de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

Quanto ao prazo entre a divulgação do edital e a apresentação de propostas elances, o artigo 55 estabelece que, no caso de serviços e obras, inciso II, deverão ser de 25 (vinte e cinco) dias úteis (alínea “b”), em se tratando de obras ou serviços especiais de engenharia, ou de 10 (dez) dias úteis no caso de serviços ou obras de engenharia comum (alínea “a”).

CONCLUSÃO

Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, OPINO, S.M.J, **pela aprovação da minuta do edital**, entretanto, ORIENTO QUE O CERTAME SEJA DEFLAGADO DE FORMA ELETRÔNICA OU NA IMPOSSIBILIDADE, QUE SEJA JUNTADO AOS AUTOS A DEVIDA JUSTIFICATIVA ESPECÍFICA AO CERTME EM COMENTO.

É o parecer. S. M. J.

Alvorada do Norte/GO, 11 de fevereiro de 2026.

Eduardo José Dias

OAB/GO N° 19.552