PROGEM
Fls. 313
Mat./Port.

Processo: 007/2026

Consulente: Município de Mucajaí/RR / Sec. Municipal de Obras e Infraestrutura

Objeto: Contratação de empresa especializada para construção de Escola Municipal para atender a vila Serra Dourada, no município de Mucajaí/RR, por meio da emenda Federal 202542930007

PARECER JURÍDICO Nº 020/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA 011/2025. **SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA** CONTINUADO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DE ESCOLA MUNICIPAL PARA ATENDER A VILA SERRA DOURADA, NO MUNICÍPIO DE MUCAJAÍ/RR, POR MEIO DA EMENDA FEDERAL 202542930007. LEI Nº 14.133, DE 2021 E DEMAIS ORDENAMENTOS APLICÁVEIS. REGULARIDADE JURÍDICA.

RELATÓRIO:

1. Trata-se de processo administrativo n.º **007/2026** encaminhado a esta assessoria jurídica, para análise formal, cujo o objeto é a Contratação de empresa especializada para construção de Escola Municipal para atender a vila Serra Dourada, no município de Mucajaí/RR, por meio da emenda Federal 202542930007

2. Após regular instrução administrativa na fase interna, com a declaração da natureza comum da obra de engenharia, se observou o cumprimento do art.18 e 46 da Lei 14.133/2021, porquanto, a administração arrolou aos autos físicos as peças técnicas exigidas.

3. Assim, essa Assessoria Jurídica passa a emitir parecer, nos termos reclamados pelo art. 53 e seguintes da Lei 14.133/2021.

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

MARCOS VELOSO
ADVOCACIA E CONSULTORIA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

PROGEM
Fls: 314
Mat./Port.

5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

> "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." (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016).

6. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

DA UTILIZAÇÃO DE CONCORRÊNCIA PARA SERVIÇOS DE ENGENHARIA

7. Cumpre registrar que é possível a contratação de serviços comuns de engenharia por meio de pregão, em razão do disposto no art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021.

PROGEM
Fls: 315
Mat./Port.

De outro lado, anote-se que o dispositivo legal acima veda a utilização da modalidade de pregão para contratações de:

> a) obra (definida no art. 6º, XII, da Lei nº 14.133, de 2021);
> b) serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (descritos no art. 6º, XVIII, da Lei nº 14.133, de 2021); e
> c) serviços especiais de engenharia (definidos no art. 6º, XXI, alínea "b", da Lei nº 14.133, de 2021, isto é, "aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso").

9. No caso, o engenheiro contratado pela Prefeitura, em avaliação, concluiu que o objeto deve ser classificado como **serviços comuns de engenharia** à p. 36.

10. É o que se depreende da especificação do objeto constante no Projeto Básico da contratação.

11. Destaque-se que à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP

12. Antes de adentrar no mérito propriamente dito acerca do ETP – Estudo Técnico Preliminar, cumpre trazer à baila a definição da lei sobre tal documento de instrução do processo administrativo de contratação:

> Art. 6º. 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.

13. Infere-se, dessa forma, que o ETP é documento que consolida diversas outras informações relevantes na formação do anteprojeto e fundamental para a elaboração do projeto básico ou termo de referência ao passo que tem a

lidade de identificar a viabilidade da contratação após análise pormenorizada e informações e indicativos.

14. Como é cediço, o § 1º, do art. 18 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece os elementos do ETP, com a indicação de quais respostas o documento deve ofertar na fase de planejamento.

15. Ressalta-se que o § 1º elenca uma longa lista de itens que podem fazer parte do Estudo Técnico Preliminar. No mesmo sentido, a regulamentação municipal dispõe sobre tais elementos:

> Art. 6º. O Estado Técnico Preliminar – ETP, é o documento que tem o objetivo de demonstrar a real necessidade da contratação, analisar a viabilidade técnica de implementá-la, bem como instruir o arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico e deverá seguir as seguintes diretrizes:
> § 1º. No ETP poderá conter os seguintes requisitos:
> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
> II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;
> III - levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções:
> a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e
> b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.
> IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;
> V - estimativa das quantidades a serem contratadas;
> VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais;
> VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;

PROGEM
Fls: 3/6
Mat./Port.

PROGEM
Fls: 317
Mat./Port.

VIII - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão;

IX - resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento sustentável;

X - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.

16. É certo que na administração pública há compras de produtos ou serviços que podem ser mais ou menos complexas. Por isso, com a finalidade de garantir mais celeridade às compras pública, otimizando recursos, mas ao mesmo tempo assegurando transparência e confiança, o Decreto Municipal n.º 018/2023 prescreveu que em determinados casos de menor complexidade, o ETP pode ser dispensado ou elaborado com um quantitativo menor de elementos.

17. Todavia, o instrumento deve sempre resguardar os princípios norteadores da Lei. Sendo assim, são obrigatórios no ETP, independente da sua natureza (se complexo ou não), os elementos previstos nos incisos I, IV, V, VI, VII, VIII e X.

18. Denota-se que o ETP cumpriu os requisitos mínimos necessários para a contratação.

19. Sobre a questão em exame, oportuno destacar que o ETP, na ótica do Tribunal de Contas da União – TCU, não é obrigatória a sua inclusão como anexo do instrumento convocatório (conf. assentado no julgamento do Acórdão n. nº 2.273/2024, do Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 23.10.2024).

20. Ressalte-se, ainda, que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador.

21. Como assinalado em linhas iniciais, as escolhas no que concerne à necessidade da aquisição dos serviços - especificações, quantidade, material empregado em cada item, etc. - ficam sob o juízo e responsabilidade do administrador público.

PROJETO BÁSICO

PROGEM
Fls: 318
Mat./Port.

22. Verifica-se, contudo, que não se trata de contratação de bens e serviços, mas de obra de engenharia, o que exige outros documentos de planejamento, notadamente o "anteprojeto" (art. 6º, XXIV, Lei n. 14.133/21), o "projeto básico" (art. 6º, XXV) e o "projeto executivo" (art. 6º, XXVI).

23. Há projeto básico juntado aos autos.

24. De acordo com o art. 6º, XXV, da Lei 14.133/21, o projeto básico deve conter:

> 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

PROGEM
Fls: 319
Mat./Port.

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;

25. Denota-se que grande parte da construção do projeto básico demanda conhecimento técnico da área de engenharia, expertise essa que falta a esse órgão de assessoramento jurídico, cabendo apenas no presente momento orientação de que, antes de que se passe à fase externa da licitação, seja seguido o que dispõe o dispositivo legal acima colacionado.

26. Não obstante a ausência de expertise na área de engenharia, esta assessoria jurídica pode constatar a ausência de anteprojeto e projeto executivo. É indispensável, portanto, declaração do setor técnico competente acerca da ausência dos referidos projetos.

MINUTA DE EDITAL

27. O art. 25 da Lei n.º 14.133/21 estabelece que o edital de licitação 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.

28. Inicialmente, observa-se que o edital carreado aos autos possui as referidas regras.

29. A escolha do critério de julgamento pelo menor preço global (menor preço por empreitada global) se justifica em razão da realização da licitação em único item, ou seja: considerando-se indivisível o objeto, por razões de economia de escala, a escolha se amolda à exceção prevista na Súmula 247 do TCU:

> *É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla*

participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

PROGEM Fls. 320 Mat./Port. 30

30. Quanto ao procedimento, ao se referir ao art. 17, a Lei impõe à administração a observância do procedimento a seguir:

> 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.

31. *In casu*, pode-se dizer que na modalidade primeiro se verificam os envelopes contendo as propostas, seguindo-se de lance, em que prevalece o menor preço. Apenas posteriormente será analisado o envelope de habilitação da empresa que apresentar a melhor proposta. Nesse ínterim, pode ocorrer a avaliação de amostras, caso o edital assim o preveja.

32. Cabe registrar que consta no edital a observância do art. 59, §3º, da Lei 14.133/21, que trata da reelaboração linear de planilha de obras, com o fito de afastar eventuais jogos de planilhas (inversão ilícita do Teorema de Pareto):

> § 5º Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta

vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semiintegrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.

33. Outrossim, como é consabido, podem ser exigidos atestados que comprovem a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.

34. A matéria encontra regramento no art. 67 da Lei n. 14.133/2021, sendo que a legitimidade da exigência resta condicionada a certas premissas que, sob a síntese da Súmula nº 263 do Tribunal de Constas da União, acham-se assim enunciadas:

> *"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação de execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."*

35. Nos moldes da jurisprudência do TCU (TC 008.907/2013-7), "*deve o órgão justificar tecnicamente, no processo licitatório ou no texto do edital, sua motivação para entender que todos os itens do objeto do certame são relevantes e ensejam a exigência dos referidos atestados, sejam de responsabilidade técnica do responsável pelo serviço, sejam de desempenho da pessoa jurídica em cuja equipe ele esteja incluído. Ou reduza a exigência ao máximo de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância do serviço, do mesmo modo apresentando justificativa técnica e objetiva*".

36. Ademais, consoante art. 54 da Lei n. 14.133/2021, "*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)*", sendo obrigatória, ainda, "*a publicação de extrato do edital no Diário Oficial (...), bem como em jornal diário de grande circulação*" (*§1º*). Ademais, "*é facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de*

s anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade esponsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente adastrados para esse fim" (§2º).

37. Outrossim, prevê o §3º do art. 54 da Lei n. 14.133/2021 que "após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível", também no sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação.

38. Demais determinações legais que, eventualmente, não tenham sido registradas nesta manifestação, devem ser, igualmente, observadas.

DA MINUTA CONTRATUAL

39. O art. 92, Lei n. 14.133/2021 dispõe sobre as cláusulas contratuais necessárias. São elas, segundo se infere dos incisos daquele dispositivo, as seguintes:

> 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;

PROGEM
Fls. 324
Mat. / Port.

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.

40. Denota-se que a minuta atende aos requisitos mínimos previstos na legislação.

CONCLUSÃO

41. POSTO ISSO, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à conveniência e oportunidade da prática do ato administrativo, opino pela aprovação da minuta do edital e seus anexos, diante da conformidade com o art. 18 da Lei n.º 14.133/2021.

42. Por derradeiro, esclareça-se que não compete à Assessoria Jurídica, enquanto órgão de consultoria jurídica, manifestar-se sobre aspectos

nentemente técnicos, extrajurídicos, tampouco sobre a conveniência e oportunidade atinente aos atos ora pretendidos.

43. Feita a análise formal da contratação por esta Assessoria Jurídica, encaminho os autos ao Controle Interno do Município de Mucajaí/RR para manifestação quanto aos aspectos materiais da contratação.

PROGER
Fls. 325
Mat./Port.

É como opino.

Mucajaí/RR, 30 de janeiro de 2026

Marcos Paulo Veloso
OAB/RR n.º 1343

Lucas Manoel Mendes Rufino
Assessor Jurídico

MARCOS VELOSO
ADVOCACIA E CONSULTORIA