PARECER JURÍDICO

Análise Jurídica da Fase Preparatória para Abertura de Licitação na Modalidade Concorrência

---

INTERESSADO: Município de São Martinho/RS – Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão.

ASSUNTO: Análise da fase preparatória para abertura de procedimento licitatório voltado à contratação de empresa de engenharia para execução de obra de pavimentação asfáltica (CBUQ).

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. FASE PREPARATÓRIA. OBRA DE ENGENHARIA. CAPEAMENTO ASFÁLTICO EM CBUQ SOBRE PEDRAS IRREGULARES NA ESTRADA SÃO MARTINHO/SEDE NOVA. VALOR ESTIMADO SUPERIOR AO LIMITE DE DISPENSA. MODALIDADE CONCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO MENOR PREÇO GLOBAL. REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. LOTE ÚNICO. SUFICIÊNCIA FORMAL DOS ESTUDOS PRELIMINARES. RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS E ORÇAMENTÁRIAS. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

Nota Técnica: O presente pronunciamento baseia-se estritamente na documentação acostada até o momento aos autos — em especial o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Memorial Descritivo de Engenharia —, possuindo caráter opinativo restrito aos aspectos jurídico-formais, competindo à Administração a posterior conferência técnica definitiva e a submissão das minutas editalícias finais.

I. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo deflagrado no âmbito da Administração Pública Municipal de São Martinho/RS, visando à contratação de empresa especializada para a execução de obra de capeamento asfáltico com Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), tipo Binder, com espessura mínima compactada de **3,5 cm**, a ser executado sobre a pavimentação pré-existente de pedras irregulares de basalto na Estrada São Martinho/Sede Nova. A intervenção abrange uma área total de intervenção de **6.375,00 m²**, contemplando o fornecimento integral de materiais, equipamentos e mão de obra qualificada.

Constam dos autos, integrando a fase preparatória da pretendida contratação, os seguintes documentos fundamentais: o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), ambos datados de 21 de setembro de 2026 e subscritos pela Secretária Municipal de Planejamento e Gestão, Sra. Mônica Foletto Machado; o Memorial Descritivo Técnico, datado de 18 de setembro de 2026, firmado pelo Engenheiro Civil Marcos Luis Bamberg, inscrito no CREA/RS sob o nº 249.176; bem como menção expressa à composição dos projetos de engenharia e à respectiva planilha orçamentária.

O escopo físico dos serviços compreende serviços preliminares e instalação de canteiro de obras com placa indicativa, limpeza mecânica e preparo da pista existente, regularização e reforço da via com Brita Graduada Simples (BGS) em espessura média de **10 cm**, pintura de ligação mediante aplicação de emulsão asfáltica catiônica de ruptura rápida RR-2C, fornecimento, transporte, espalhamento mecânico e compactação da mistura asfáltica CBUQ Binder, realização de controle tecnológico contínuo com ensaios laboratoriais normatizados, implantação de sinalização viária de segurança, transporte rodoviário inicial de material na ordem de **1.639,39 m³xkm** e transporte adicional para Distância Média de Transporte (DMT) excedente no volume de **3.278,78 m³xkm**.

Entre os principais quantitativos apurados pelo setor de engenharia, destacam-se a compactação de base existente correspondente a **956,25 m³**, a execução de base e sub-base em BGS no volume de **637,50 m³**, o emprego de CBUQ/Binder na ordem de **178,50 m³**, a pintura de ligação em área de **6.375,00 m²** consumindo **2.868,75 kg** de emulsão RR-2C, a usinagem de concreto asfáltico estimada em **28,83 t** e a utilização de cimento asfáltico de petróleo CAP 50/70 totalizando **25,81 t**.

O valor global estimado da contratação foi fixado em **R$ 537.518,18** (quinhentos e trinta e sete mil, quinhentos e dezoito reais e dezoito centavos), tendo como referência a data-base de **junho de 2026**, com taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) de **20,73%**. O Estudo Técnico Preliminar concluiu pela viabilidade da contratação, sugeriu a modelagem em lote único sob o regime de empreitada por preço global, apontou a necessidade de visita técnica facultada ou declarada, fixou parâmetros de controle tecnológico nos termos das normas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e estabeleceu a liberação ao tráfego após decorridas cerca de **72 horas** da finalização do pavimento, com prazo de execução a ser balizado no instrumento convocatório.

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para análise preliminar de conformidade estrita com a Lei Federal nº 14.133/2021.

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. Da Competência e do Dever Constitucional de Licitar

O dever de licitar imposto à Administração Pública decorre diretamente do comando estatuído no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que estabelece a obrigatoriedade de processo de contratação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados expressamente os casos especificados na legislação infraconstitucional. No plano da legislação ordinária, incidem sobre o presente caso as disposições fundamentais dos artigos 5º e 11 da Lei Federal nº 14.133/2021, que determinam a observância irrestrita dos princípios da impessoalidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, eficácia, segregação de funções e do desenvolvimento nacional sustentável, assegurando a justa disputa e a seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

Nesse contexto normativo, constata-se que o valor estimado para a execução das intervenções na Estrada São Martinho/Sede Nova perfaz o montante de **R$ 537.518,18**. Tal patamar financeiro ultrapassa expressivamente os limites de dispensa de licitação em razão do valor previstos no artigo 75, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, aplicável a obras e serviços de engenharia. Desse modo, afasta-se de plano qualquer hipótese de contratação direta por valor, restando plenamente caracterizado o dever funcional e indeclinável de realização do competente certame licitatório.

2. Da Adequação da Modalidade Concorrência e do Critério de Julgamento

No regime instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021, a definição da modalidade licitatória orienta-se pela natureza do objeto licitado. O artigo 6º, inciso XLI, combinado com o artigo 29, inciso II, da referida legislação, consagra expressamente a **Concorrência** como a modalidade obrigatória para a contratação de obras e serviços especiais de engenharia. Trata-se de procedimento vocacionado a atender empreendimentos complexos que envolvem intervenções estruturais viárias com base estabilizada, pavimentação asfáltica a quente e controle laboratorial rigoroso.

Impende registrar que a aplicação da modalidade Pregão encontra vedação legal na hipótese versada, haja vista a disciplina contida no artigo 29, § 1º, da Lei Geral de Licitações, segundo o qual o pregão não se aplica a obras e serviços

de engenharia estruturados como empreendimentos construtivos completos, restrição que incide diretamente sobre o capeamento asfáltico em exame. Mostra-se, portanto, escorreita e legalmente respaldada a opção da Administração Municipal pela deflagração de **Concorrência**.

No tocante ao critério de julgamento das propostas, revela-se técnica e juridicamente adequada a fixação do critério de **menor preço**, consoante a permissão do artigo 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, adotando-se o julgamento por **menor preço global**. A escolha amolda-se à integralidade do escopo contratual, compatibilizando-se perfeitamente com a natureza das obrigações e com o regime de execução pretendido.

3. Da Fase Preparatória e dos Documentos de Planejamento

A fase preparatória das licitações é regida pelo princípio do planejamento, densificado no artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021. A análise dos autos evidencia a correta juntada do Documento de Formalização da Demanda (DFD) e a prévia elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), demonstrando o atendimento às disposições do artigo 18, §§ 1º e 2º, e do artigo 57, inciso V, do mencionado diploma legislativo.

O ETP carreado ao processo demonstra consistência preliminar, contemplando a descrição precisa da necessidade pública, o levantamento mercadológico inicial, a concepção da solução de engenharia como um todo funcional, a estimativa consistente de quantitativos e custos, a fundamentação expressa para a reunião dos serviços em lote único, o apontamento de impactos ambientais e respectivas medidas mitigatórias, as diretrizes de fiscalização e controle tecnológico, os prazos estimados de execução e a devida indicação de responsabilidade técnica pela sua concepção.

Não obstante a regularidade formal dos estudos preliminares, assinala-se uma **ressalva jurídica condicionante**: antes da publicação do edital, a Administração deve assegurar que o Projeto Básico se encontre formalmente consolidado, completo e aprovado pela autoridade competente, em consonância com o artigo 18, inciso III, e o artigo 47 da Lei nº 14.133/2021. É mandatório que o dossiê executivo contenha memorial descritivo circunstanciado, especificações técnicas detalhadas, planilha orçamentária pormenorizada com custos unitários e composição de BDI, e cronograma físico-financeiro exequível, devidamente chancelados pelo setor de engenharia.

4. Do Regime de Execução e da Opção pelo Lote Único

O regime de execução contratual adotado pela Administração deve ser apto a resguardar a integridade técnica e financeira do objeto. Para a realização de intervenções asfálticas onde as etapas de preparação da base, regularização em BGS, pintura de imprimação e capa de rolamento em CBUQ ocorrem de maneira interdependente e contínua, o regime de **empreitada por preço global**, preconizado pelo artigo 46 da Lei Federal nº 14.133/2021, é a modelagem mais adequada e segura.

No mesmo sentido, a opção pela licitação em **lote único**, afastando-se o parcelamento previsto no artigo 40 da Lei nº 14.133/2021, encontra respaldo fático e técnico na fundamentação apresentada no ETP. A divisão do trecho de **6.375,00 m²** entre empresas distintas geraria severo risco de descontinuidade estrutural, perda de economia de escala e pulverização prejudicial da garantia decenal da obra, justificando-se a concentração da responsabilidade executiva em um único contratado.

5. Do Orçamento Estimado e do Caráter Sigiloso

O orçamento estimado da contratação, calculado em **R$ 537.518,18** (data-base junho de 2026 e BDI de **20,73%**), deve refletir fielmente os parâmetros de mercado e as tabelas referenciais oficiais vigentes, em estrita obediência ao artigo 23 da Lei nº 14.133/2021. Incumbe à Secretaria demandante atestar a higidez técnica e aritmética das composições de custos unitários que lastreiam a planilha da obra.

Ademais, cumpre registrar que o artigo 24 da Lei nº 14.133/2021 confere à Administração a faculdade motivada de atribuir caráter sigiloso ao orçamento estimado da contratação até o momento da abertura das propostas formuladas pelos licitantes, sem prejuízo da publicização dos quantitativos físicos e das informações indispensáveis à confecção das ofertas. Caso o Município opte por esse mecanismo na elaboração do edital, deverá fundamentar a decisão na ampliação da competitividade e na busca por propostas mais vantajosas.

6. Da Disponibilidade Orçamentária e Financeira

A deflagração do certame pressupõe a existência de prévia e suficiente dotação orçamentária que assegure o custeio integral da despesa pública, em consonância com o imperativo do artigo 167, inciso II, da Constituição da República de 1988, e com as disposições do artigo 18, inciso VIII, e artigo 150 da Lei nº 14.133/2021. A ausência de declaração de suficiência financeira inviabiliza juridicamente o prosseguimento da licitação.

Deverão ser indicadas formalmente nos autos a funcional programática, a classificação econômica da despesa, a rubrica orçamentária respectiva e a precisa fonte pagadora, indicando expressamente se a intervenção será custeada com recursos próprios municipais ou se decorre de convênio, emenda ou transferência voluntária estadual ou federal. Caso envolva repasses externos, faz-se imperiosa a conferência das regras pactuadas e do respectivo plano de trabalho.

7. Das Exigências de Habilitação e Qualificação Técnica

As cláusulas de habilitação a serem inseridas no edital devem ater-se estritamente ao figurino dos artigos 62 a 70 da Lei Federal nº 14.133/2021, compreendendo a documentação relativa à habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista, além da idoneidade econômico-financeira da licitante. No âmbito das obras de engenharia rodoviária, as exigências de **qualificação técnica** merecem especial acuidade, devendo abranger:

1. Comprovação de regular registro ou inscrição da empresa licitante e de seus responsáveis técnicos perante o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) competente, demonstrando a habilitação legal para o exercício das atividades pactuadas.
2. Apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT) expedida pelo CREA em nome do profissional responsável, acompanhada de atestados que comprovem a execução de serviços técnicos de pavimentação asfáltica em CBUQ de complexidade compatível com a do objeto licitado.
3. Comprovação de aptidão operacional da própria empresa mediante atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, admitindo-se a exigência de quantitativos mínimos razoáveis, desde que limitados a no máximo 50% dos itens de maior relevância e valor material do certame, conforme prescreve o artigo 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021.

No que pertine à **visita técnica**, já contemplada no Memorial Descritivo, adverte-se que, à luz do artigo 63, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a inspeção ao local das obras não deve ser imposta em caráter absoluto e obrigatório como condição excludente de participação, cabendo facultar ao licitante a possibilidade de apresentação de declaração formal de pleno conhecimento das condições do trecho viário e das dificuldades locais para a realização dos serviços.

8. Da Garantia de Execução Contratual

Nos termos do artigo 96 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, é prerrogativa conferida à Administração a exigência de prestação de garantia para a execução do contrato. Tratando-se de empreitada de pavimentação asfáltica, recomenda-se a inserção no instrumento convocatório de cláusula de garantia de execução contratual fixada no percentual de até **5% (cinco por cento)** do valor total homologado.

O edital deverá conceder à licitante vencedora a prerrogativa de escolha por uma das modalidades legalmente admitidas, a saber: caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária, nos moldes do artigo 96, § 1º, da citada legislação federal.

9. Do Edital, do Contrato Administrativo e das Cláusulas Obrigatórias

O instrumento convocatório e a respectiva minuta contratual submetem-se ao controle prévio de legalidade, conforme impõe o artigo 53, § 4º, da Lei Federal nº 14.133/2021. A redação da minuta contratual deverá conter, de forma expressa e inequívoca, as cláusulas obrigatórias elencadas no artigo 92 da referida lei, englobando a perfeita descrição do objeto, a vinculação irrestrita ao edital e à proposta adjudicada, a disciplina do regime de execução, as regras e etapas de medição e faturamento, e as condições e prazos de pagamento.

Deverão ser pormenorizados, ainda, os critérios de reajustamento de preços e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, a estipulação dos prazos de início, etapas de execução e recebimento da obra (provisório e definitivo), as sanções administrativas decorrentes de inadimplemento, as matrizes de risco incidentes, e as hipóteses de extinção do vínculo contratual.

10. Da Fiscalização e do Controle Tecnológico da Obra

Em harmonia com o preceituado no artigo 117 da Lei nº 14.133/2021, a execução da obra deve ser acompanhada e fiscalizada diretamente por representante da Administração especialmente designado para a função de **fiscal do contrato**, permitida a contratação de terceiros para apoio e assessoramento técnico caso necessário.

Em razão das particularidades técnicas das camadas de pavimentação, o contrato deverá consagrar expressamente a obrigação de realização de rigoroso **controle tecnológico** contínuo, impondo-se a emissão de laudos de ensaios laboratoriais e certificados de conformidade em conformidade com as normas e instruções de serviço do DNIT (tais como ensaios de densidade aparente, teor de betume, granulometria dos agregados da base em BGS e da mistura asfáltica CBUQ Binder, além do teste de aderência da pintura com emulsão RR-2C). As medições periódicas deverão ficar condicionadas à apresentação e aprovação prévia dos referidos relatórios comprobatórios de qualidade técnica, bem como respeitar o prazo de cura e assentamento de aproximadamente **72 horas** antes da liberação ao tráfego.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto e analisados os elementos instrutórios acostados à fase preparatória, manifesta-se esta Assessoria Jurídica pela **VIABILIDADE JURÍDICA** da continuidade dos atos preparatórios voltados à abertura do procedimento licitatório na modalidade **CONCORRÊNCIA**, pelo critério de julgamento de **menor preço global**, visando à contratação de empresa de engenharia para pavimentação na Estrada São Martinho/Sede Nova.

É o parecer.

São Martinho/RS, 22 de setembro de 2026.

Bruna Katiane Boeno
OAB/RS 97.648
Procuradora Jurídica