

PARECER JURÍDICO

Concorrência nº. 011/2026

Processo Licitatório nº. 188/2026

OBJETO: Contratação de empresa especializada em engenharia para execução da obra de construção do Complexo Idoso em Movimento, com área de 240,00 m², na Rua Pedro Álvares Cabral, Quadra 05, Lotes 26/27/28, Setor Novo Horizonte, no Município de Augustinópolis/TO, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e demais recursos necessários, conforme projetos e documentos técnicos da contratação, vinculada ao Plano de Ação nº 09032026-093155 e à Emenda Parlamentar nº 202637750008.

Trata-se do Processo Licitatório nº 188/2026, na modalidade Concorrência Presencial nº 011/2026, promovido pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Social de Augustinópolis/TO, para construção do Complexo Idoso em Movimento, com valor estimado de R\$ 895.499,46 (oitocentos e noventa e cinco mil, quatrocentos e noventa e nove reais e quarenta e seis centavos). O procedimento adota menor preço global, empreitada por preço global.

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, autorização, autuação, manifestações orçamentária e financeira, solicitação de análise jurídica e minuta de edital com minuta contratual. A modalidade concorrência é compatível, em tese, com a natureza de obra de engenharia, nos termos dos arts. 6º, XXXVIII, e 28, II, 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.

A construção da edificação pode ser licitada por concorrência, ficando a adoção da empreitada por preço global condicionada à precisão do projeto básico, dos quantitativos, das composições de custos e do orçamento, bem como à justificativa técnica do regime escolhido.

A justificativa do termo de referência indica a necessidade de espaço acessível para convivência, lazer, cultura e assistência à população idosa. 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 referido no termo de referência deve demonstrar a necessidade e a viabilidade da construção do Complexo Idoso em Movimento, a solução escolhida, as estimativas, os requisitos e a justificativa de parcelamento ou não parcelamento. Sua juntada e aprovação são necessárias para aferir o planejamento, observados os elementos mínimos do art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021.

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

demaís 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;

O projeto básico deve ser examinado e aprovado pelo setor técnico, com orçamento detalhado, BDI, encargos sociais, memórias de cálculo, cronograma e projetos compatíveis. Devem ser comprovadas a disponibilidade da área, a acessibilidade e a regularidade ambiental cabível, além das ARTs ou RRTs. A estimativa por SINAPI mencionada no termo de referência exige indicação da data-base, referência territorial e composições pertinentes, na forma do art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

DA MINUTA DO EDITAL

A minuta do edital identifica o objeto, os critérios de participação, a habilitação, o julgamento, os recursos, as garantias e a contratação. Contém relação de documentos técnicos no Anexo I e modelos, inclusive minuta contratual. Foram identificadas disposições que exigem revisão, especialmente sobre solvência, qualificação técnica, inversão de fases, modo de disputa, recursos e prazos.

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 por etapas e metas do cronograma físico-financeiro, resolvida a contradição sobre reajuste e observados os prazos para prestação de seguro-garantia, quando escolhido. A minuta deve conter índice, data-base vinculada ao orçamento estimado e periodicidade de reajuste, independentemente da duração contratual.

A modalidade concorrência mostra-se juridicamente compatível com a construção pretendida, nos termos do art. 6º, XXXVIII, combinado com o art. 28, II, da Lei nº 14.133/2021, desde que atendidas as condições de planejamento, instrução e seleção apontadas.

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.

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 o objeto. Este processo trata de concorrência para obra, sem enquadramento em 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

A forma presencial deverá ser amparada em motivação concreta e em comprovação do enquadramento no regime de transição do art. 176, quando invocado, com observância do art. 17, §§ 2º e 5º, da Lei nº 14.133/2021. Argumentos genéricos de facilidade operacional ou estímulo ao comércio local não bastam para justificar restrição à competição. A sessão deverá ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, com juntada da gravação aos autos.

O termo de referência e a minuta indicam financiamento por emenda parlamentar federal, mediante Plano de Ação nº 09032026-093155 e Emenda nº 202637750008. Deve ser juntado o instrumento do repasse e identificada sua natureza, verificando-se as regras específicas sobre forma eletrônica, publicidade, orçamento e execução.

A inversão de fases depende de ato motivado da autoridade competente, com benefícios concretos para esta contratação, na forma do art. 17, § 1º. Os itens 13.1 e 18.2 deverão ser ajustados para apreciação dos recursos em fase única e início do prazo de razões a partir da ata de julgamento na inversão, nos termos do art. 165, § 1º. Deve ser revista a exigência de regularidade fiscal de todos os participantes antes do julgamento, observado o art. 63, III, e

corrigida a contradição entre habilitação prévia de todos e análise sucessiva mencionada no item 13.7.

O modo de disputa anunciado como aberto deverá ser harmonizado com os itens 15.1 e 15.2, que restringem os lances às propostas até 10% acima da melhor ou às três melhores. A Administração deverá definir e fundamentar a sistemática aplicável, sem reproduzir filtros incompatíveis com o modo escolhido, preservando a participação dos licitantes habilitados segundo as regras legais e regulamentares pertinentes.

Uniformizar os prazos: o termo de referência indica vigência de quatro meses, o edital prevê dez meses e a minuta deixa a vigência em aberto, fixando execução em quatro meses desde a ordem de serviço. A duração deve abranger execução, verificações e recebimento, segundo justificativa técnica, com tratamento das hipóteses do art. 111. A medição e o pagamento devem corresponder a etapas e metas do cronograma na empreitada global, conforme art. 46, § 9º, afastando redações próprias de fornecimento de produtos.

Por fim, recomenda-se revisão integral para eliminar erros materiais, remissões incorretas, campos pendentes, inconsistências de numeração e referências estranhas ao objeto, inclusive a registro de preços, aquisição de produtos e normas de exercícios anteriores. As correções de legalidade acima não se confundem com ajustes meramente formais e deverão ser comprovadas antes do prosseguimento. Alterações do edital já divulgado que afetem as propostas exigem nova divulgação e reabertura do prazo legal.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da documentação examinada e excluídos o juízo de conveniência e a validação técnica da engenharia, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados acima.

Consigna-se que ao elaborar o termo de referência, este deve se adequar a realidade do licitante, a título de sugestão, pode-se adotar como referência demandas realizadas no exercício anterior.



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 22 de setembro 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

