



PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: Análise Jurídica – Concorrência Pública – Processo n.º 002/2026
SOLICITANTE: Prefeitura Municipal de Pium/TO
SOLICITADO: Assessoria Jurídica
OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de pavimentação asfáltica em TSD, no Setor Piauzinho no município de Pium/TO, decorrente das transferências especiais – planos de ações n.º 09032025 - 2 - 088420/2025, 09032025 – 2 – 088300/2025 e 09032026 – 092154/2026

I – RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para análise prévia de legalidade da fase preparatória de procedimento licitatório, na modalidade concorrência, destinado à contratação de empresa especializada para execução de pavimentação asfáltica em TSD no Setor Piauzinho, no Município de Pium/TO, com recursos decorrentes de transferências especiais, nos termos dos planos de ação indicados no processo.

Consta do procedimento a intenção da Administração de promover licitação para contratação de obra/serviço de engenharia, tendo sido encaminhados para apreciação jurídica os documentos da fase interna, dentre os quais se mencionam, em tese, estudo técnico preliminar, termo de referência, minuta de edital, minuta contratual e documentação correlata à contratação.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação é emitida em observância ao art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, no exercício do controle prévio de legalidade da fase preparatória da contratação, cabendo ao órgão de assessoramento jurídico examinar a conformidade jurídica do procedimento, sem substituição da atuação técnica, orçamentária, de engenharia, de planejamento, de controle interno ou da competência decisória da autoridade administrativa.



ESTADO DO TOCANTINS
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIUM
CNPJ: 01.189.497/0001-09
"PIUM PARA TODOS"



Cumpre, desde logo, consignar que a análise jurídica ora empreendida não se confunde com validação técnica do conteúdo dos artefatos de engenharia, do orçamento, dos quantitativos, das composições de custos, do cronograma físico-financeiro, das especificações de pavimentação, do BDI, dos encargos sociais, da metodologia executiva, dos projetos ou das memórias de cálculo, matérias cuja elaboração, conferência, aprovação e certificação competem aos setores técnicos próprios, notadamente à unidade demandante, à área de engenharia, ao setor de planejamento, ao agente ou comissão de contratação, ao controle interno e à autoridade competente. A manifestação jurídica parte, portanto, da premissa de que os documentos técnicos juntados aos autos foram elaborados por profissionais habilitados, retratam adequadamente a necessidade administrativa e guardam compatibilidade com a solução eleita, sem prejuízo do dever da Administração de certificar formalmente essa suficiência.

O objeto descrito nos autos consiste na contratação de empresa especializada para execução de pavimentação asfáltica em TSD, circunstância que revela tratar-se, em tese, de contratação inserida no campo das obras e serviços de engenharia, submetida ao regime da Lei nº 14.133/2021. Nessa perspectiva, a escolha da concorrência mostra-se, em abstrato, compatível com o art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021, que a prevê como modalidade aplicável à contratação de obras e serviços de engenharia.

A adequação formal da modalidade, todavia, não esgota o exame jurídico da contratação. Em procedimentos dessa natureza, a higidez do certame depende da consistência da fase preparatória, a qual deve compatibilizar a necessidade administrativa, a solução técnica adotada, o documento de definição do objeto, o orçamento estimado, a modelagem do edital, as exigências de habilitação, a disciplina da execução contratual e a vinculação da despesa à fonte de recursos que a suportará.

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação é caracterizada pelo planejamento e deve conter, entre outros elementos, a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto, as condições de execução e pagamento, o orçamento estimado, a elaboração do edital, a minuta contratual, a motivação das exigências de habilitação, a análise de riscos e a motivação acerca da divulgação do orçamento. Em se tratando de contratação de pavimentação asfáltica, tais elementos exigem especial robustez, porquanto a regularidade do certame depende da coerência entre projeto, quantitativos, especificações, composição de custos, cronograma e viabilidade da execução.



ESTADO DO TOCANTINS
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIUM
CNPJ: 01.189.497/0001-09
"PIUM PARA TODOS"



No que se refere ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133/2021 o define como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, destinado a caracterizar o interesse público envolvido, a solução escolhida e a viabilidade técnica e econômica da contratação. Em contratações da natureza ora analisada, o ETP deve demonstrar, minimamente, a necessidade administrativa, a solução eleita, as estimativas de quantitativos, o levantamento de mercado, a estimativa do valor da contratação, a justificativa do parcelamento ou não, as providências prévias à execução, os impactos ambientais eventualmente incidentes e o posicionamento conclusivo quanto à viabilidade do objeto. Por essa razão, a segurança jurídica do procedimento recomenda que a área técnica certifique expressamente nos autos que o ETP corresponde ao objeto de pavimentação pretendido, contempla os elementos legalmente exigíveis e guarda compatibilidade com os quantitativos, com o orçamento e com os planos de ação que lastreiam os recursos da contratação.

No tocante ao documento técnico de definição do objeto, o processo faz referência à existência de Termo de Referência, cuja previsão legal se encontra no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021. Contudo, em razão da natureza do objeto – pavimentação asfáltica em TSD –, é indispensável que a Administração esclareça, de forma inequívoca, qual é o documento técnico central da contratação e se a instrução contém as peças próprias de obra ou serviço de engenharia, notadamente projeto básico, memorial descritivo, especificações técnicas, cronograma físico-financeiro, planilhas orçamentárias e demais artefatos indispensáveis à caracterização precisa do objeto, à formulação das propostas, à medição e à fiscalização da execução. Em contratações dessa natureza, não se revela juridicamente suficiente a mera existência de descrição genérica do objeto, sendo necessário que a área técnica certifique formalmente a suficiência das peças técnicas e esclareça se o Termo de Referência atua como documento complementar ou se houve efetiva instrução com os elementos técnicos compatíveis com a contratação de engenharia, inclusive com indicação do responsável técnico e da correspondente ART/RRT, quando exigível.

Especial atenção deve ser conferida ao orçamento estimado da contratação, por se tratar de um dos principais pontos de sensibilidade da fase preparatória e, consequentemente, de potencial exposição do parecerista caso o procedimento avance sem a devida documentação técnica. O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 exige que o valor estimado seja compatível com os preços praticados pelo mercado, a partir de parâmetros idôneos de formação do preço. No parecer originário, consignou-se, em síntese, que a Administração adotou



“pesquisa de mercado, com consulta a empresas homologadas” como referência para o preço, concluindo-se pela observância dos pressupostos legais. Não obstante, em se tratando de obra/serviço de engenharia, a prudência jurídica impõe maior densidade de controle quanto à instrução do orçamento, não para que a assessoria jurídica substitua a área técnica na validação dos preços, mas para exigir que os autos contenham suporte suficiente e formalmente certificado.

Assim, para o prosseguimento regular do certame, faz-se necessário que a área técnica e/ou setor de engenharia certifiquem expressamente a existência e suficiência de planilha orçamentária detalhada, memória de cálculo dos quantitativos, composições de custos unitários, indicação da base referencial adotada para formação dos preços, justificativa da metodologia utilizada, cronograma físico-financeiro e, quando cabível, composição do BDI e de seus parâmetros. Do mesmo modo, deve haver atesto formal de que o orçamento está compatível com o projeto, com as especificações do objeto, com os quantitativos previstos e com a realidade da contratação, inclusive sob a perspectiva da extensão física da intervenção e da suficiência dos recursos vinculados. Não compete a esta Assessoria aferir a correção técnica dos quantitativos, das composições, dos insumos, do cronograma ou do BDI, mas compete-lhe assentar que a ausência de certificação técnica desses elementos fragiliza juridicamente a contratação e desaconselha a aprovação irrestrita do prosseguimento.

Outro ponto de relevo diz respeito às exigências de habilitação técnica e econômico-financeira previstas no edital. A Lei nº 14.133/2021 exige motivação circunstanciada das condições editalícias, inclusive no que tange à qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância do objeto, e à qualificação econômico-financeira, de modo a preservar a proporcionalidade e a competitividade do certame. Em licitação de pavimentação asfáltica, tais exigências são particularmente sensíveis, razão pela qual a Administração deve revisar e certificar a motivação das cláusulas de habilitação, demonstrando a pertinência das exigências de acervo técnico, capacidade operacional, quantitativos eventualmente exigidos, índices econômico-financeiros, capital mínimo, garantia e demais requisitos, sempre em estrita correlação com a complexidade e o vulto da contratação. A ausência de motivação idônea para tais exigências constitui fonte recorrente de impugnações e apontamentos de controle, de modo que a aprovação jurídica das minutas não deve prescindir dessa verificação.



No que se refere à minuta do edital e à minuta contratual, embora a análise jurídica possa, em tese, reconhecer sua compatibilidade formal com a Lei nº 14.133/2021, a segurança do parecer exige que tal aprovação seja vinculada à consistência da fase preparatória e à aderência entre as cláusulas do edital, o objeto efetivamente definido, o regime de execução, o orçamento, o cronograma, as exigências de habilitação e a disciplina da fiscalização e do pagamento. Desse modo, a comissão ou o agente de contratação deverá promover checagem final de aderência entre edital, minuta contratual, ETP, termo de referência ou projeto básico, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro, critérios de habilitação e fonte de recursos, certificando essa compatibilidade nos autos antes da publicação do instrumento convocatório.

A contratação em exame possui, ainda, a particularidade de ser custeada com recursos oriundos de transferências especiais, vinculadas a planos de ação específicos. Nessa hipótese, a regularidade jurídica do procedimento exige demonstração inequívoca de compatibilidade entre o objeto licitado e o objeto autorizado nos respectivos planos de ação, correlação entre o valor da contratação e os recursos disponíveis, rastreabilidade da despesa e observância das normas específicas incidentes sobre a execução de recursos dessa natureza, inclusive a IN TCE/TO nº 3/2025-Pleno, mencionada no próprio parecer originário. Por isso, a observância da normativa do Tribunal de Contas e a certificação da aderência da contratação aos planos de ação não devem figurar como mera recomendação periférica, mas como providência material a ser cumprida e documentada antes do prosseguimento do certame.

À vista dessas considerações, a conclusão juridicamente mais segura não é a de aprovação irrestrita do procedimento, mas sim a de aprovação condicionada, com determinação de saneamento e certificação formal dos elementos estruturantes da fase preparatória. Essa solução preserva a segregação de funções, evita a indevida transferência de responsabilidade técnica ao órgão jurídico e reduz a exposição do parecerista, ao deixar expressamente consignado que o prosseguimento do certame depende da confirmação, pelos setores competentes, da suficiência dos documentos técnicos, do orçamento, da modelagem do edital e da aderência da despesa aos recursos vinculados.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade de prosseguimento da Concorrência Pública referente ao Processo nº 002/2026,



ESTADO DO TOCANTINS
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIUM
CNPJ: 01.189.497/0001-09
"PIUM PARA TODOS"



desde que previamente saneadas e certificadas, nos autos, pelas áreas técnicas, demandante, de contratação e financeira competentes, as seguintes providências:

1. certificação da adequação da modelagem da contratação à natureza do objeto, com esclarecimento da documentação técnica central da obra/serviço de engenharia e confirmação da suficiência do projeto básico, memorial descritivo, especificações técnicas, cronograma físico-financeiro, planilhas e demais artefatos necessários à execução da pavimentação asfáltica em TSD;
2. certificação da existência e regularidade da responsabilidade técnica pelos projetos, orçamento e demais peças técnicas, com apresentação de ART/RRT ou documento equivalente, quando exigível;
3. certificação da suficiência do Estudo Técnico Preliminar, com confirmação de que o documento contempla os elementos legalmente exigidos e guarda compatibilidade com o objeto, com os quantitativos, com o orçamento e com os planos de ação que custearão a despesa;
4. certificação da metodologia de formação do orçamento estimado, com indicação da base referencial adotada, da planilha orçamentária detalhada, da memória de cálculo dos quantitativos, das composições de custos unitários, do cronograma físico-financeiro e, quando cabível, do BDI e de seus parâmetros;
5. atesto formal da compatibilidade do orçamento com o projeto, com os quantitativos, com a extensão física da intervenção, com os preços de referência adotados e com os recursos disponíveis para a contratação;
6. revisão e certificação da motivação das exigências de habilitação técnica e econômico-financeira, especialmente quanto às parcelas de maior relevância técnica, à pertinência dos acervos exigidos, à proporcionalidade dos quantitativos eventualmente requeridos e à adequação dos requisitos econômico-financeiros ao vulto da contratação;
7. checagem final de aderência entre edital, minuta contratual, ETP, termo de referência/projeto básico, orçamento, cronograma, critérios de habilitação e forma de execução, com certificação expressa dessa compatibilidade nos autos;



ESTADO DO TOCANTINS
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIUM
CNPJ: 01.189.497/0001-09
"PIUM PARA TODOS"



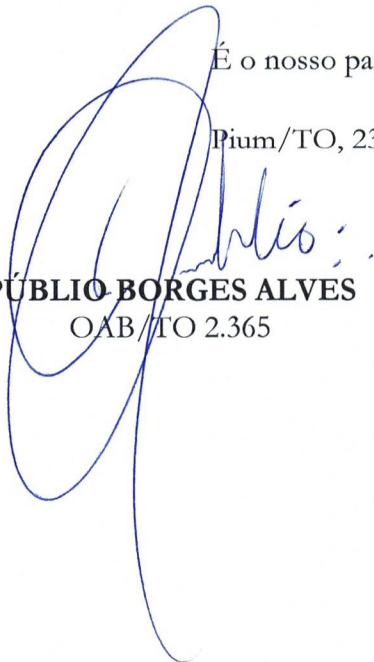
8. certificação da compatibilidade da contratação com os planos de ação e com os recursos oriundos das transferências especiais, inclusive quanto ao objeto, valor, finalidade, rastreabilidade da despesa e conformidade com a IN TCE/TO nº 3/2025-Pleno e demais normas aplicáveis.

Cumpridas as condicionantes acima e juntadas aos autos as respectivas certificações pelos setores competentes, não se vislumbra, em tese, óbice jurídico ao prosseguimento do certame.

Ressalva-se, expressamente, que a presente manifestação não substitui a análise técnica de engenharia, orçamento, quantitativos, composições, cronograma, memorial descritivo, projetos, medições, BDI ou demais elementos técnicos do objeto, nem importa chancela da exatidão material das informações e documentos juntados aos autos, cuja veracidade, consistência e suficiência permanecem sob responsabilidade dos setores competentes e da autoridade administrativa.

É o nosso parecer, s.m.j.

Pium/TO, 23 de junho de 2026.


PÚBLIO BORGES ALVES
OAB/TO 2.365