



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

## PROCURADORIA JURÍDICA

### PARECER JURÍDICO

**Número:** 137/2026 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  
**Processo:** 36/2026

**EMENTA:**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI N.º 14.133/2021. OBRA DE ENGENHARIA POR ESCOPO. PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA EM CBUQ. CONCORRÊNCIA. EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. MENOR PREÇO. FASE PREPARATÓRIA. NECESSIDADE DE SANEAMENTO DE INCONSISTÊNCIAS: 1. CLASSIFICAÇÃO DO OBJETO (SERVIÇO COMUM VS. OBRA); 2. RITO PROCEDIMENTAL (INVERSÃO DE FASES); 3. EXCEPCIONALIDADE DA FORMA PRESENCIAL; 4. DIVERGÊNCIA DE METRAGEM (54.184,61 M<sup>2</sup> VS. 50.443,30 M<sup>2</sup>); 5. VEDAÇÃO DE CONSÓRCIO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO. PROSSEGUIMENTO CONDICIONADO AO SANEAMENTO INTEGRAL.

#### 1. RELATÓRIO:

Submetem-se à análise jurídica os autos do Processo Administrativo n.º 036/2026, que visa à contratação de empresa especializada para execução de pavimentação asfáltica de vias urbanas em CBUQ, incluindo serviços preliminares, terraplenagem, base e sub-base, revestimento, meio-fio, sarjetas, urbanização, sinalização de trânsito, drenagem, ensaios tecnológicos e placa de obra, com área indicada no edital e documentos principais de 54.184,61 m<sup>2</sup> e valor máximo estimado de R\$ 12.476.208,50.

(43) 3554-1212 • [juridico@congonhinhas.pr.gov.br](mailto:juridico@congonhinhas.pr.gov.br)

Avenida Doutor David Xavier da Silva, 266 • Centro, Congonhinhas, Paraná CEP 86.320-000

[www.congonhinhas.pr.gov.br](http://www.congonhinhas.pr.gov.br)



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

## PROCURADORIA JURÍDICA

Foram encaminhados para análise os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização da Demanda;
2. Estudo Técnico Preliminar;
3. minuta do Edital de Concorrência Presencial n.º 90.006/2026;
4. Projeto Básico;
5. projetos/localizações e peças técnicas;
6. planilha orçamentária;
7. composições;
8. BDI e cronograma físico-financeiro;
9. Nota de Solicitação de Compra;
10. Certidão de existência de dotação orçamentária n.º 144/2026;

O DFD justifica a contratação pela necessidade de melhoria da infraestrutura urbana municipal, diante de vias sem pavimentação, com prejuízos à trafegabilidade, segurança, saúde pública e qualidade de vida da população. Também indica a execução aproximada de 54.184,61 m<sup>2</sup> de pavimentação, com valor estimado de R\$ 12.476.208,50 e dotação 201 — Obras e Instalações.

O ETP aponta a adoção da Concorrência Presencial, com critério de menor preço global e regime de empreitada por preço global, mencionando o uso das tabelas DER/PR de agosto/2025 e SINAPI de setembro/2025 para elaboração da planilha orçamentária.

É o relatório. Passo à fundamentação.

## 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.



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

### PROCURADORIA JURÍDICA

§ 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;

.....

§ 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.*



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

### PROCURADORIA JURÍDICA

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

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;



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

### PROCURADORIA JURÍDICA

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;

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



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

### PROCURADORIA JURÍDICA

unidade executiva e o atendimento ao interesse público sob a ótica da economicidade, eficiência e adequada fiscalização.

### 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->



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

## PROCURADORIA JURÍDICA

completo/3272023, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 01/03/2023)

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 ADOTADA REFERENDO 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.



# PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

## PROCURADORIA JURÍDICA

Logo, a adoção da concorrência presencial, embora juridicamente possível, exige lastro motivacional robusto, demonstrando, de forma concreta, as razões 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 – Classificação do objeto no DFD

Documento de Formalização da Demanda classifica o objeto como “**serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra**”. Contudo, essa classificação não se mostra compatível com a contratação pretendida, que consiste na execução de obra/serviço de engenharia por escopo, com objeto determinado, prazo definido e entrega de resultado específico, qual seja, a pavimentação asfáltica em CBUQ.



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

### PROCURADORIA JURÍDICA

Assim, recomenda-se a correção do DFD, a fim de que o objeto seja classificado como **obra ou serviço de engenharia por escopo**, conforme definição técnica a ser ratificada pelo setor competente.

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– Expressão “inversão de fases”**

Verifica-se que a minuta do edital faz referência à “**inversão de fases**”, ao passo que a justificativa constante dos autos indica que o julgamento das propostas antecederá a fase de habilitação.

Ocorre que, nos termos da Lei n.º 14.133/2021, a regra ordinária já prevê a apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação, fase recursal e homologação. Portanto, se a intenção administrativa for realizar o julgamento antes da habilitação, não há propriamente inversão de fases, mas sim adoção do rito ordinário da Lei n.º 14.133/2021.

A inversão de fases prevista no art. 17, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021 ocorre quando a habilitação antecede a apresentação das propostas e o julgamento, desde que mediante ato motivado, com explicitação dos benefícios decorrentes da medida e previsão expressa no edital.

Dessa forma, recomenda-se a correção da minuta editalícia, retirando-se a expressão “inversão de fases”, caso a intenção seja seguir o rito ordinário. Caso se pretenda efetivamente inverter as fases, deverá ser juntada justificativa específica, clara e tecnicamente fundamentada

#### **2.4.3– Justificativa para realização da concorrência na forma presencial**

A Lei n.º 14.133/2021 estabelece preferência pela realização dos procedimentos licitatórios na forma eletrônica, admitindo a forma presencial apenas de maneira excepcional, desde que devidamente motivada.

No caso concreto, embora conste a opção pela Concorrência Presencial, recomenda-se o reforço da justificativa administrativa, com demonstração objetiva



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

### PROCURADORIA JURÍDICA

das razões pelas quais a forma presencial seria mais adequada ao interesse público, considerando as peculiaridades do objeto, eventual exigência do convênio ou do órgão financiador, a realidade local, a estrutura administrativa disponível e a ausência de prejuízo à competitividade.

Além disso, caso mantida a forma presencial, deverá constar expressamente no edital e nos autos a obrigatoriedade de gravação da sessão pública em áudio e vídeo, bem como a juntada da respectiva mídia ao processo administrativo.

#### **2.4.4– Divergência quanto à área de intervenção**

Constatou-se divergência entre os documentos quanto à área objeto da contratação.

O edital, o DFD e outros documentos indicam área de **54.184,61 m<sup>2</sup>**, enquanto o Projeto Básico menciona, em determinados trechos, área de **50.443,30 m<sup>2</sup>**.

Tal divergência possui relevância jurídica e técnica, pois pode afetar o orçamento estimado, os quantitativos, a composição dos preços, a execução contratual, a competitividade e o julgamento das propostas.

Recomenda-se, portanto, que o setor técnico promova a compatibilização integral dos documentos, indicando expressamente qual é a área correta da intervenção e ajustando, se necessário, edital, DFD, ETP, Projeto Básico, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro, memoriais e demais anexos.

#### **2.4.5–Vedação à participação de consórcios**

A minuta do edital veda a participação de empresas reunidas em consórcio, mencionando a existência de justificativa técnica e econômica no procedimento administrativo.

A Lei n.º 14.133/2021 admite a participação de consórcios, salvo quando houver vedação devidamente justificada nos autos. Desse modo, recomenda-se verificar se consta justificativa específica, técnica e econômica, apta a demonstrar que a vedação não restringe indevidamente a competitividade e se mostra compatível com a natureza, vulto e complexidade da obra.

Caso inexistente ou insuficiente, a justificativa deverá ser complementada antes da publicação do edital.



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

### PROCURADORIA JURÍDICA

#### 2.4.6– Patrimônio líquido mínimo exigido

O edital exige patrimônio líquido mínimo de **R\$ 1.247.600,00**, valor aparentemente correspondente a aproximadamente 10% do valor estimado da contratação.

Considerando que o valor máximo estimado é de **R\$ 12.476.208,50**, recomenda-se a revisão do cálculo e da justificativa da exigência, a fim de demonstrar sua proporcionalidade e aderência ao limite legal.

Além disso, caso mantida a exigência, deve-se justificar tecnicamente a necessidade do percentual adotado, evitando-se restrição indevida à competitividade.

### 3 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opino pela possibilidade jurídica da contratação pretendida**, mediante licitação na modalidade **Concorrência**, critério de julgamento **menor preço**, regime de execução **empreitada por preço global**, para contratação de empresa especializada em pavimentação asfáltica em CBUQ, **desde que previamente saneadas as ressalvas indicadas neste parecer nos itens 2.4.1 a 2.4.6**.

Sendo assim, atentar para o saneamento dos seguintes pontos:

1. **Retificação do DFD** quanto à classificação do objeto (de serviço continuado para obra/escopo);
2. **Verificar a questão da confusão ao tratar da "inversão de fases" e apresentar a justificativa caso se pretenda habilitar antes de julgar;**
3. **Apresentação de justificativa técnica específica** para a forma presencial, com declaração de disponibilidade de sistema de gravação;
4. **Unificação da metragem da obra** em todos os documentos técnicos e editalícios;
5. **Justificativa formal para a vedação de consórcios**, demonstrando que não haverá prejuízo à competitividade;



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS

### PROCURADORIA JURÍDICA

6. **Correção do valor do patrimônio líquido** e ratificação da doação orçamentária vinculada ao processo correto (036/2026).

É o parecer.

Congonhinhas, em 13 de maio de 2026.

**Raoni Pereira Do Val Oliveira**

Advogado do Município – Decreto 3.246/2021

OAB/PR nº. 87.061

