PARECER JURÍDICO

Processo Licitatório Nº 200/2026

MODALIDADE: PREGÃO PRESENCIAL

Pregão Presencial Nº 050/2026

OBJETO: Análise jurídica do Pregão Presencial nº 050/2026, Processo Licitatório nº 200/2026, para contratação de empresa destinada ao assentamento de bloquetes e meios-fios em vias urbanas do Município de Augustinópolis/TO.

Trata-se de análise do Pregão Presencial nº 050/2026, Processo Licitatório nº 200/2026, destinado ao assentamento de 6.164,90 m² de bloquetes e 2.054,97 metros lineares de meios-fios em vias urbanas de Augustinópolis/TO.

Após as autorizações e deliberações preliminares, o conjunto documental foi disponibilizado à assessoria jurídica para análise das minutas e controle prévio de legalidade.

Na sequência, o processo foi remetido a esta assessoria para controle prévio de legalidade da contratação, nos termos do art. 53, caput e § 1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021. A análise considera o conjunto documental efetivamente disponibilizado. É o relatório, passo à análise.

Inicialmente, é importante consignar que este parecer tem o escopo de assistir à Administração no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

Também é importante frisar que o exame prévio possui natureza jurídico-formal e considera os autos no estado em que foram remetidos à assessoria. A avaliação técnica do objeto, dos quantitativos, dos preços e da solução escolhida permanece sob responsabilidade dos setores competentes, sem prejuízo da verificação dos requisitos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

A regular instrução da fase preparatória compreende os documentos exigidos pela legislação e pela regulamentação aplicável, incluindo, conforme o caso,

formalização da demanda, estudo técnico preliminar, pesquisa de preços, análise de riscos, termo de referência, minutas dos instrumentos pertinentes e atos de designação dos agentes responsáveis. A comprovação dos pressupostos técnicos e administrativos integra a responsabilidade dos setores competentes.

No conjunto documental disponibilizado constam Termo de Referência, despacho do Executivo Municipal, atos de autuação, solicitações e declarações de disponibilidade orçamentária e financeira e minuta do edital com anexos, inclusive minuta contratual.

O Termo de Referência deve definir o objeto e as condições da contratação de maneira suficiente para orientar a elaboração das propostas, a execução e o recebimento, observados os parâmetros pertinentes do inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, transcrito a seguir:

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

Importante constar que no tocante às formalidades do edital, e ao elenco de anexos, a legislação prevê determinadas disposições, dentre as quais citam-se as mais importantes a seguir:

> *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.*
>
> *§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.*
>
> *§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso. [...]*
>
> *§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. [...]*

As regras do instrumento convocatório devem guardar coerência com o objeto, o Termo de Referência e os instrumentos de formalização da contratação, permitindo a elaboração de propostas comparáveis e o julgamento objetivo.

A formalização da contratação observa os arts. 92 e 95 da Lei nº 14.133/2021. A minuta deve definir as obrigações técnicas, o regime de execução, os prazos, a medição, o pagamento e o recebimento da intervenção, em coerência com os demais documentos. O art. 92 estabelece:

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 apreciação da viabilidade jurídica considera os requisitos legais da contratação e a instrução disponibilizada.

O Município fornecerá bloquetes, meios-fios, areia e transporte e executará previamente a preparação e compactação do solo; a contratada assumirá mão de obra, ferramentas, equipamentos e assentamento. Essas obrigações devem estar claramente distribuídas nos instrumentos da contratação, de modo a permitir a formação dos preços e o acompanhamento da execução.

A qualificação técnica e econômico-financeira submete-se aos arts. 67 e 69 da Lei nº 14.133/2021. O edital já contém exigências de registro empresarial no CREA, profissional habilitado e atestados.

O quadro-resumo prevê participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte. Sua admissibilidade depende do valor estimado e da unidade de adjudicação efetivamente adotada, sem fracionamento artificial. A ausência de orçamento efetivo no material analisado impede confirmar o pressuposto econômico da exclusividade. A Lei Complementar nº 123/2006 dispõe:

> *Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.*

A concessão dos benefícios encontra limites e condições na legislação, destacando-se os seguintes dispositivos:

> *Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:*
>
> *I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);*
>
> *II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;*
>
> *III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.*

A divulgação do edital e a apresentação das propostas devem observar os prazos mínimos aplicáveis do art. 55 da Lei nº 14.133/2021.

DO REGIME DE EXECUÇÃO E DA VIGÊNCIA

O julgamento por menor preço global não se confunde com o regime de execução. O edital e o quadro-resumo adotam julgamento global, mas o TR indica julgamento por item. A cláusula 3.1 da minuta menciona empreitada global, enquanto a cláusula 6.1 prevê remuneração por m² de bloquetes e metro linear de meios-fios. Pelo art. 46, § 9º, a empreitada por preço global adota medição e pagamento por etapas do cronograma vinculadas a metas de resultado, vedada remuneração orientada por quantidades de itens unitários. A escolha do regime deve refletir a precisão dos quantitativos e os riscos da execução.

O TR contém referências a sistema de registro de preços e ata anual, mas o quadro-resumo informa que não será utilizado SRP, e o edital apresenta minuta contratual. A declaração contábil também cita regra de registro de preços. Os instrumentos devem refletir uma única opção administrativa, devidamente fundamentada, observados os requisitos legais aplicáveis e as recomendações finais.

DO PREGÃO PRESENCIAL

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, no art. 17, § 2º, preferência pela realização das licitações sob a forma eletrônica e admite a forma presencial mediante motivação. O art. 176, II, prevê prazo de 6 (seis) anos, contado da publicação da Lei, para municípios com até 20.000 habitantes cumprirem a obrigação referente à forma eletrônica. A incidência do regime transitório depende do enquadramento do Município e das normas aplicáveis aos recursos utilizados.

A motivação da forma presencial deve considerar as condições administrativas concretas, o eventual enquadramento populacional no art. 176 e as regras incidentes sobre os recursos utilizados, com registro expresso da justificativa nos autos.

A sessão presencial deve ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, com juntada dos arquivos aos autos após seu encerramento, conforme o art. 17, §§ 2º e 5º, da Lei nº 14.133/2021, asseguradas transparência, igualdade de participação e preservação dos registros.

No material apresentado não há identificação de transferência federal específica para este objeto. A classificação da despesa depende da natureza da intervenção efetivamente contratada e deve ser certificada pelo setor contábil, sem inferência jurídica automática sobre o elemento adequado.

A admissibilidade da forma presencial depende, assim, da compatibilidade entre a fundamentação administrativa, o regime legal e regulamentar e as condições do financiamento da contratação.

DO ORÇAMENTO ESTIMADO E DO SIGILO

A estimativa deve observar o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, conforme o objeto, a origem dos recursos e a metodologia aplicável. O TR menciona cotações locais ou regionais, mas o conjunto apresentado não contém pesquisa efetiva e as planilhas exibem valores zerados. São necessárias composições dos serviços, quantitativos, produtividade, mão de obra, equipamentos, encargos e BDI, quando

pertinente, excluindo do preço da contratada os materiais e serviços assumidos pelo Município. O sigilo do art. 24 não dispensa orçamento prévio nem restringe o acesso dos órgãos de controle.

DO OBJETO E DO TERMO DE REFERÊNCIA

A planilha dos cinco trechos totaliza 6.164,90 m² de pavimentação e 2.054,97 metros lineares de meios-fios, sem divergência aritmética identificada. Devem existir unidades próprias e preços compatíveis para cada serviço, sem confundir m² com metro linear.

A minuta disciplina colchão de areia e base de resistência à compressão com espessura mínima de 10 cm, ao mesmo tempo em que atribui ao Município a preparação e compactação do solo. A definição técnica deve separar subleito, base, colchão de assentamento, compactação final, transporte e movimentação de materiais, cortes, arremates e limpeza.

O fornecimento municipal de materiais e a liberação das frentes de trabalho condicionam a execução. O contrato deve disciplinar recebimento e inspeção desses insumos, rejeição de materiais inadequados, perdas justificadas, atrasos imputáveis a cada parte, registro das ocorrências e critérios de medição e recebimento. A fiscalização técnica, o responsável pela execução e os registros de responsabilidade profissional devem corresponder ao objeto e à legislação dos respectivos conselhos.

DAS RECOMENDAÇÕES FINAIS

Recomenda-se, assim, submeter ao setor técnico o enquadramento do objeto como obra ou serviço de engenharia, mediante manifestação de engenheiro ou arquiteto habilitado. O art. 6º, XII e XXI, "a", distingue obra de serviço comum de engenharia, este relativo a manutenção, adequação ou adaptação com preservação das características originais. O TR descreve implantação ou melhoria de

pavimentação, e a minuta menciona execução de obra, circunstâncias que exigem avaliação técnica. A padronização da mão de obra e o fornecimento municipal dos materiais não afastam, por si, a natureza de obra.

Definir e justificar o parcelamento ou a contratação conjunta e uniformizar o julgamento no TR, edital, quadro-resumo, proposta e contrato. Separar os serviços em unidades corretas: m² para pavimentação e metro linear para meios-fios. Corrigir "Metros" nas linhas de pavimentação e estabelecer preços próprios para cada serviço, preservando os totais conferidos de 6.164,90 m² e 2.054,97 metros lineares.

Escolher e justificar o regime de execução. Se empreitada por preço global, vincular medição e pagamento às etapas e metas do cronograma, conforme o art. 46, § 9º. Se empreitada por preço unitário, disciplinar quantitativos efetivamente executados, critérios de medição e limites contratuais, corrigindo a cláusula de empreitada global. O julgamento global pode coexistir com empreitada por preço unitário, desde que a documentação seja coerente e a escolha tecnicamente motivada.

Complementar a motivação da forma presencial, comprovar por dado oficial eventual enquadramento no art. 176 e conferir as condições do financiamento. Assegurar ata, gravação em áudio e vídeo, juntada e preservação dos arquivos, publicidade dos documentos e antecedência do art. 55 conforme a classificação final.

CONCLUSÃO

Por fim, recomenda-se estrita observância quanto à validade das certidões de regularidade fiscal e trabalhista bem como as exigências editalícias.

Face ao exposto, s.m.j., opina-se pelo prosseguimento do procedimento licitatório, condicionado à completa instrução dos autos e ao prévio atendimento das recomendações deste parecer, antes da divulgação do edital ou de sua republicação, quando necessária.

Remeta-se à autoridade competente para apreciação e determinação das providências cabíveis.

Augustinópolis/TO, aos 02 de outubro de 2026.

MAURICIO CORDENONZI
OAB/TO 2.223-B
CORDENONZI ADVOGADOS ASSOCIADOS

ODEAN DA SILVA LIMA QUEIROZ
OAB/TO 8.679

NATANAEL GALVÃO LUZ
OAB/TO Nº 5.384

RIQUELME CARNEIRO ARAÚJO
OAB/TO Nº 13.230
CORDENONZI ADVOGADOS ASSOCIADOS