



## PARECER JURIDICO

Processo nº 711/20265;  
Interessado: **Agente de Contratação**;  
Concorrência Eletrônica.

**Assunto: Concorrência. Análise da Fase Inicial. Procedimento Interno. Minuta do Edital e Anexos. Viabilidade Jurídica. Parecer não Vinculado. Opinião Jurídica.**

---

### RELATÓRIO:

---

Cuida-se de processo administrativo, via Concorrência, para **Contratação de empresa para execução de obra de reforma e ampliação de um posto de saúde**, com valor estimado de **R\$ 249.998,15**.

A análise recai sobre a minuta do edital e os documentos que instruem a fase preparatória do certame, notadamente o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência.

O edital em exame estabelece, ainda, critérios de qualificação técnica e econômico-financeira, destacando-se a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional mediante atestados com quantitativos correspondentes a 50% de itens relevantes da planilha orçamentária e a exigência de capital social mínimo de 10% do valor da contratação.

Diante deste cenário, foi solicitada a elaboração de parecer conclusivo sobre a legalidade do procedimento, com foco na classificação do objeto, nos prazos de publicidade e nos requisitos de habilitação, à luz da Lei nº 14.133/2021 e do entendimento consolidado dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM/GO).

É o relatório do essencial. Passo à fundamentação.

Feito o relatório, passa-se a análise.

---

### **DO PARECER JURÍDICO. ANÁLISE NÃO VINCULADA AO ATO.**

---

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 consulente.

---

### DA ANÁLISE JURÍDICA.

---



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 Filho<sup>1</sup> 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, especialmente a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; o edital de licitação; e outros.

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 administrava.

Identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida indigência. Encontrada a melhor.

<sup>1</sup> FILHO, Marçal Justem: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133/21 – São Paulo: RT, pg.331



## **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:

De análise do texto legal, tem-se que o Estudo Técnico Preliminar a exposição quanto à necessidade a ser atendida e a solução mais adequada para tanto, 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**, 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 contendo: a. Localização; b. descrição do produto a ser aplicado; c. elementos com precisão da obra; iii) Cronograma físico-financeiro; iv) planilha orçamentária; v) minuta da qualificação técnica; vi) Dimensionamento; etc.**

Desta forma, entende-se 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 ELETRÔNICA PARA O OBJETO PRETENDIDO.**

O Consultante 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<sup>2</sup> 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 Heinem<sup>3</sup>, 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 quais são os serviços considerados de engenharia.***

<sup>2</sup> NIEBUHR, Joel Menezes: Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2ª edição, 2021, pg.126

<sup>3</sup> JULIANO, Heinen: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 2. Ed. 2022; pg. 67



(...)

*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 julgamento<sup>4</sup>, 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.**

<sup>4</sup> Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação.



ob uma análise criteriosa, o edital demonstra um esforço de alinhamento com a Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência dos órgãos de controle. No entanto, para garantir a plena legalidade e evitar questionamentos futuros, recomendo as seguintes verificações:

1. **Justificativa dos Quantitativos Mínimos:** Confirmar a existência, no processo administrativo, de um estudo técnico que fundamente a definição das parcelas de maior relevância e a pertinência do percentual de 50% para a comprovação da capacidade técnico-operacional.
2. **Não Cumulatividade de Exigências Financeiras:** Assegurar que a exigência de capital social mínimo na fase de habilitação não se confunda ou se acumule indevidamente com a exigência de garantia para a assinatura do contrato.
3. **Clareza do Edital:** O edital deve ser claro em todos os seus pontos para evitar interpretações dúbias que possam levar a desclassificações indevidas ou a recursos que atrasem o certame

A adoção dessas cautelas fortalecerá a segurança jurídica do procedimento licitatório, garantindo que a Administração Pública selecione a proposta mais vantajosa, em estrita observância aos princípios da isonomia, da competitividade e da eficiência.

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 fora 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. (Promulgação partes vetadas)

Quanto ao prazo entre a divulgação do edital e a apresentação de propostas e lances, 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”)**,



PREFEITURA DE  
**NOVA ROMA**  
UNIÃO E COMPROMISSO PARA CONSTRUIR O FUTURO

Departamento  
**Jurídico**

---

## 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 e seus respectivos anexos, bem como da minuta do contrato, SENDO VIAVEL A CONTRATAÇÃO DO OBJETO PRETENDIDO POR MEIO DE CONCORRÊNCIA.**

Remeto o presente processo ao Pregoreiro(a).

Nova Roma/GO, 02 de março de 2026..

*Eduardo Araujo Pereira*

*OAB/GO N° 33.847*



PREFEITURA DE  
**NOVA ROMA**  
UNIÃO E COMPROMISSO PARA CONSTRUIR O FUTURO