PARECER JURÍDICO

Concorrência nº. 012/2026

Processo Licitatório nº. 205/2026

OBJETO: Contratação de empresa para execução dos serviços de engenharia referentes ao recapeamento de vias urbanas por aplicação de concreto asfáltico, com fornecimento de mão de obra, equipamentos e insumos, abrangendo 10.548,67 m² no Município de Augustinópolis/TO, vinculada ao Plano de Ação nº 09032026-096384 e à Emenda Parlamentar nº 202640710017.

Trata-se do Processo Licitatório nº 205/2026, na modalidade Concorrência Presencial nº 012/2026, promovido pela Prefeitura Municipal de Augustinópolis/TO, para recapeamento da Avenida Central, Rua Tiradentes e Avenida Alagoas, com valor estimado de R$ 995.214,32 (novecentos e noventa e cinco mil, duzentos e quatorze reais e trinta e dois centavos). O procedimento prevê menor preço global, empreitada por preço global e inversão de fases, em decorrência da extinção do Contrato nº 049/2026, oriundo do Processo nº 137/2026 e da Concorrência nº 009/2026, conforme relato do despacho do Executivo.

APRECIAÇÃO JURÍDICA

Finalidade e abrangência do parecer jurídico.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme o art. 53, caput e § 1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

> *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.*

A definição das soluções de engenharia, dos quantitativos e dos custos compete ao setor técnico responsável. O exame jurídico não substitui essa avaliação nem presume a regularidade de peças apenas mencionadas no edital. Os elementos técnicos devem ser juntados, aprovados e acompanhados da responsabilidade profissional correspondente, permitindo a verificação das exigências legais.

A competência e a designação dos agentes responsáveis pelo procedimento, pela gestão e pela fiscalização devem estar demonstradas nos autos. A análise jurídica limita-se à documentação submetida, sem substituir as atribuições dos setores administrativos e técnicos.

As recomendações de conveniência podem ser avaliadas pela Administração no exercício de sua competência. As correções de legalidade e a juntada dos elementos indispensáveis, contudo, constituem condições para o prosseguimento regular e não são afastadas pelo caráter opinativo do parecer.

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, 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.

O conjunto encaminhado contém termo de referência, despacho autorizativo, autuação, manifestações orçamentária e financeira, solicitação de análise jurídica e minuta de edital com minuta contratual. A concorrência depende da confirmação técnica do enquadramento do objeto como obra ou serviço especial de engenharia, considerados os arts. 6º, XII, XXI e XXXVIII, 28, II, e 29 da Lei nº 14.133/2021.

Art. 28. São modalidades de licitação: (...) II - concorrência. O art. 29, parágrafo único, estabelece:

O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

O setor de engenharia deverá justificar a classificação do recapeamento, esclarecendo se a intervenção altera substancialmente as características originais do imóvel ou se constitui manutenção padronizável com preservação dessas características. Se caracterizado serviço comum de engenharia, deverá ser examinada a adoção do pregão, nos termos do art. 29.

A empreitada por preço global depende de projetos, quantitativos e orçamento suficientemente definidos e de justificativa técnica.

A justificativa do termo de referência indica a necessidade de recuperação da pavimentação, melhoria da segurança viária e da mobilidade urbana, abrangendo 10.548,67 m². Deve ser certificada a existência de Plano de Contratações Anual e, quando elaborado ou exigido pela regulamentação aplicável, demonstrada a compatibilidade da contratação.

> *Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...) VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento,* ***elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência****, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (grifos nossos)*

O Estudo Técnico Preliminar deverá ser demonstrando a necessidade e a viabilidade do recapeamento, a solução escolhida, as estimativas, os requisitos e a justificativa expressa do parcelamento ou não parcelamento.

Seguindo a análise, orienta-se que o projeto básico elaborado deve conter todos os elementos exigidos pelo inciso XXV do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) 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;

Os projetos e demais elementos técnicos devem ser examinados e aprovados pelo setor competente, com orçamento detalhado, BDI, encargos sociais, memórias de cálculo, cronograma e ARTs ou RRTs pertinentes. Deve ser comprovada a regularidade ambiental, inclusive a juntada e abrangência da DDLA nº 135/2026. As referências SINAPI 02/2026, ORSE 01/2026 e SEINFRA 028 indicadas no TR exigem demonstração de adequação, referência territorial e atualidade, bem como justificativa das composições adotadas e observância da ordem de parâmetros do art. 23, § 2º, inclusive quanto ao SICRO, se aplicável.

DA MINUTA DO EDITAL

A minuta do edital identifica o objeto, a participação, a habilitação, o julgamento, os recursos, as garantias e a contratação. Contém relação de peças técnicas no Anexo I e modelos, inclusive minuta contratual.

> *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.*

DA MINUTA DO CONTRATO

A minuta contratual contém disposições sobre objeto, regime de execução, fiscalização, preposto, prazo de execução, encargos, garantias, pagamento, alterações, dotação, extinção, sanções, vigência e recebimento. Seu conteúdo exige compatibilização com o termo de referência e o edital, além do preenchimento dos dados próprios da contratação, respeitados os elementos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

> *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.

Devem ser harmonizados os prazos de execução e vigência, disciplinadas as medições e os pagamentos por etapas e metas do cronograma na empreitada. A minuta deve prever índice tecnicamente adequado, data-base vinculada ao orçamento estimado e periodicidade anual, além de observar os prazos legais para prestação de seguro-garantia, quando escolhido, e as hipóteses do art. 111.

A viabilidade jurídica da concorrência fica condicionada à confirmação técnica da natureza do objeto e à compatibilização da modalidade com o art. 29 da Lei nº 14.133/2021.

O menor preço global deve ser distinguido do regime de empreitada por preço global. A adequação deste regime depende da definição suficiente dos serviços e quantitativos. Devem ser preservados os benefícios legalmente cabíveis às microempresas e empresas de pequeno porte, sem criar preferência local genérica ou restrição territorial injustificada à competição.

DA CONCORRÊNCIA PRESENCIAL

A adoção da concorrência na forma presencial deve ser examinada à luz do art. 17, §§ 2º e 5º, da Lei nº 14.133/2021. A legislação estabelece preferência pela forma eletrônica e admite a realização presencial mediante motivação, com registro da sessão pública em ata e gravação em áudio e vídeo, a ser juntada aos autos após seu encerramento.

No presente procedimento, o edital invoca o regime de transição do art. 176, II, da Lei nº 14.133/2021, que confere aos Municípios com até 20.000 habitantes prazo de seis anos, contado da publicação da Lei, para cumprimento da exigência relativa à forma eletrônica. A utilização desse fundamento exige comprovação do enquadramento populacional e da vigência da regra de transição, além da verificação de condições específicas eventualmente aplicáveis aos recursos federais utilizados.

A justificativa administrativa deverá relacionar a escolha às circunstâncias concretas da contratação e demonstrar sua compatibilidade com a eficiência, a publicidade, a isonomia e a competitividade. Referências genéricas à facilidade de análise documental ou ao incentivo ao comércio local não substituem essa avaliação nem autorizam restrições territoriais aos participantes.

Assim, a realização presencial fica condicionada à fundamentação nos autos e ao atendimento das exigências legais pertinentes, com adequada publicidade, acesso dos interessados e registro integral da sessão. A escolha da forma presencial não dispensa a confirmação técnica da natureza do objeto e da modalidade cabível, conforme já examinado neste parecer.

PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

A publicidade deverá observar os arts. 54 e 94 da Lei nº 14.133/2021, inclusive divulgação do edital e anexos no PNCP e publicação dos extratos nos veículos legalmente exigidos. Caso a Administração invoque a transição do art. 176, deverá demonstrar o enquadramento e cumprir as medidas substitutivas aplicáveis, sem afastar exigências específicas do repasse federal.

Destacamos também 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.

DA NULIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO

A identificação de irregularidades exige distinguir falhas sanáveis de vícios que comprometam a validade do procedimento. A autoridade competente deverá determinar o saneamento quando possível e avaliar eventual anulação dos atos insanáveis, com motivação e observância do contraditório, na forma do art. 71 da Lei nº 14.133/2021.

> I – Competência: devem ser verificadas a competência e a designação dos agentes, avaliando-se a natureza do vício e a possibilidade de correção, quando juridicamente admitida.
>
> II – Violação aos Princípios da Administração Pública: A inobservância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência compromete a validade do procedimento licitatório, ensejando sua anulação.

III – Irregularidade na Publicação do Edital: A ausência ou a deficiente divulgação do instrumento convocatório implica afronta ao princípio da publicidade e à isonomia entre os potenciais licitantes, podendo comprometer a competitividade do certame.

IV – Frustração do Caráter Competitivo: O direcionamento indevido do certame para beneficiar determinado licitante ou a imposição de exigências desproporcionais e injustificadas caracteriza restrição indevida à concorrência, contrariando o disposto no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

V – Descumprimento das Regras Editalícias e Legais: A não observância dos requisitos essenciais do edital ou a imposição de condições ilegais acarreta a nulidade dos atos praticados, haja vista a vinculação da Administração aos termos do instrumento convocatório.

VI – Vícios na Análise e Julgamento das Propostas: A existência de irregularidades na fase de habilitação, no julgamento das propostas ou na classificação dos licitantes compromete a validade do certame, notadamente quando evidenciado desvio de finalidade ou afronta à isonomia.

VII – Fraude ou Simulação: A prática de conluio entre licitantes, a apresentação de documentos falsos ou a ocorrência de outros atos ilícitos atentatórios à lisura do procedimento licitatório ensejam sua nulidade, sem prejuízo das sanções cabíveis.

VIII – Enquadramento do procedimento: a modalidade e os critérios devem ser compatíveis com a classificação técnica do objeto. A extinção do contrato anterior não dispensa o planejamento e a regular instrução da nova licitação, nem autoriza automaticamente contratação direta.

IX – Ausência de Cláusulas Essenciais no Contrato: A não inclusão de disposições obrigatórias no instrumento contratual, conforme determinado pelo artigo 92 da Lei nº 14.133/2021, compromete a validade do ajuste celebrado com a Administração.

O saneamento deve anteceder o prosseguimento e, se o edital já tiver sido divulgado, as alterações que afetem as propostas exigirão nova divulgação e reabertura dos prazos, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

DAS RECOMENDAÇÕES

Quanto à concorrência presencial, cumprir as condições examinadas no tópico próprio, comprovando a motivação, o enquadramento no art. 176, quando invocado, e a observância das regras aplicáveis ao repasse federal. Assegurar o registro da sessão em ata, a gravação em áudio e vídeo e sua juntada aos autos.

O financiamento está vinculado ao Plano de Ação nº 09032026-096384 e à Emenda Parlamentar nº 202640710017, com indicação de transferência especial da União. Deve ser juntada a documentação do repasse, verificadas as condições aplicáveis e comprovadas a disponibilidade dos recursos e a compatibilidade da execução com o plano aprovado.

Considerando a utilização de recursos provenientes de transferência da União, o prosseguimento do certame na forma presencial fica condicionado à prévia verificação e comprovação, nos autos, de sua compatibilidade com as normas específicas do repasse, especialmente quanto à eventual exigência de licitação eletrônica. Caso aplicável a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, deverão ser observados seus arts. 1º, § 2º, e 2º, inclusive quanto à justificativa excepcional para utilização da forma presencial. Por se tratar de transferência especial, deverá ser identificado o regime jurídico efetivamente incidente, sem equiparação automática às transferências voluntárias. A invocação do art. 176 da Lei nº 14.133/2021 não dispensa essa verificação. Constatada exigência de forma eletrônica e ausente hipótese válida de exceção, o procedimento deverá ser adequado antes de seu prosseguimento.

A inversão de fases depende de ato motivado com benefícios concretos para esta contratação, nos termos do art. 17, § 1º.

A duração deverá abranger execução, verificações e recebimento, com justificativa técnica. As medições e pagamentos deverão corresponder às etapas e metas do cronograma, nos termos do art. 46, § 9º, quando mantida a empreitada global.

Confirmar, antes da divulgação e da sessão, a classificação técnica do objeto e a adequação da modalidade. Conferir a publicação efetiva e redefinir a abertura segundo o prazo correspondente à classificação definitiva. Alterações que afetem a formulação das propostas exigem nova divulgação e reabertura dos prazos, conforme art. 55, § 1º.

Juntar os documentos que formalizaram a extinção do Contrato nº 049/2026. Certificar a situação dos demais participantes do certame anterior e fundamentar a opção pelo novo procedimento.

Comprovar a juntada efetiva do ETP, análise de riscos, projetos aprovados, orçamento, composições, memórias de cálculo, cronograma, BDI e documentação ambiental pertinente. A manutenção da empreitada global e o não parcelamento dependem de justificativa técnica suficiente.

Compatibilizar a exigência patrimonial com o limite de até 10% do valor estimado da contratação e com a inversão de fases, evitando referência à proposta final antes de seu julgamento. Uniformizar os dois exercícios contábeis exigíveis, inclusive para escrituração digital, ressalvadas as exceções legais.

Por fim, recomenda-se revisão integral para eliminar erros materiais, remissões incorretas, campos pendentes e referências estranhas ao objeto. Corrigir, inclusive, a identificação como "Pregão Presencial – SRP" na peça denominada parecer jurídico, as menções a ata e a produtos e a utilização deslocada do art. 17 do Decreto nº 11.462/2023. Atualizar fundamentos baseados em normas de exercícios anteriores. As correções de legalidade constituem condições prévias ao prosseguimento, devendo ser comprovadas nos autos.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados acima.

Em análise é perceptível que alguns requisitos que se fazem indispensáveis, tais como, a designação de fiscal de contrato.

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

Face ao exposto, s.m.j., emite-se parecer meramente opinativo pelo prosseguimento do procedimento licitatório, após observadas as recomendações acima listadas.

É o parecer, s.m.j.

Remeta-se a autoridade superior para apreciação e decisão de prosseguimento.

À origem, com as cautelas legais para superior apreciação.

Augustinópolis - TO, aos 29 de outubro de 2026.

MAURICIO CORDENONZI
OAB/TO 2.223-B
CORDENONZI ADVOGADOS ASSOCIADOS

RIQUELME CARNEIRO ARAÚJO
OAB/TO Nº 13.230
CORDENONZI ADVOGADOS ASSOCIADOS

ODEAN DA SILVA LIMA QUEIROZ
OAB/TO 8.679

NATANAEL GALVÃO LUZ
OAB/TO Nº 5.384