



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

Número: 103/2026 PJ
Referência: Concorrência Presencial
Assunto: Análise jurídica de contratação pretendida à luz da Lei nº 14.133/2021.
Consultante: Secretaria Municipal de Obras e Viação
Solicitação: 43/2026
Processo: 24/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DESTINADO À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA SOBRE PEDRAS IRREGULARES EM VIAS URBANAS. CONCORRÊNCIA PRESENCIAL. INVERSÃO DE FASES. EXISTÊNCIA, EM TESE, DOS ELEMENTOS ESSENCIAIS DA FASE PREPARATÓRIA. PRESENÇA DE PROJETO BÁSICO, PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS, CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO, MATRIZ DE RISCOS, JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS E DEMAIS ANEXOS PERTINENTES. CONSTATAÇÃO, TODAVIA, DE INCONSISTÊNCIAS FORMAIS, NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO ROBUSTA DA FORMA PRESENCIAL E DA INVERSÃO DE FASES. EXIGÊNCIA DE PREVISÃO EXPRESSA DE GRAVAÇÃO EM ÁUDIO E VÍDEO DA SESSÃO PÚBLICA. MINUTA AINDA NÃO APTA À PUBLICAÇÃO. PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO:

Trata-se de procedimento administrativo instaurado com a finalidade de viabilizar a contratação de empresa especializada para execução de pavimentação



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

asfáltica sobre pedras irregulares em vias urbanas, abrangendo serviços preliminares, revestimento, sinalização viária e ensaios tecnológicos, sob regime de empreitada por preço global, com área total de 71.539,49 m² e valor estimado de R\$ 6.989.224,87.

Consta dos autos, em síntese, a juntada dos seguintes documentos:

- i. Documento de Formalização da Demanda – DFD;
- ii. Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- iii. Matriz de Riscos;
- iv. justificativa para não admissão de participação em consórcio;
- v. justificativa técnica quanto à não adoção de metodologia BIM;
- vi. ficha de projeto;
- vii. parecer urbanístico;
- viii. questionário ambiental;
- ix. projeto básico;
- x. minuta de edital e respectivos anexos;
- xi. planilhas orçamentárias e composições de custos;
- xii. cronograma físico-financeiro;
- xiii. plano de amostragem de ensaios tecnológicos;
- xiv. projetos, plantas e demais elementos técnicos complementares.

É, em suma, o necessário relatório

2. APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o Art. 53 “caput” e § 4º da Lei Federal 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:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

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;

.....

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

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.

2.2. DA ADEQUAÇÃO, EM TESE, DA MODALIDADE E DO REGIME DE EXECUÇÃO



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

A Lei Federal nº. 14.133/2021 estabelece que a modalidade CONCORRÊNCIA poderá ser utilizada para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia:

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

.....

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 conceito de obras e serviços de engenharia igualmente encontra-se definido pela Lei Federal nº. 14.133/2021:

Art. 6º

.....

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

- a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;
- b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

Feitas estas considerações, é imperioso que compete ao agente ou setor técnico da administração declare que a natureza do objeto para efeito de utilização de uma ou outra modalidade de licitação.

Sobre o enquadramento do objeto a licitação dispõe a Orientação Normativa nº 54/2014 da AGU:

COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL

Desta feita, é possível a escolha da modalidade CONCORRÊNCIA para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, desde que a administração ateste a natureza do objeto.

O objeto descrito nos autos refere-se à execução de obra/serviço de engenharia relacionado à infraestrutura viária urbana, encontrando-se instruído, ao menos sob o aspecto formal, com projeto básico, orçamento, cronograma, memoriais e demais elementos que viabilizam a compreensão do encargo licitatório.

À vista disso, revela-se juridicamente admissível, em tese, a adoção da modalidade **concorrência**, com critério de julgamento pelo **menor preço**, bem como do regime de **empreitada por preço global**, desde que preservada a coerência interna entre os elementos do planejamento, as exigências de habilitação, a matriz de riscos, a disciplina contratual e a forma de medição e pagamento.

Também não se vislumbra, em princípio, óbice jurídico abstrato à opção pelo não parcelamento do objeto, desde que a justificativa técnica constante dos autos efetivamente demonstre a interdependência dos serviços, a necessidade de unidade executiva e o atendimento ao interesse público sob a ótica da economicidade, eficiência e adequada fiscalização.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

2.3 DA INVERSÃO DE FASES E DA FORMA PRESENCIAL DA CONCORRÊNCIA

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC) estabeleceu o **formato eletrônico como regra absoluta** para a realização de certames, visando ampliar a competitividade, a transparência e a obtenção da proposta mais vantajosa.

O **Art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021** determina que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica. A adoção da forma presencial é admitida apenas em caráter excepcional, exigindo:

a) Motivação circunstanciada que demonstre a inviabilidade ou a desvantagem do formato eletrônico;

b) Gravação em áudio e vídeo da sessão pública, sob pena de nulidade (Art. 17, § 5º).

A jurisprudência do **TCU** é rigorosa quanto à necessidade de justificativa técnica para a preterição do formato eletrônico. A escolha indevida da modalidade presencial é considerada restritiva à competitividade:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE MERENDA ESCOLAR. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. UTILIZAÇÃO DE PREGÃO NA FORMA PRESENCIAL. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES SOBRE LOCAIS PARA ENTREGA DOS PRODUTOS. AGLUTINAÇÃO DE ITENS SEM JUSTIFICATIVA FUNDAMENTADA. ESPECIFICAÇÕES EXCESSIVAS DAS CARACTERÍSTICAS DOS ALIMENTOS. POSSÍVEL RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. OITIVA PRÉVIA. DILIGÊNCIA. PRESENÇA DO PERIGO DA DEMORA REVERSO. INSUFICIÊNCIA DOS ESCLARECIMENTOS PARA ELIDIR AS OCORRÊNCIAS APONTADAS. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. CIÊNCIA.(TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/3272023>, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 01/03/2023)



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

Diferente do regime anterior (Lei nº 8.666/93), a Lei nº 14.133/2021 adotou o **rito do Pregão como padrão**, no qual o julgamento das propostas precede a análise dos documentos de habilitação.

O **Art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021** permite que a fase de habilitação anteceda a de julgamento apenas **excepcionalmente**, desde que:

a) Haja previsão expressa no edital;

b) Seja apresentado **ato motivado** com a demonstração dos benefícios decorrentes dessa inversão (ex: complexidade técnica que justifique verificar a capacidade antes do preço).

O **TCU (Acórdão 387/2024 - Plenário)** destaca que a falta de motivação para a inversão de fases entre habilitação e julgamento pode levar à **nulidade do ato administrativo**, uma vez que o rito legal prioritário visa a celeridade e a eficiência:

REPRESENTAÇÃO ENCAMINHADA FORMULADA POR LICITANTE. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. REALIZAÇÃO DE OITIVA E DILIGÊNCIA. APRECIÇÃO NO PLENÁRIO DA MEDIDA CAUTELAR ADOTADAREFERENDO DO PLENÁRIO. COMUNICAÇÕES. AGRAVO. NÃO NEGATIVA DE PROVIMENTO. ANÁLISE DE OITIVAS DE MÉRITO. NULIDADE DE ATO QUE INABILITOU LICITANTE. FALTA DE MOTIVAÇÃO PARA A INVERSÃO DE FASES ENTRE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO DE PROPOSTAS. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.(TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/3872024>,

Relator: JHONATAN DE JESUS, Data de Julgamento: 06/03/2024)

Sendo assim, a Lei Federal nº 14.133/2021 consagra preferência pela realização dos certames em formato eletrônico, admitindo-se a forma presencial em caráter excepcional, desde que haja motivação administrativa idônea, específica e suficiente.

Logo, a adoção da concorrência presencial, embora juridicamente possível, exige lastro motivacional robusto, demonstrando, de forma concreta, as razões



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

administrativas, operacionais ou de interesse público que tornem recomendável o afastamento da forma eletrônica, a qual constitui, por diretriz legal, a via preferencial.

No mesmo sentido, a inversão de fases, conquanto admitida pela legislação, reclama motivação expressa e clara, não se satisfazendo com referência genérica ou formulação padronizada destituída de aderência ao caso concreto.

Em outras palavras, tanto a forma presencial quanto a inversão de fases somente se sustentam juridicamente quando amparadas em justificativas individualizadas, objetivas, coerentes e documentalmente demonstradas, aptas a evidenciar a racionalidade da escolha administrativa e a afastar alegações futuras de arbitrariedade, direcionamento ou desvio de finalidade.

2.4 DA REGULARIDADE FORMAL DA INSTRUÇÃO E DAS INCONSISTÊNCIAS VERIFICADAS

Examinando-se o caderno procedimental, observa-se que a fase preparatória não se encontra desprovida de conteúdo técnico. Ao revés, há nos autos elementos mínimos relevantes, dentre os quais projeto básico, planilhas de custos, cronograma, matriz de riscos, justificativas específicas e demais documentos correlatos.

Todavia, a mera presença formal desses instrumentos não exaure o dever de conformidade. A análise jurídica identificou inconsistências que impedem, neste momento, a chancela conclusiva da minuta para fins de publicação.

2.4.1 – Do enquadramento inadequado do objeto no Documento de Formalização da Demanda

Verifica-se, no Documento de Formalização da Demanda, enquadramento incompatível com a real natureza do objeto, ao se fazer menção a “serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra”.

Tal classificação não se ajusta à contratação pretendida. O objeto, como claramente delineado no restante da instrução, refere-se à execução de obra/serviço de engenharia por escopo determinado, com resultado final previamente definido, prazo certo, projeto básico estabelecido, cronograma físico-financeiro e orçamento global, não se confundindo com contratação continuada de mão de obra dedicada.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

A impropriedade não pode ser tratada como erro material irrelevante. Trata-se de incongruência apta a comprometer a coerência lógica da fase preparatória, inclusive no que tange à modelagem da contratação, à formação do preço, à gestão do contrato e à própria motivação do procedimento.

Impõe-se, portanto, a retificação formal do DFD, bem como a revisão de eventuais outros documentos que tenham replicado ou refletido a mesma classificação indevida.

2.4.2– Das incompatibilidades entre o rito presencial e menções a sistema eletrônico

Foram identificadas referências redacionais incompatíveis com a forma presencial do certame, notadamente menções ao encaminhamento de atos e manifestações “por sistema eletrônico”, sem a necessária adequação procedimental.

A permanência de tais disposições gera ambiguidade normativa, fragiliza a segurança do edital e pode ensejar dúvidas objetivas por parte dos licitantes quanto aos meios válidos de impugnação, esclarecimento, comunicação processual e prática de atos no curso da licitação.

Faz-se necessária, pois, revisão integral do texto editalício, com supressão de remissões indevidas e harmonização completa entre a forma do certame e o rito efetivamente adotado.

2.4.3 – Da necessidade de previsão expressa de gravação em áudio e vídeo

Tratando-se de certame presencial, impõe-se a inserção de cláusula expressa prevendo a gravação integral da sessão pública em áudio e vídeo, com a correspondente juntada da mídia aos autos administrativos.

A omissão dessa disciplina na minuta revela falha formal relevante, porquanto a publicidade, a transparência e a rastreabilidade dos atos da sessão constituem exigências de elevada densidade normativa no regime jurídico licitatório contemporâneo.

2.4.4 – Da ausência de justificativa específica para a inversão de fases



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

Constata-se, dos documentos encaminhados a esta Procuradoria, que a opção pela inversão de fases foi apenas mencionada nos autos, sem que deles conste, porém, justificativa específica, autônoma e motivada, com explicitação concreta dos benefícios administrativos decorrentes da adoção dessa sistemática procedimental. Com efeito, o Documento de Formalização da Demanda apenas assinala a forma de contratação como “Concorrência – inversão de fases”, ao passo que o Projeto Básico registra que o fornecedor será selecionado por procedimento de licitação, na modalidade concorrência pública, sob a forma presencial com inversão de fases, sem que se identifique, todavia, peça própria destinada a motivar juridicamente tal escolha.

A circunstância revela insuficiência da instrução, porquanto a Lei nº 14.133/2021 condiciona a inversão da ordem procedimental à existência de ato motivado, com exposição dos benefícios concretos dela decorrentes, não bastando a mera referência nominal no DFD, no Projeto Básico ou na minuta editalícia. **Assim, ausente justificativa específica nos autos encaminhados, não se mostra juridicamente recomendável a manutenção da inversão de fases sem o prévio saneamento dessa lacuna documental.**

2.4.5 Da ausência de justificativa específica para a adoção da forma presencial

Igualmente, verifica-se que a realização do certame sob a **forma presencial** também foi apenas indicada nos documentos da fase preparatória e na minuta de edital, sem que tenha sido localizada, entre os autos remetidos para análise, **justificativa específica e suficiente** a demonstrar as razões concretas pelas quais se optou pela via presencial em detrimento da forma eletrônica, esta legalmente preferencial. O edital faz constar, desde sua abertura, tratar-se de “Concorrência, na forma presencial”, e o Projeto Básico repete a mesma modelagem, mas sem que se encontre peça própria de motivação dessa excepcionalidade.

Tal inconsistência se torna ainda mais sensível porque a própria matriz de riscos da contratação aponta, como medida mitigatória para o risco de baixa competitividade no certame, a “ampla divulgação e adoção de modalidade eletrônica”, o que evidencia a necessidade de coerência interna dos documentos preparatórios e reforça a exigência de motivação robusta para eventual manutenção da forma presencial.

Dessa maneira, **não constando dos autos justificativa específica para a realização da licitação sob a forma presencial**, impõe-se o retorno do feito ao



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

PROCURADORIA JURÍDICA

setor competente para que apresente motivação expressa, individualizada e aderente ao caso concreto, bem como para que adequa a minuta editalícia às exigências legais pertinentes, inclusive quanto ao registro da sessão em ata e à gravação em áudio e vídeo.

3 – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica, no exercício de sua função de controle prévio de juridicidade, **OPINA**:

1) pela não autorização, neste momento, da publicação da minuta de edital, por não se encontrar o procedimento, no estado atual, formalmente saneado;

2) pela devolução dos autos ao setor competente, para que promova, com a devida urgência, as correções e complementações necessárias, especialmente:

2.1) a retificação do Documento de Formalização da Demanda, adequando-se o enquadramento do objeto à sua real natureza de obra/serviço de engenharia por escopo;

2.2) a revisão das disposições incompatíveis com a forma presencial do certame, com adequação completa do rito procedimental e dos meios de comunicação dos atos;

2.3) seja juntada aos autos **justificativa específica, expressa e individualizada para a adoção da inversão de fases**, com demonstração objetiva dos benefícios administrativos decorrentes dessa opção procedimental;

2.4) seja juntada aos autos **justificativa específica, expressa e individualizada para a realização do certame sob a forma presencial**, com motivação concreta da excepcionalidade adotada, promovendo-se, ainda, a adequação da minuta editalícia quanto ao registro da sessão pública em ata e à gravação em áudio e vídeo

2.5) a inserção de cláusula expressa prevendo a gravação integral da sessão pública em áudio e vídeo, com posterior juntada aos autos;

É o parecer.

Congonhinhas, em 31 de março de 2026.

Raoni Pereira Do Val Oliveira

Advogado do Município – Decreto 3.246/2021

OAB/PR nº. 87.061