PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 084/2026, CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 006/2026.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E DECRETOS MUNICIPAIS Nº 19/2023, 20/2023 E 01/2024. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. POSSIBILIDADE.

I - RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por objeto a escolha da proposta mais vantajosa para a **"CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A CONSTRUÇÃO DE 20 (VINTE) NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS NO BAIRRO ALTO DO CECÍLIO, ZONA URBANA DO MUNICÍPIO DE FRANCISCO SANTOS - PI, TERMO DE COMPROMISSO Nº 998172/2025/MCIDADES/CAIXA, CONVÊNIO TRANSFEREGOV.BR Nº 998172 (PROPOSTA Nº 040475/2025), CELEBRADO PELA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, REPRESENTADO(A) PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E O MUNICÍPIO DE FRANCISCO SANTOS/PI, CONFORME AS QUANTIDADES, CONDIÇÕES E ESPECIFICAÇÕES CONTIDAS NO PROJETO DE ENGENHARIA – ANEXO IV DESTE EDITAL"**, mediante licitação pública, na modalidade concorrência, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Edital, Termo de Referência e seus anexos.

Os seguintes documentos são relevantes para análise jurídica:

I. Solicitação do órgão requisitante;

II. Estudo Técnico Preliminar – ETP;

III. Pesquisa de Preços;

IV. Termo de Referência;

V. Demonstração de existência de recursos orçamentários;

VI. Autorização do Ordenador de Despesas;

VII. Termo de autuação;

VIII. Portaria de Designação de Agente de Contratação;

IX. Minuta de Edital;

e **X.** Minuta do Contrato Administrativo.

Feito o sintético relatório, passo a fundamentar.

II - FUNDAMENTAÇÃO:

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";

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, 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.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de

sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 artigo 12 da referida lei e 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 artigo 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 artigo 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 artigo 24 desta Lei".

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP.

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

"§ 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".

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no artigo 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 artigo 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

"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;

(...).”

No presente caso, o Termo de Referência atende o disposto na legislação vigente.

DA NATUREZA DE OBRAS E SERVIÇOS COMUNS E ESPECIAIS DE ENGENHARIA, OBJETO DESTA LICITAÇÃO

De início convém registrar que o fundamento legal para a concorrência pública na Lei Federal nº 14.133/2021 está no artigo 6º, inciso XXXVIII, que define concorrência como uma modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.

Além disso, o artigo 28 também menciona a concorrência como uma modalidade de licitação, enquanto o artigo 29 esclarece o procedimento a ser utilizado:

“Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

(...)"

"Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o artigo 17 desta Lei, 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".

Ainda, a concorrência, segundo a lei, pode adotar diversos critérios de julgamento, como menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto, conforme estabelecido no artigo 6º, inciso XLI. A lei também prevê a possibilidade de concorrência eletrônica, com o critério de julgamento sendo o menor preço ou maior desconto, conforme artigo 31.

O artigo 17, § 2º, por seu turno, destaca que o pregão/concorrência eletrônica, proporciona mais transparência ao processo, permitindo que todas as fases sejam acompanhadas em tempo real pela internet.

DA CONTRATAÇÃO POR CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA

Feitas estas considerações, cumpre destacar que no presente procedimento a Administração busca realizar a contratação, como já citado, através de Concorrência. Assim, para a legalidade do procedimento, faz-se necessária a observância da previsão das regras insertas nos artigos 17, 18 e incisos da Lei Federal nº 14.133/2021, que estabelecem todos os elementos que devem ser compreendidos na fase preparatória de todo processo licitatório para contratação pública.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, e a minuta do Edital.

Conforme se observa do procedimento o objeto é lícito, os serviços são considerados **"obras comuns"**, conforme o artigo 6º, XIII da Lei Federal nº 14.133/21, tratando-se de contratação de obra de engenharia. Por tais razões, a aquisição em questão, está de conformidade com a via legal eleita, além de, visivelmente, de acordo com o interesse público.

Assim, visando o atendimento das finalidades institucionais da Prefeitura Municipal de Francisco Santos - Pi, qual seja, oferecer serviços públicos e de qualidade, faz-se necessário que este ente, disponha dos bens/serviços descritos no objeto acima a fim de propiciar a prestação dos serviços em favor da comunidade, como explicado no Termo de Referência.

Ademais, registra-se a existência do plano anual de contratações neste município e se confirma a compatibilidade da contratação, com o referido plano.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: descrição da necessidade, área requisitante, alinhamento entre a contratação e o planejamento, descrição dos requisitos da contratação, da especificação dos bens, forma e critérios de seleção do fornecedor, responsabilidades da contratada, responsabilidades da contratante, do prazo de vigência, das condições de pagamento, dos preços e alterações - aumento e supressão, da fiscalização, das sanções, matriz de risco, alternativas disponíveis no mercado, estimativa do valor da contratação, descrição da solução como um todo, etc, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por sua vez, o estudo técnico preliminar apresentado nos autos possui consonância com os preceitos da Lei Federal nº 14.133/2001, notadamente seu artigo 18.

Portanto, o procedimento encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021. Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas da lei de licitações para fins de contratação nesta sistemática de licitações públicas.

DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

Com respeito à minuta do edital, conforme sabido, 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 elementos essenciais como Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Formulário de Pesquisa de Preços, minuta do Edital, Minuta do Contrato. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão de acordo com a legislação.

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, 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.

É preciso lembrar que o artigo 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, tais como:

I) justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto;

II) justificativa de exigências de qualificação econômico-financeira;

III) justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço;

e **IV)** justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

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.

Por fim, com respeito ao princípio da publicidade, registra-se que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial onde se publicam os atos oficiais do município.

Destarte, da análise dos dispositivos supra, em cotejo com o caso em tela, nota-se a legalidade do procedimento.

III – 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.

Sem mais, remeto ao Pregoeiro para os procedimentos que requer.

É o parecer. s. m. j.

Francisco Santos - Pi, 17 de Novembro de 2026.

gov.br Documento assinado digitalmente
CARLAYD CORTEZ SILVA
Data: 17/11/2026 12:20:25-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

CARLAYD CORTEZ SILVA

Procurador Jurídico Municipal

OAB/PI nº 3449/2001