

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1433/2026

INTERESSADOS: Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Administração

ASSUNTO: Análise jurídica da fase preparatória. Contratação de empresa de engenharia para reforma do Terminal Rodoviário Municipal. Exame de legalidade dos artefatos de planejamento, documentos técnicos e minuta do instrumento convocatório.

REFERÊNCIA NORMATIVA: Lei Federal nº 14.133/2021.

PRELIMINARMENTE — DA COMPETÊNCIA E DOS LIMITES DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação jurídica é emitida em observância ao disposto no artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, competindo à Assessoria Jurídica exercer o controle prévio de legalidade dos atos integrantes da fase preparatória da contratação pública, mediante análise da conformidade normativa dos documentos e procedimentos constantes dos autos.

O exame ora realizado possui natureza estritamente jurídica, limitando-se à aferição da compatibilidade formal e material do procedimento com os princípios e regras que regem as contratações públicas, não abrangendo avaliações relacionadas ao mérito administrativo, à conveniência e oportunidade da contratação, tampouco questões técnicas afetas à engenharia, composição de custos, quantitativos, especificações técnicas, metodologias executivas, cálculos estruturais ou aferições de mercado, matérias estas de responsabilidade exclusiva dos setores técnicos competentes e dos profissionais legalmente habilitados.

Nesse sentido, dispõe a Lei nº 14.133/2021:

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.

A atuação desta Assessoria deve ser compreendida como mecanismo de governança, integridade, prevenção de riscos e fortalecimento da segurança jurídica da contratação administrativa, em consonância com os princípios da legalidade, eficiência, planejamento, motivação e segmentação de funções.

I — RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer acerca da regularidade jurídica da fase interna do Processo Administrativo nº 1433/2026, instaurado com a finalidade de promover a contratação de empresa especializada em engenharia para execução de serviços de reforma do Terminal Rodoviário Municipal.

Conforme narrado pela unidade demandante, a intervenção decorre da necessidade de adequação estrutural e funcional do terminal rodoviário local, em atendimento à

Notificação nº 69/2024 expedida pela Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, visando garantir melhores condições de segurança, acessibilidade, conservação e operacionalidade do equipamento público.

Constam dos autos, dentre outros documentos relevantes:

- a) Documento de Formalização da Demanda — DFD;
- b) Estudo Técnico Preliminar — ETP
- c) Termo de Referência;
- d) Projetos, memoriais, cronogramas e planilhas orçamentárias;
- e) Demonstrativo de composição do BDI;
- f) Declarações de adequação orçamentária e disponibilidade financeira;
- g) Minuta do Edital de Concorrência Eletrônica e respectivos anexos.

O valor global estimado para a contratação foi fixado em R\$ 36.291,60 (trinta e seis mil, duzentos e noventa e um reais e sessenta centavos).

Embora o valor se situe dentro da hipótese legal de dispensa em razão do valor, a Administração optou pela adoção da modalidade Concorrência Eletrônica, privilegiando a ampliação da competitividade, a obtenção da proposta mais vantajosa e o fortalecimento da transparência administrativa.

É o relatório.

Passa-se à fundamentação.

II — FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 — DA REGULARIDADE DA FASE PREPARATÓRIA E DO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO

A Lei nº 14.133/2021 inaugurou novo paradigma normativo nas contratações públicas, conferindo centralidade ao planejamento administrativo como pressuposto de legitimidade, eficiência e economicidade da contratação.

A fase preparatória assume papel estruturante, destinando-se à identificação da necessidade administrativa, à definição da solução mais adequada ao interesse público, à gestão de riscos e à construção racional da futura contratação.

Dispõe o artigo 18 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, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Da análise dos autos, verifica-se que a Administração promoveu a instrução da fase interna mediante juntada dos principais artefatos exigidos pela legislação vigente,

especialmente Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, planilhas de custos, cronogramas e minuta do edital.

Observa-se, portanto, aderência substancial ao modelo procedimental estabelecido pela Nova Lei de Licitações, evidenciando preocupação administrativa com a formalização adequada da contratação.

II.2 — DA OPÇÃO PELA CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA

Conforme se verifica dos autos, a Administração deliberou pela adoção da modalidade Concorrência Eletrônica, ainda que o valor estimado da contratação esteja inserido no limite permissivo para contratação direta por dispensa de licitação.

Com efeito, estabelece o artigo 75, inciso I, da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 75. É dispensável a licitação:

I — para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores.”

A despeito da autorização legal para contratação direta, a Administração Pública não está obrigada a utilizar a dispensa de licitação, podendo optar legitimamente pela instauração de procedimento competitivo quando entender que tal medida melhor atende ao interesse público, à ampliação da competitividade, à transparência e à seleção da proposta mais vantajosa.

Sob esse prisma, a escolha pela realização de certame licitatório revela-se juridicamente válida e alinhada aos princípios previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, notadamente os princípios da isonomia, publicidade, eficiência e competitividade.

Todavia, para que reste plenamente justificada a adoção da modalidade Concorrência em detrimento do Pregão, mostra-se indispensável o adequado enquadramento técnico da natureza do objeto.

Nos termos do artigo 29 da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum (...) adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.”

Por sua vez, o artigo 6º, inciso XXI, alínea “b”, define serviço especial de engenharia como:

(...) aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição de serviço comum de engenharia.

Dessa forma, considerando que o pregão constitui modalidade obrigatória para bens e serviços comuns, recomenda-se que o Estudo Técnico Preliminar seja complementado com fundamentação expressa demonstrando as particularidades técnicas, operacionais ou estruturais que justificam o enquadramento do objeto como obra ou serviço especial de engenharia, consolidando juridicamente a opção pela Concorrência Eletrônica.

II.3 — DA CRONOLOGIA DOS ATOS E DA NECESSIDADE DE AJUSTE FORMAL

A análise documental evidencia inconsistência cronológica entre alguns artefatos da fase preparatória.

Constata-se que o Documento de Formalização da Demanda e o Estudo Técnico Preliminar possuem datas de 13 e 14 de abril de 2026, respectivamente, enquanto a planilha orçamentária apresenta data anterior, datada de 24 de março de 2026.

Sob a ótica da governança administrativa, a formação do orçamento estimativo deve decorrer logicamente da definição prévia da necessidade administrativa e da solução escolhida no Estudo Técnico Preliminar.

O próprio artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece sequência lógica de planejamento, segundo a qual o ETP constitui fundamento estruturante dos demais atos preparatórios.

Embora a inconsistência identificada não possua gravidade suficiente para macular integralmente o procedimento, recomenda-se a devida regularização formal das datas ou apresentação de justificativa técnica nos autos, a fim de preservar a coerência cronológica da instrução processual e afastar eventuais questionamentos pelos órgãos de controle externo.

II.4 — DA ANÁLISE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O Estudo Técnico Preliminar apresentado atende, em linhas gerais, aos requisitos previstos no artigo 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

O documento evidencia a necessidade administrativa relacionada à adequação do Terminal Rodoviário Municipal, contextualizando os riscos decorrentes da manutenção da estrutura atual e demonstrando a pertinência da solução proposta.

Constam ainda:

- a) descrição da necessidade da contratação;
- b) estimativa das quantidades;
- c) justificativa da solução escolhida;
- d) estimativa preliminar de custos;
- e) justificativa quanto ao não parcelamento do objeto.

No tocante à formação do valor estimado, verifica-se observância ao artigo 23, §2º, da Lei nº 14.133/2021, mediante utilização de referenciais oficiais de custos para obras e serviços de engenharia, compatíveis com os parâmetros exigidos pelo ordenamento jurídico.

A justificativa para não parcelamento do objeto também se mostra razoável, considerando a necessidade de integração executiva, compatibilidade técnica e responsabilização uniforme da futura contratada.

II.5 — DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência apresenta os elementos essenciais exigidos pela legislação, contemplando definição do objeto, regime de execução, critérios de medição, obrigações das partes, fiscalização contratual, critérios de pagamento e sanções administrativas.

A adoção do regime de empreitada por preço global encontra respaldo no artigo 46 da Lei nº 14.133/2021 e revela-se compatível com a natureza do objeto e com o nível de definição técnica apresentado nos projetos e planilhas.

Verifica-se, ainda, previsão expressa quanto à fiscalização contratual, em conformidade com o artigo 117 da Lei nº 14.133/2021, assegurando mecanismos adequados de acompanhamento da execução contratual.

Os critérios de medição e pagamento encontram-se vinculados à efetiva execução dos serviços e à manutenção das condições de habilitação, em consonância com os princípios da segurança contratual e da proteção ao interesse público.

II.6 — DOS DOCUMENTOS TÉCNICOS DE ENGENHARIA

Os documentos técnicos juntados aos autos demonstram regularidade formal compatível com a natureza da contratação.

A planilha orçamentária encontra-se assinada por profissional habilitado, acompanhada de composição de custos e demonstrativo de Benefícios e Despesas Indiretas — BDI.

O percentual de BDI apresentado, correspondente a 26,20%, revela-se compatível com os parâmetros ordinariamente aceitos pela jurisprudência dos Tribunais de Contas para obras e serviços de engenharia de pequeno porte.

Observa-se, igualmente, previsão relativa à emissão da competente Anotação de Responsabilidade Técnica — ART, bem como observância das normas ambientais aplicáveis, nos termos do artigo 45 da Lei nº 14.133/2021.

II.7 — DA MINUTA DO EDITAL

A minuta do edital foi submetida à análise jurídica e apresenta conformidade substancial com as exigências da Lei nº 14.133/2021.

O critério de julgamento adotado é o de menor preço, adequadamente previsto no artigo 33, inciso I, da legislação de regência.

As exigências de qualificação técnica mostram-se proporcionais e vinculadas às parcelas de maior relevância técnica do objeto, observando o disposto no artigo 67 da Lei nº 14.133/2021, sem evidência de restrição indevida à competitividade.

As cláusulas relativas às sanções administrativas, hipóteses de rescisão, obrigações da contratada, garantias contratuais, recursos administrativos e fiscalização encontram-se compatíveis com o regime jurídico instituído pela Nova Lei de Licitações.

Não se identificam, nesta análise preliminar, cláusulas manifestamente ilegais, restritivas ou potencialmente ofensivas aos princípios da competitividade e da isonomia.

III — CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando os documentos constantes dos autos, a legislação aplicável e os princípios que regem as contratações públicas, esta Assessoria Jurídica manifesta-se **FAVORAVELMENTE** à aprovação da fase preparatória do Processo Administrativo nº 1433/2026, compreendendo o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, os documentos técnicos de engenharia e a minuta do Edital de Concorrência Eletrônica, por se encontrarem, em linhas gerais, em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021.

O prosseguimento do certame fica condicionado às seguintes providências saneadoras:

- a) complementação do Estudo Técnico Preliminar para explicitar, de forma objetiva e fundamentada, as razões técnicas que justificam o enquadramento do objeto como obra ou serviço especial de engenharia, legitimando a adoção da modalidade Concorrência Eletrônica;
- b) regularização da inconsistência cronológica verificada entre os documentos de planejamento e a planilha orçamentária, mediante correção formal das datas ou apresentação de justificativa técnica nos autos.

Cumpridas as diligências acima indicadas, entende esta Assessoria Jurídica que o processo se encontra apto ao prosseguimento da fase externa da licitação, inclusive com publicação do respectivo edital.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Professor Jamil/GO, 01 de junho de 2026.

Jair Cardoso de Azevedo Junior
Assessor jurídico
OAB/GO 60.988