PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo	1708003/2026
Concorrência Eletrônica	003/2026
Interessado	Município de Serrinha dos Pintos/RN – Secretaria Municipal de Obras, Meio Ambiente e Urbanismo
Objeto	Contratação de empresa especializada para execução de obra de engenharia destinada à pavimentação a paralelepípedos, pelo método convencional, rejuntados com cimento e areia, compreendendo os trechos Campo Arnaudo, Sangradouro do Açude Lajes e Parede do Açude Lajes.
Valor Estimado	R$ 671.338,37
Assunto	Controle prévio de legalidade da contratação. Art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

EMENTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 003/2026. OBRA DE ENGENHARIA. PAVIMENTAÇÃO A PARALELEPÍPEDOS. FASE PREPARATÓRIA. PLANEJAMENTO. ART. 18 DA LEI Nº 14.133/2021. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. ART. 53. DEFINIÇÃO DO OBJETO. ORÇAMENTO ESTIMADO. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. MODALIDADE CONCORRÊNCIA. FORMA ELETRÔNICA. MENOR PREÇO GLOBAL. MODO DE DISPUTA ABERTO. HABILITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA. GARANTIA DE PROPOSTA. EXEQUIBILIDADE. GARANTIA CONTRATUAL. MINUTA CONTRATUAL. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO. MEDIÇÃO. RECEBIMENTO. PAGAMENTO. PUBLICIDADE. COMPATIBILIDADE ENTRE EDITAL, TERMO DE REFERÊNCIA E CONTRATO. REGULARIDADE JURÍDICA. PARECER FAVORÁVEL AO PROSSEGUIMENTO DA LICITAÇÃO.

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Assessoria Jurídica o Processo Administrativo destinado à realização da Concorrência Eletrônica nº 003/2026, cujo objeto consiste na contratação de

empresa especializada para execução de pavimentação a paralelepípedos, pelo método convencional, rejuntados com cimento e areia, abrangendo os trechos Campo Arnaudo, Sangradouro do Açude Lajes e Parede do Açude Lajes, no Município de Serrinha dos Pintos/RN.

O item 1.1 do instrumento convocatório individualiza o objeto e vincula sua execução às condições, quantidades e exigências constantes do edital e de seus anexos. O item 1.3 estabelece como critério de julgamento o menor preço global. O edital fixa, ainda, a despesa estimada em R$ 671.338,37, vinculada à dotação da Secretaria Municipal de Obras, Meio Ambiente e Urbanismo, elemento 4.4.90.51.00 – Obras e Instalações.

O Termo de Referência detalha o objeto, seus quantitativos e valor, estabelecendo a contratação em item único no montante de R$ 671.338,37, e remete ao Estudo Técnico Preliminar a fundamentação da necessidade, dos quantitativos, da solução e dos requisitos da contratação.

O mesmo Termo de Referência disciplina a regularidade fiscal e trabalhista, a qualificação econômico-financeira, a garantia de proposta, a qualificação técnica e o registro perante os conselhos profissionais competentes.

Também integram a instrução as regras de gestão, fiscalização, medição, liquidação e pagamento, bem como a minuta do futuro contrato administrativo. O próprio edital identifica expressamente como anexos o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar e a Minuta do Termo de Contrato.

É o relatório.

II – DO CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE E DO ALCANCE DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

A análise realizada nesta oportunidade não se limita à conferência meramente formal do edital. A Lei nº 14.133/2021 inseriu o exame jurídico no encerramento da fase preparatória, determinando que o órgão de assessoramento jurídico realize controle sobre a contratação, considerada em sua estrutura jurídico-administrativa.

> **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;

A utilização, pelo legislador, da expressão "análise jurídica da contratação", e não apenas "análise do edital", revela que o controle deve alcançar os elementos juridicamente relevantes formados durante o planejamento e que posteriormente serão exteriorizados no instrumento convocatório.

Essa lógica encontra correspondência no próprio procedimento examinado. O edital não disciplina sozinho a futura relação administrativa: remete as especificações do objeto ao Termo de Referência, determina que os documentos nele previstos sejam utilizados para a habilitação e incorpora a minuta contratual como parte integrante do certame. O item 8.1 do edital estabelece expressamente que os documentos necessários e suficientes à demonstração da capacidade do licitante serão aqueles previstos no Termo de Referência, nos termos dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021.

Da mesma forma, o item 10.4.9 do edital reconhece que a minuta contratual integra o instrumento convocatório e nela estão disciplinadas regras de medição, pagamento, reajuste, penalidades e recebimento.

Há, portanto, uma relação jurídica de complementaridade entre planejamento, Termo de Referência, edital e contrato, sendo esse conjunto, e não apenas uma de suas peças, objeto do controle de legalidade previsto no art. 53.

A análise jurídica, contudo, não se confunde com revisão técnica de engenharia. Projetos, levantamentos, quantitativos, composições de custos, produtividade, metodologia executiva, BDI, encargos, dimensionamentos e demais elementos próprios de conhecimento especializado permanecem submetidos aos profissionais e setores competentes. À Assessoria

Jurídica compete examinar sua repercussão normativa e a legalidade das regras deles decorrentes.

III – DA FASE PREPARATÓRIA E DO PLANEJAMENTO

O procedimento fundamenta-se no dever de planejamento (art. 18 da Lei nº 14.133/2021), que exige a compatibilização da contratação com as leis orçamentárias e as condições técnicas de gestão.

Essa estrutura é observada no presente caso, onde o Estudo Técnico Preliminar fundamenta a necessidade e os quantitativos, enquanto o edital (que incorpora o Termo de Referência, o ETP e a minuta contratual) define as regras da futura contratação.

Assim, verifica-se uma cadeia documental harmônica e compatível com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021: **necessidade administrativa → planejamento → definição do objeto → orçamento → regras de seleção → edital → futura contratação**.

IV – DA CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO E DA CONTRATAÇÃO DE OBRA DE ENGENHARIA

O edital define como objeto a execução de pavimentação a paralelepípedos em três trechos determinados do Município, mediante execução física que altera permanentemente as condições do espaço existente.

A natureza da contratação deve ser examinada à luz do art. 6º, XII, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual obra corresponde à atividade de engenharia ou arquitetura que implique intervenção no meio ambiente mediante ações capazes de inovar o espaço físico ou alterar substancialmente características de bem imóvel.

A execução de pavimentação possui precisamente essa natureza: não se trata de simples fornecimento de materiais nem de prestação desvinculada de resultado físico permanente, mas da execução de intervenção material sobre o sistema viário municipal.

Essa caracterização jurídica explica e fundamenta diversas opções existentes no procedimento, entre elas a utilização da concorrência, a exigência de capacidade técnica relacionada à engenharia, a previsão de garantia contratual, o tratamento específico da exequibilidade das propostas e o recebimento técnico da obra.

O Termo de Referência confirma materialmente essa natureza ao prever registro da empresa em conselho profissional competente e vínculo de responsável técnico para a execução do objeto. Mostra-se, portanto, coerente a estruturação da contratação sob o regime jurídico próprio das obras de engenharia.

V – DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE CONCORRÊNCIA

A escolha da modalidade encontra fundamento direto na definição legal da concorrência. O art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021 conceitua:

> **"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;

O art. 29 complementa:

> **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.
>
> **Parágrafo único**. 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.

Sendo o objeto caracterizado como obra de pavimentação, a adoção da **Concorrência Eletrônica nº 003/2026** mostra-se compatível com a modalidade legalmente prevista para essa espécie de contratação.

A opção adotada no edital, portanto, não é apenas formalmente possível, mas guarda relação direta com a natureza do objeto que será executado.

VI – DA FORMA ELETRÔNICA, DO MENOR PREÇO GLOBAL E DO MODO DE DISPUTA ABERTO

O edital estabelece julgamento pelo menor preço global e processamento mediante modo de disputa aberto. O objeto e o valor máximo também são apresentados globalmente no instrumento convocatório.

O critério encontra respaldo no art. 33, I, da Lei nº 14.133/2021:

> "Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: I - menor preço."

O art. 34 estabelece que:

> Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

Já o modo de disputa aberto encontra disciplina no art. 56:

> "Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente: I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes."

Essa sistemática está igualmente refletida nas disposições do edital relativas à apresentação da proposta, que vinculam o licitante às especificações do Termo de Referência e determinam que o valor proposto compreenda custos operacionais, trabalhistas, tributários e demais despesas relacionadas à execução.

Existe, portanto, adequada conexão entre objeto definido no TR, preço global estabelecido no edital, conteúdo econômico da proposta e critério legal de julgamento, assegurando objetividade à competição.

VII – DO ORÇAMENTO ESTIMADO E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A estimativa financeira da contratação encontra-se indicada tanto no edital quanto no Termo de Referência. O edital fixa valor máximo global de R$ 671.338,37 e indica a dotação

1066.0209.020900.452.0028 – 15000000 – Manutenção da Secretaria Municipal de Obras, Meio Ambiente e Urbanismo, elemento 4.4.90.51.00 – Obras e Instalações.

O Termo de Referência reproduz o mesmo custo estimado e a mesma classificação orçamentária. Essa correspondência encontra fundamento no art. 18, IV, da Lei nº 14.133/2021, que inclui na fase preparatória "o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação", e no art. 23:

> "Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto."

Para as obras de engenharia, o § 2º do art. 23 determina ainda que o valor estimado considere os sistemas referenciais próprios, acrescidos do BDI e dos Encargos Sociais cabíveis.

Sob o enfoque jurídico, verifica-se coerência entre edital e Termo de Referência quanto ao valor da contratação e à respectiva classificação orçamentária, permanecendo a exatidão técnica das composições, quantitativos, BDI e custos referenciais inserida na atribuição própria dos setores responsáveis por sua elaboração.

VIII – DA HABILITAÇÃO E DA RELAÇÃO ENTRE EDITAL E TERMO DE REFERÊNCIA

O item 8.1 do edital não cria isoladamente a documentação de habilitação. Ao contrário, remete expressamente aos documentos previstos no Termo de Referência e afirma que serão exigidos aqueles "necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação", em referência direta aos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021.

A redação reproduz a própria lógica do art. 62:

> "Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em: I - jurídica; II - técnica; III - fiscal, social e trabalhista; IV - econômico-financeira."

No Termo de Referência, encontram-se efetivamente disciplinados esses grupos de habilitação. Os itens 8.11 a 8.18 estabelecem requisitos de regularidade fiscal, FGTS, Justiça do Trabalho e inscrição nos cadastros de contribuintes pertinentes.

A previsão encontra correspondência direta com o art. 68 da Lei nº 14.133/2021, que exige inscrição no CNPJ, regularidade perante as Fazendas competentes, Seguridade Social, FGTS e Justiça do Trabalho.

Há, assim, correspondência objetiva entre a norma legal, a regra geral do edital e sua concretização documental no Termo de Referência, revelando adequada sistematização jurídica da habilitação.

IX – DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

O Termo de Referência contempla capítulo próprio de qualificação econômico-financeira, prevendo demonstrações contábeis, índices econômicos e declaração subscrita por profissional habilitado. A exigência decorre do art. 69 da Lei nº 14.133/2021.

A finalidade jurídica desse conjunto documental não é criar obstáculo à competição, mas reduzir o risco de adjudicação a empresa sem capacidade econômico-financeira para suportar a execução de obra estimada em R$ 671.338,37.

Nesse ponto, existe relação lógica entre o valor e a natureza da obra definidos no edital, a exigência econômico-financeira concretizada no TR e a finalidade expressamente estabelecida no art. 69.

X – DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL E TÉCNICO-PROFISSIONAL

O Termo de Referência reserva os itens 8.27 e seguintes à comprovação da qualificação técnico-operacional e técnico-profissional, incluindo atestados de capacidade, responsabilidade técnica, vinculação do profissional indicado e registro da empresa no conselho profissional competente. Essas exigências encontram fundamento no art. 67 da Lei nº 14.133/2021:

> "Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:"

> "I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;"
>
> "II - certidões ou atestados [...] que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior;"
>
> "V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso."

Os §§ 1º e 2º delimitam a extensão dessas exigências:

> **§ 1º** A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.
>
> **§ 2º** Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

A lógica da documentação técnica prevista no procedimento é, portanto, juridicamente pertinente à natureza do objeto: tratando-se de obra de pavimentação, a Administração pode exigir demonstração de experiência operacional da empresa e experiência profissional dos responsáveis técnicos, desde que vinculadas às parcelas efetivamente relevantes da contratação, nos limites estabelecidos pela própria Lei.

O instrumento preserva, assim, o equilíbrio entre segurança técnica para a Administração e competitividade do certame, princípios que devem coexistir na habilitação

XI – DA GARANTIA DE PROPOSTA

O Termo de Referência contempla expressamente a garantia de proposta no item 8.26, vinculando-a ao art. 58 da Lei nº 14.133/2021 e às modalidades previstas no art. 96, § 1º.

A garantia possui função jurídica distinta da garantia contratual. Nesta etapa, destina-se a reforçar a seriedade da participação e a proteger a Administração contra a recusa injustificada do adjudicatário em formalizar o ajuste.

Essa consequência também está prevista no próprio edital, que determina a perda da garantia de proposta em caso de recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou aceitar o instrumento equivalente.

Verifica-se, portanto, perfeita conexão normativa entre **TR → garantia de proposta → consequência editalícia → arts. 58 e 96 da Lei nº 14.133/2021**.

XII – DO JULGAMENTO, DA EXEQUIBILIDADE E DA PLANILHA DE PREÇOS

O edital faculta a realização de diligências para aferir a exequibilidade das propostas, permitindo o ajuste da planilha de custos ao valor final ofertado, em conformidade com o art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

O dispositivo legal desclassifica propostas inexequíveis ou acima do orçamento estimado (incisos III e IV), autorizando a Administração a sanear dúvidas. Tratando-se de obras de engenharia, aplicam-se ainda os §§ 3º a 5º do mesmo artigo, que definem critérios específicos para aferição de sobrepreço e inexequibilidade, fixando o patamar de 75% do orçamento para presunção de inexequibilidade e exigindo garantia adicional para propostas inferiores a 85% do valor estimado.

A minuta contratual incorpora essa disciplina, assegurando a necessária articulação entre o julgamento, a economia da proposta e o rigor técnico exigido em obras.

XIII – DA GARANTIA CONTRATUAL

A garantia de execução, fixada em 5% do valor total do contrato, atende ao disposto nos arts. 96 e 98 da Lei nº 14.133/2021. O edital prevê expressamente as modalidades de garantia permitidas (art. 96, § 1º), garantindo ao contratado a faculdade de escolha. O percentual adotado situa-se no limite ordinário legal, servindo como instrumento de gestão de risco e proteção do erário contra eventual inadimplemento da contratada.

XIV – DA MINUTA CONTRATUAL E DE SUA VINCULAÇÃO AO EDITAL E AO TERMO DE REFERÊNCIA

A minuta contratual, Anexo II do edital, atende ao comando do art. 18, VI, da Lei nº 14.133/2021. O documento materializa as cláusulas necessárias elencadas no art. 92, estruturando o objeto, o regime de execução, as condições de pagamento e a vinculação entre as peças.

A Cláusula Terceira da minuta integra os modelos de gestão e prazos definidos no Termo de Referência, consolidando a relação jurídica: o edital rege a competição, o Termo de Referência delimita a execução material e o contrato vincula essas premissas como obrigações exigíveis.

XV – DA GESTÃO E DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

O Termo de Referência estrutura a fiscalização conforme o art. 117 da Lei nº 14.133/2021, definindo as atribuições de acompanhamento, registro de ocorrências e reporte de irregularidades. Em obras públicas, a fiscalização atua como o elo indispensável entre o planejamento, a execução física e o controle financeiro, garantindo que o cronograma e os padrões de qualidade sejam observados na prática.

XVI – DA MEDIÇÃO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO

O Termo de Referência disciplina os critérios de medição e pagamento, fixando o prazo de até 10 dias úteis após a liquidação da despesa. Essa sistemática cumpre o requisito do art. 92, VI, da Lei nº 14.133/2021. A vinculação da minuta ao Termo de Referência para essas condições assegura a integridade do processo, impedindo distorções entre a execução física, o ateste da medição administrativa e o efetivo desembolso público.

XVII – DO RECEBIMENTO DA OBRA

O recebimento de obras de engenharia segue o rito do art. 140 da Lei nº 14.133/2021, com previsão de recebimento provisório (pelo fiscal) e definitivo (por comissão designada). A sistemática prevê o refazimento de serviços em desacordo com o contrato e

preserva a responsabilidade civil e técnica da contratada, mesmo após o recebimento, garantindo a solidez e a segurança do empreendimento.

XVIII – DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DE SEUS ANEXOS

Os itens 15.10 e 15.11 do edital, ao determinarem a disponibilização integral do instrumento e seus anexos (Termo de Referência, ETP e minuta contratual) no PNCP, observam o art. 25, § 3º, da Lei nº 14.133/2021. A publicidade conjunta é condição para a isonomia, pois permite aos licitantes conhecerem todas as variáveis técnicas e contratuais que fundamentam a formação de preços.

XIX – DA DELIMITAÇÃO ENTRE O CONTROLE JURÍDICO E A RESPONSABILIDADE TÉCNICA

O controle prévio deste órgão jurídico, calcado no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, foca na conformidade legal da contratação, respeitando o princípio da segregação de funções (art. 5º). Esta Assessoria não substitui a competência técnica dos setores de engenharia; a análise jurídica válida se a estrutura administrativa, quando convertida em cláusulas editalícias e contratuais, respeitar os limites normativos, mantendo-se a responsabilidade técnica pelos projetos, orçamentos e metodologia com os setores competentes.

XX – DA CONFORMIDADE JURÍDICA GLOBAL DA CONTRATAÇÃO

Aspecto Analisado	Fundamentação Legal	Item do Edital
Objeto e Necessidade	Art. 18, Lei 14.133/21	Item 1.1
Estimativas	Art. 23, Lei 14.133/21	-
Habilitação	Arts. 62-70, Lei 14.133/21	Itens 8.1, 8.11-8.18
Qualificações	Arts. 67, 69, Lei 14.133/21	Item 8.27
Competição e Julgamento	Arts. 33, 56, 59, Lei 14.133/21	Item 1.3
Segurança Jurídica	Arts. 58, 92, 96, 98, Lei 14.133/21	Itens 8.26, 10.4.9
Gestão	Arts. 117, 140, Lei 14.133/21	Item 10.4.9

XXI – CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica, considerando o exame do processo licitatório, conclui pela regularidade jurídica da Concorrência Eletrônica nº 003/2026. O procedimento atende aos princípios de planejamento, competitividade, isonomia e segurança jurídica, estando os instrumentos (edital, TR e minuta) aptos a estruturar a contratação.

Assim, no exercício do controle prévio de legalidade (art. 53), **OPINA-SE FAVORAVELMENTE À APROVAÇÃO DA FASE PREPARATÓRIA, DO EDITAL E DA MINUTA CONTRATUAL**, sem óbices à divulgação do instrumento e prosseguimento do certame, ressalvadas as competências dos setores técnicos quanto aos elementos especializados de engenharia.

A presente manifestação circunscreve-se aos aspectos jurídicos da contratação, preservadas as atribuições próprias dos responsáveis técnicos quanto aos projetos, levantamentos, quantitativos, especificações, orçamento, composições, soluções de engenharia e demais matérias sujeitas a conhecimento especializado.

É o parecer.

Serrinha dos Pintos/RN, 20 de agosto de 2026

FRANCISCO GERVASIO LEMOS DE SOUSA:87880091491

Assinado de forma digital por FRANCISCO GERVASIO LEMOS DE SOUSA:87880091491
DN: c=BR, st=RN, l=Mossoro, o=ICP-Brasil, ou=Certificado Digital PF A1, ou=Videoconferencia, ou=18292283000158, ou=AC SyngularID Multipla, cn=FRANCISCO GERVASIO LEMOS DE SOUSA:87880091491
Dados: 2026.08.20 11:39:43 -03'00'

FRANCISCO GERVÁSIO LEMOS DE SOUSA

OAB/RN 4.778