Parecer n.º 041/2026
Processo Administrativo Eletrônico n.º 546/2026
Referência: CMEI Sorgatto

EMENTA: ANÁLISE DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA. CONCORRÊNCIA. OBRA DE ENGENHARIA. CONSTRUÇÃO DE CMEI. AUSÊNCIA DE MAPA DE RISCOS FORMALIZADO. VÍCIO FORMAL. APLICAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE CONTRATO POR ESCOPO (ART. 111). CONCLUSÃO PELA VIABILIDADE DO PROSSEGUIMENTO, COM RECOMENDAÇÃO. Parecer jurídico, emitido com fundamento no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que analisa a legalidade da fase preparatória do certame em epígrafe. A análise da instrução processual revela a ausência de um Mapa de Riscos formalizado. Embora seja uma boa prática de governança, a falha é considerada um vício formal que, no caso concreto, não impede o prosseguimento do feito. Os demais atos da fase preparatória, como a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Projeto Básico, mostram-se regulares, destacando-se a correta adequação do planejamento à sistemática dos contratos por escopo, prevista no art. 111 da Lei nº 14.133/2021. Conclui-se, assim, pela viabilidade jurídica do prosseguimento do certame, com a recomendação para que a elaboração do Mapa de Riscos seja observada em futuros procedimentos.

1. Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo licitatório, na modalidade Concorrência, que objetiva a contratação de empresa de engenharia para a construção do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) Irmã Sorgatto, em Caçador, SC.

2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o respectivo Projeto Básico, além dos documentos acessórios que compõem a instrução inicial do certame.

3. O presente parecer tem por finalidade exercer o controle prévio de legalidade dos atos administrativos, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, bem como o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, avaliando a conformidade do planejamento da contratação com as normas legais e a jurisprudência aplicável.

É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.[1]

[1] *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

5. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

6. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

7. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

8. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer*[2]*.*

9. A fase preparatória é o alicerce de qualquer contratação pública, e sua correta instrução é condição de validade para todo o processo. Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, esta etapa deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

> *Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as*

[2] *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*

leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, ***que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;***

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, ***das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte****, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

10. O processo foi instruído com Estudo Técnico Preliminar (ETP) que descreve a necessidade da contratação, fundamentada na alta demanda por vagas em creches na região, e aponta a construção da nova unidade como a solução mais adequada.

11. Superada essas avaliações, cumpre destacar que, após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e a definição da solução mais adequada, o planejamento da contratação deve contemplar, sempre que possível, a análise de riscos.

12. Nesse sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023 dispõem que a análise de riscos constitui etapa recomendável, alinhada às diretrizes da Lei n.º 14.133/2021, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

> *§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.*
>
> *§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.*

13. No caso em apreço, verifica-se que a análise de riscos não foi formalmente elaborada pela unidade requisitante. Embora a elaboração de tal documento seja uma boa prática de governança e planejamento e altamente recomendado para o presente caso, a sua ausência, no presente caso, não constitui vício insanável que macule o andamento do processo licitatório

14. Posteriormente, foi elaborado o Projeto Básico, que detalha o objeto, estabelece o regime de execução de empreitada por preço unitário, define o cronograma físico-financeiro e elenca os requisitos técnicos e de responsabilidade (ART/RRT) para a execução da obra, atendendo aos requisitos do art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133/2021.

15. No mais, a definição dos prazos está alinhada à sistemática dos contratos por escopo, conforme o art. 111 da Lei nº 14.133/2021. O prazo de execução de 6 (seis) meses corresponde à meta para a conclusão física da obra, conforme o cronograma.

16. Já o prazo de vigência de 12 (doze) meses, mencionado no Projeto Básico, deve ser interpretado como o período estimado para o ciclo completo do contrato, que abrange não apenas a execução, mas também os trâmites subsequentes de medição, recebimento provisório, correções eventuais, recebimento definitivo e pagamento final.

17. Nessa modalidade, a vigência contratual está intrinsecamente vinculada à conclusão do objeto. Assim, o prazo poderá ser automaticamente prorrogado quando o seu objeto não for concluído no período firmado no contrato, desde que o atraso não decorra de culpa da contratada, garantindo a segurança jurídica necessária para a finalização completa e o devido recebimento da obra pela Administração.

18. Por fim, na análise da minuta do instrumento convocatório e do Contrato Administrativo, constata-se que ambos os documentos seguem um modelo padronizado, recorrendo à remissão ao Termo de Referência para o detalhamento de cláusulas essenciais, mostrando-se alinhadas com as diretrizes definidas nos documentos preliminares.

II. DA CONCLUSÃO

19. Diante do exposto, no âmbito do Processo Administrativo em epígrafe, considerando que a fase preparatória do procedimento licitatório foi regularmente instruída com os elementos essenciais e que os atos se encontram em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, observa-se, contudo, a ausência de um Mapa de Riscos formalizado.

20. Este parecer jurídico conclui pela viabilidade jurídica do prosseguimento do certame, por entender que a falha constitui vício formal que não macula o procedimento, mas enseja a expedição de recomendação.

21. Estas são as considerações pertinentes, submetidas à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las.

Caçador, SC, 18 de fevereiro de 2026.

LUCAS FILIPINI CHAVES

Assinado de forma digital por LUCAS FILIPINI CHAVES
Dados: 2026.02.18 10:41:28 -03'00'

Lucas Filipini Chaves
Procurador-Geral do Município
Portaria n. 41.435/2025
OAB/SC 67.400