



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELDORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

PARECER 2025/PMEC

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 3.2025-008 CONCORRÊNCIA.
INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A REFORMA DO PISO DA QUADRA DA ESCOLA OGILVANISE MOREIRA DE MOURA, LOCALIZADA NA RUA SOL POENTE S/N, KM 02, NO MUNICÍPIO DE ELDORADO DO CARAJÁS.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133, DE 2021 E DEMAIS LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. CONCORRÊNCIA. OBRA DE ENGENHARIA. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO.

I – DO RELATÓRIO

A Diretoria de Licitações e Contratos encaminhou à assessoria jurídica o presente procedimento licitatório na modalidade CONCORRÊNCIA PÚBLICA, visando análise e emissão de parecer acerca da viabilidade do procedimento de contratação empresa especializada para a reforma do piso da quadra na escola municipal de ensino fundamental Ogilvalnise Moreira de Moura, sediada na Rua Sol Poente, s/n, Km 02 no município de Eldorado do Carajás.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos: Ofício nº 863/2025, de autoria da Secretária Municipal de Educação encaminhado ao Exmo. Sr. Prefeito, solicitando providências para contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços especializados no objeto mencionado.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELDORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Também foram carreados o Documento de Formalização de Demanda – DFD; Estudo Técnico Preliminar – ETP; Termo de Referência – TR; Memorial Descritivo; Autorização do Prefeito; Despacho Orçamentário informando a existência saldo e da respectiva indicação da dotação orçamentária para atender as despesas com a contratação; Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; Autorização da Ordenadora de Despesas; Portaria nº 19/2025/PMEC nomeia o Diretor de Licitações; Portaria nº 405/2025/PMEC dispõe sobre a designação do Agente de Contratação, Pregoeiro e respectiva Equipe de Apoio; Portaria nº 623/2025/PMEC nomeia o Fiscal de Obras e contratos dos convênios; Portaria nº 210/2025/PMEC nomeia a Gestora de Contratos; Despacho de autuação do procedimento licitatório; Minuta de Edital e respectivos anexos; e Despacho solicitando análise pela assessoria jurídica.

É o relatório. Passo ao parecer.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

Da finalidade e da abrangência da manifestação jurídica

Preliminarmente, destaca-se que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade solicitante no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, incisos I e II da Lei nº 14.133, de 2021, conforme abaixo:

“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.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELDORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

§ 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, financeira ou de conveniência e oportunidade.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características e requisitos, 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.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELTORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

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.

Enquadramento técnico e jurídico do objeto da licitação

Na licitação para obras ou serviços de engenharia, a fase de planejamento engloba três etapas sucessivas a fim de enquadrar corretamente o objeto e decidir elementos fundamentais do certame, tais como as exigências de qualificação técnica e a modalidade licitatória aplicável, quais sejam:

- a) classificação como objeto de engenharia;
- b) classificação como obra de engenharia ou serviço de engenharia;
- c) classificação como serviço comum de engenharia ou serviço especial de engenharia.

O art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, assim demarca tais categorias (grifo nosso):

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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELDORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

alteração substancial das características originais de bem imóvel;

(.....)

XXI - **serviço de engenharia**: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a ministração 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;

Assim, é preciso, inicialmente, proceder a classificação como objeto de engenharia.

Segundo o inciso XXI, do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, o serviço de engenharia consiste na atividade ou conjunto de atividades que, por força de



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELTORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

lei, são privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados.

E, segundo a premissa normativa, somente devem ser consideradas privativas de profissional especializado as áreas de atuação nas quais a ausência de formação específica exponha o usuário do serviço a qualquer risco ou danos materiais à segurança, à saúde ou ao meio ambiente (art. 3º, § 2º, da Lei nº 12.378, de 2010 e art. 31, § 1º, da Lei nº 13.639, de 2018).

Cabe avaliar técnica e individualmente se os serviços inclusos em cada grupo da planilha de formação de preços demandam ou não a intervenção de tais profissões.

Se alguns serviços do grupo não requerer a intervenção de engenheiro, arquiteto ou técnico especializado e outros sim, então só deverão ser mantidos todos no mesmo grupo caso demonstrada objetivamente a inviabilidade técnica e/ou econômica de separá-los em itens ou grupos distintos, conforme as premissas do parcelamento do art. 47, II, e § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Outrossim, se nenhum dos serviços do grupo necessitar a intervenção de engenheiro, arquiteto ou técnico especializado, então não caberá exigir a participação restrita às empresas de engenharia, por meio de requisito de qualificação técnica (registro da empresa junto ao CREA).

De todo modo, tal condição é essencial e deve ficar muito clara no planejamento da licitação e no edital, de modo que apenas os grupos de serviços tecnicamente qualificados como de engenharia - que necessitem da



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELDORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

participação ou acompanhamento das profissões citadas - podem exigir o registro da empresa e dos profissionais junto ao CREA.

Quaisquer outros serviços que não se qualifiquem tecnicamente como de engenharia, não podem formular tal exigência, sob pena de restrição indevida à competitividade do certame. E em ocorrendo tal situação, a participação é ampla a qualquer empresa.

Entretanto, por razões óbvias, tal análise não compete ao órgão jurídico, e sim ao setor técnico do órgão licitante, com o auxílio de profissional habilitado de engenharia - justamente quem detém o conhecimento técnico para avaliar se o serviço necessita ou não da participação e acompanhamento de engenheiro, arquiteto ou técnico especializado.

Ultrapassada a fase de classificação como objeto de engenharia, o segundo passo é a classificação como obra de engenharia ou serviço de engenharia.

A classificação precisa do objeto adquiriu relevância com o advento da Lei nº 14.133, de 2021, isto porque, as obras e serviços especiais de engenharia não podem ser licitados por pregão, somente os serviços comuns de engenharia (art. 29, parágrafo único).

Daí a necessidade da área técnica caracterizar expressamente o objeto no planejamento da licitação (ETP ou TR), diferenciando se trata de obras ou serviços de engenharia (especial ou comum), segundo a ótica do art. 6º, XII e XXI da Lei nº 14.133, de 2021 acima transcrito.

Consequentemente, entende-se que serviço de engenharia é a atividade destinada a garantir a fruição de utilidade já existente ou a proporcionar a utilização de funcionalidade nova em bem material já existente.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELTORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Não se cria coisa nova. Pelo contrário, o serviço consiste no conserto, na conservação, operação, reparação, adaptação ou manutenção de um bem material específico já construído ou fabricado. Ou, ainda, na instalação ou montagem de objeto em algo já existente. Objetiva-se, assim, manter-se ou aumentar-se a eficiência da utilidade a que se destina ou pode se destinar um bem perfeito e acabado, preservando as características originais dos bens.

Verifica-se que o consulente, no Documento de Formalização de Demanda e no Termo de Justificativas Técnicas Relevantes, classificaram o objeto como obra de engenharia, indicando a modalidade concorrência.

O terceiro passo é a classificação como serviço comum de engenharia ou serviço especial de engenharia.

Novamente, a distinção é determinante para a escolha da modalidade licitatória cabível, vez que os serviços "especiais" de engenharia devem ser licitados por meio da modalidade concorrência, nos termos do art. 28, II c/c art. 29, parágrafo único da Lei nº 14.133, de 2021.

Na interpretação de Marçal Justen Filho, "bem ou serviço comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública" (Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 37).

O mesmo conceito define o serviço comum de engenharia, segundo o Parecer nº 075/2010/DECOR/CGU/AGU:

"(...) pode definir serviço comum de engenharia como aquele que obedece a padrões de desempenho e qualidade que podem ser definidos objetivamente no edital,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELDORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

estando disponível a qualquer tempo no mercado próprio, com características, quantidades e qualidades padronizadas, sem alta complexidade técnica, e sem necessidade de acompanhamento e atuação relevante e proeminente de um engenheiro especializado."

E, como bem ressalta o TCU, "o conceito de serviço comum não está necessariamente ligado a sua complexidade" (Acórdão nº 1.287/2008 – Plenário). Prossegue o TCU: "a complexidade do objeto pretendido não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de bem comum, mas, sim, o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Assim, caso o objeto apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e o mercado domine as técnicas de sua realização, esse deverá ser classificado como bem ou serviço comum e ser utilizada de forma cogente a modalidade do pregão eletrônico" (Acórdão nº 2.806/2014 – 1ª Câmara).

Portanto, no entendimento do TCU, o foco da definição de bem comum são as "características padronizadas".

Tanto que a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 6º, XXI, "b"), ao definir o que seriam serviço especial de engenharia (não comum), traz o conceito de "alta heterogeneidade ou complexidade".

A autoridade requisitante, conforme ao norte mencionado, não classificou a presente obra como especiais já que aparentemente não se trata alta heterogeneidade ou complexidade.

Adequação da modalidade licitatória



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELDORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Uma vez classificado o objeto como obra ou serviço de engenharia, se mostra adequada a adoção da modalidade da concorrência.

Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELTORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

Nesse particular, cumpre registrar que os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos.

Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Feitas essas considerações, deve o contrato atender os critérios de sustentabilidade. Verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar dispõe sobre os possíveis impactos ambientais e as respectivas medidas mitigadoras.

O projeto executivo é requisito obrigatório da licitação para obras e serviços de engenharia, com ressalva para a hipótese definida no §3º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, conforme dita o art. 46, §1º 4 da respectiva Lei.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELDORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Segundo a definição legal, é o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes. (art. 6º, XXVI, da Lei nº 14.133, de 2021).

A minuta de contrato contempla o cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras.

Nas contratações no regime de empreitada por preço unitário, os pagamentos são atrelados aos quantitativos efetivamente executados pela contratada, com base nos preços unitários registrados em sua planilha. Ainda assim, o cronograma é importante instrumento para guiar as etapas de execução contratual, além de também basear a medição e o pagamento dos serviços prestados.

Trata-se de elemento essencial para que a empresa saiba se tem condições de cumprir os prazos máximos esperados – e, por conseguinte, decida participar ou não da licitação. Da mesma forma, é elemento imprescindível para a futura fiscalização contratual.

A minuta de edital anexada também reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Da Lei Geral de Proteção de Dados



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELTORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Por fim, em observância à Lei nº 13.709, de 2018 (LGPD), registramos que na minuta do contrato administrativo e da ata de registro de preços não constam os números de documentos pessoais dos representantes da Administração e da empresa contratada que irão assiná-los. Constando nos referidos instrumentos apenas a matrícula funcional dos representantes da Administração, e da empresa contratada reporta-se aos dados do ato constitutivo da empresa, para fins de identificação, nos termos do §1º do artigo 89 da Lei nº 14.133, de 2021, que exige apenas esse dado.

DA Publicidade do Edital e do Termo do Contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Deve-se observar, por derradeiro, que após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

III. Da Conclusão

Ante o exposto, **cumpridas as recomendações acima**, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, OPINO de forma FAVORÁVEL pelo prosseguimento do feito à atender necessidade da Secretaria municipal de Educação de Eldorado do Carajás, sem a necessidade de retornar a nova manifestação jurídica.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE ELDORADO DO CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

É o parecer, à análise do Procurador Geral.

Eldorado do Carajás, 22 de outubro de 2025.

Absolon Mateus de Sousa Santos

Assessor Jurídico
OAB/PA 11.408

Miramny Santana Guedelha

Procurador Geral do Município
Portaria nº 007/2025-GP



**ELDORADO
DO CARAJÁS**
PREFEITURA
UM GOVERNO PARA TODOS!

Prefeitura Municipal de Eldorado do Carajás/PA
Rua Rio Vermelho, Esquina com Belo Horizonte
Centro, -km 100 - CEP: 68.524-000
Eldorado do Carajás/PA.