

ASSESSORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO/PMTP

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 005/2025/ASSS. JURID./PMTP.

ASSUNTO: ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO VIA PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. MODALIDADE CONCORRÊNCIA. FORMA ELETRÔNICA. BASE LEGAL CONTIDA NA LEI 14.133/2021.

SOLICITANTE: COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO-CC/PMTP.

BASE LEGAL: ART. 28, II DA LEI 14.133/2021.

PARECER REFERENCIAL. ABERTURA DE LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. LEI N. 14.133/2021. **OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. ASPECTOS MAIS SENSÍVEIS DESTES TIPO DE CONTRATAÇÃO.** RACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE CONSULTIVA DA ASSESSORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE TAMBORIL DO PIAUÍ-PI. UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO QUE GERA, INCLUSIVE, MAIOR SEGURANÇA JURÍDICA AO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL. PARECER QUE PODERÁ SER APLICADO AOS CASOS IDÊNTICOS. JUNTADA DE CÓPIA DO PARECER REFERENCIAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO CONGÊNERE. DISPENSA DE ANÁLISE DO CASO PELA ASSESSORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO. SALVO OS CASOS DE DÚVIDA EM NOME DA ORDEM JURÍDICA. ANÁLISE DE CASOS SEMELHANTES.

I – RELATÓRIO.

Versam os autos sobre análise jurídica de casos idênticos e congêneres, pertinentes ao tema “**Contratação de obras e serviços de engenharia**”, sob o aspecto legal insculpido na Lei 14.133/2021.

O referente parecer jurídico referencial, foi elaborado levando em conta os casos pertinentes aos contratos que envolvam a necessidade de contratações complexas, em face de projetos básicos para obras e serviços do ramo de engenharia, com ou sem grande vulto financeiro, os quais devem, obrigatoriamente, obedecer às regras técnicas previstas na legislação vigente.

Outrossim, os casos congêneres e futuras situações fáticas alegadas, as quais abordem apenas o aspecto formal deste tipo de contratação, deverão seguir todos os requisitos legais vigentes, sob pena de não concorrer ou beneficiar-se da análise aqui proposta.

Em síntese, é o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL.

a) DO PARECER REFERENCIAL E DO SEU CABIMENTO NOS SERVIÇOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.

Em linhas gerais, para o início do procedimento da licitação há a necessidade do Documento de Formalização da Demanda, que evidencie e detalhe a necessidade administrativa do objeto a ser contratado, juntamente com a justificativa acerca da necessidade de contratação, com base em estudos técnicos preliminares adequados ao porte e à complexidade da obra, como assim assevera o art. 18 da Lei 14.133/2021, senão vejamos:

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 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 art. 24 desta Lei.

Por esta razão, uma vez verificado o rol sequencial acima, o administrador, na condição de órgão ao qual se imputa a vontade estatal, nada mais é do que depositário dos bens e interesses postos pela coletividade e a sua administração, razão pela qual todo e qualquer ato ou procedimento administrativo por ele praticado há que ser suficientemente fundamentado, de forma a possibilitar o controle de sua atuação.

b) DAS OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.

A licitação e contratação de obras e serviços de engenharia recebe um tratamento diferenciado do legislador em razão das peculiaridades existentes em cada uma das fases em que se divide a licitação e que se desenvolve o contrato.

Assim, a legislação estabelece definições que delimitam o campo de abrangência de normas específicas, cujo conteúdo tem variado ao longo do tempo, de modo que a expressão "Obras e Serviços de Engenharia" abrange um espectro de atividades e serviços bem mais amplos do que propõe seu significado meramente linguístico.

Portanto, o primeiro passo para se compreender o alcance dessas normas jurídicas específicas é realizar o trabalho de delimitação de sua área de abrangência, ou seja, o campo de atuação das normas pertinentes, incluindo normas que tenham influência sobre as licitações e contratos públicos, a exemplo da Lei 14.133/2021.

Tendo em vista as diversas leis que tratam da disciplina, pode-se afirmar que são atividades de engenharia aquelas que são executadas pelos seguintes profissionais: **Engenheiros Agrônomos e Engenheiros Cíveis, Engenheiros Industriais, Engenheiros Mecânicos, Engenheiros Eletricistas, Engenheiros de Minas, Engenheiros Geógrafos ou Geólogos, Agrimensores, Engenheiros Geólogos ou Geólogos, Meteorologistas, Arquitetos e Urbanistas.**

Em termos práticos, a própria Lei 14.133/2021, assim define:

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

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**;

b) **serviço especial de engenharia**: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso;

Como bem informa o dispositivo legal, o serviço de engenharia se subdivide em "comum e especial", no qual a sua especificação pode variar de acordo com a heterogeneidade e complexidade do objeto, ficando a cargo do gestor e seus comandados, no momento da elaboração do seu estudo, especificar a forma como o mesmo será apresentado em sua demanda.

Já em relação a obra, embora o conceito não tenha contornos bem definidos no direito e seja especificado por lei de forma exemplificativa, pode-se dizer que obra é toda e qualquer criação material nova ou incorporação de coisa nova à estrutura já existente.

Nesta conjuntura, a ideia de novidade deve dirigir o conteúdo do conceito, a fim de adaptar-se à exemplificação legal de que obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta do agente executor.

Como forma e meio de definição, a Lei 14.133/2021, em seu bojo normativo define:

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

XII - **obra**: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica **intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel**;

Nestes termos, para os futuros casos analisados por esta Administração Municipal, em sua essência, deverão balizar-se tomando por base o conceito legal trazido pelo art. 6º, XII da Lei 14.133/2021, sob pena de descumprir a legalidade vigente na norma.

A distinção é relevante para a escolha da modalidade licitatória cabível, vez que apenas os serviços comuns de engenharia podem e devem ser obrigatoriamente licitados por meio de pregão, de modo que o órgão técnico deverá analisar cuidadosamente as características da atividade a ser contratada a fim de corretamente caracterizá-la como obra ou serviço de engenharia e fundamentar convincentemente a decisão a ser tomada no momento de sua análise.

c) DO PROJETO BÁSICO.

Em Linhas gerais, o projeto básico é o documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares e compreende todos os fatores necessários para a perfeita caracterização do objeto da licitação e tratamento do impacto ambiental, fornecendo todos os subsídios necessários à elaboração de projeto executivo, de modo a permitir a detalhada avaliação dos custos da contratação, bem como definir o prazo necessário para sua conclusão.

A Lei 14.133/2021, traz o conceito definidor do Projeto Básico, nos termos a seguir:

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;

Como visto acima, a Lei de Licitações faz especial ressalva no que diz respeito à perfeita caracterização do objeto para as obras e serviços de engenharia contratados sob o regime de empreitada por preço global ou empreitada integral, ao afirmar que a Administração é obrigada a fornecer com o edital todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

No sentido mais técnico da norma, em regra, é obrigatório que o Projeto Básico apresente como requisito mínimo, suas planilhas, cronograma físico-financeiro, composições do BDI e encargos sociais.

Não obstante, em face dos padrões mínimos dos projetos básicos para obras públicas, o TCU já emitiu súmula, visando estabelecer parâmetros mínimos para a realização e formalização de projetos básicos voltados para obras públicas, vejamos:

SÚMULA TCU 177: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

E em relação aos parâmetros referenciais de preços que devem estar contidos no Projeto Básico, o Tribunal de Contas da União ainda recomenda:

TCU - ACÓRDÃO 454/2014-PLENÁRIO. RELATOR AUGUSTO SHERMAN. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. **A ADOÇÃO DO SINAPI E DO SICRO COMO PARÂMETRO DE VERIFICAÇÃO PELO TCU**

SE AFIGURA DENTRO DOS CONTORNOS DE LEGALIDADE E DE AFERIÇÃO DA ECONOMICIDADE DA CONTRATAÇÃO,
AUTORIZADOS PELO ART. 70, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DEVENDO A ADOÇÃO DE VALORES DIVERGENTES SER FUNDAMENTADA MEDIANTE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS ADEQUADAS.

Nestes termos, fica sugerido neste parecer referencial, que no momento da análise dos casos semelhantes, seja analisado as especificidades do caso, e, se o futuro projeto básico a ser analisado está de acordo com os critérios de preços referenciais oriundos dos sistemas "SINAPI" e "SICRO" ou outro legalmente constituído, com base na orientação jurisprudencial acima citada.

d) DA MODALIDADE LICITATÓRIA "CONCORRÊNCIA" E SUA FORMA ELETRÔNICA.

Quanto à modalidade licitatória a ser adotada, deve-se invocar as normas contidas na Lei nº 14.133/2021, senão vejamos:

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:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

(...)

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 art. 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.

Dessa forma, a modalidade licitatória a ser adotada para fins de aplicação do presente Parecer Referencial é a "**Concorrência Eletrônica**", a qual possui aplicabilidade nos casos de obras e serviços de engenharia, ficando ressalvado apenas os casos de serviços comuns de engenharia, que podem ser realizados por meio da modalidade pregão.

Em outro aspecto, vale lembrar que, a modalidade Concorrência Eletrônica deverá ser utilizada em sua forma eletrônica, aplicando-se, caso necessário, sua exceção à regra, conforme o normativo abaixo:

Lei 14.133/2021

Art. 17 (...)

§ 2º **As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica**, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Por esta razão, todos os casos concretos que envolverem a execução de serviços especiais, de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, poderão ser balizados e operacionalizado com base na modalidade "Concorrência", levando em consideração o preceito normativo aqui exposto.

e) DA MINUTA DE EDITAL E CONTRATO.

Tratando-se de procedimento de abertura de licitação para execução de serviços especiais, de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, deverão ser utilizadas as minutas padronizadas de edital e contrato para concorrência eletrônica, respaldados na Lei n. 14.133/2021.

Em relação a minuta contratual, traz o referido mandamento a obrigatoriedade de abordagem das seguintes cláusulas nos contratos administrativos, podendo estas serem suprimidas ou acrescidas, conforme o caso:

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; 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.

A análise do setor técnico deverá inserir, com base nos preceitos elencados acima, todas as especificações necessárias para a correta formalização do contrato administrativo, sob pena de descumprimento da regra legal.

Sendo assim, tudo o que foi apresentado nos autos, deve estar em perfeita consonância com as devidas causas condicionantes e legais previstas na Lei 14.133/2021.

Ao final de cada análise, é dever da Comissão de Contratação juntar aos autos, suas respectivas listas de verificação, para melhor acompanhamento do feito.

III – CONCLUSÃO.

Em face de todo o exposto, levando em conta as considerações manifestadas, **APROVO** o presente parecer, a fim de que, possa ser utilizado como Parecer Referencial para os casos de contratação para abertura de procedimento licitatório de serviços especiais, de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, nos termos do art. 28, II da Lei 14.133/2021.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Tamboril do Piauí (PI), 06 de junho de 2025.



Dr. Ulisses Lopes Mendes
OAB/PI 12.143

Ulisses Lopes Mendes
OAB/PI 12.143
Assessoria Jurídica do Município



Documento assinado eletronicamente por **LUIS ANDRÉ IDALINO DA SILVA - Matr. 104, AGENTE DE CONTRATAÇÃO**, em **06/01/2026**, às **16:52**, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Decreto Municipal nº 016/2025, de 06 de junho de 2025.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://tamboril.sysdocumentos.com.br/documentos/controlador_externo, informando o código verificador **104Rle0C5xw** e o código CRC **1a59dee3**.