Parecer nº 219/2025
Processo administrativo eletrônico nº 4.861/2025
Referência: Construção Praças Bairro Nossa Senhora Salete

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. Os documentos que instruem o processo encontram-se, em linhas gerais, adequadas para prosseguimento do feito, após os ajustes recomendados.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DE DUAS PRAÇAS PÚBLICAS DO BAIRRO NOSSA SENHORA SALETE. A contratação será feita por meio de concorrência pública eletrônica, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

I) Requerimento de Contratação (REC);
II) Estudo Técnico Preliminar;
III) Projeto Básico;
IV) Memorial descritivo;
V) Dotação orçamentária; e
VI) Minuta do edital e do contrato administrativo;

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei n. 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n. 10.792/2023.

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

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. 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.

6. 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.

7. 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

[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).*

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.

8. 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.

9. 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].

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. O certame tem como objetivo a contratação de uma pessoa jurídica especializada para ampliação da Unidade Básica de Saúde do Bairro dos Municípios. A modalidade escolhida é a Concorrência Eletrônica, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço e o regime de execução por empreitada por preço unitário.

12. Verifica-se que a contratação pretendida está prevista no art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal n. 14.133/2021, vejamos:

> *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;*

13. Dessa forma, a contratação de pessoa jurídica especializada em serviços de construção mostra-se viável, uma vez que a modalidade de licitação empregada é apropriada tanto para obras quanto para serviços de engenharia, sejam eles comuns ou especiais. Tais serviços devem ser devidamente detalhados e especificados nos documentos preliminares, os quais serão analisados a seguir.

14. Inicialmente, cabe mencionar que formalizado o Requerimento de Contratação (REC), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei n. 14.133/2021 define a fase preparatória como primeira etapa do processo licitatório e é disciplinada pelo Capítulo II da referida lei.

---

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

15. No âmbito do Poder Executivo Municipal, o Decreto n. 10.792/2023 regulamentou que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e que as licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, inclusive as contratações diretas quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência.

16. O artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

> *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 leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*
> *I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em* ***estudo técnico preliminar*** *que caracterize o interesse público envolvido;*
> *II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de* ***termo de referência****, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*
> *III - a definição das* ***condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento****;*
> *IV - o* ***orçamento estimado****, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*
> *V - a elaboração do* ***edital de licitação****;*
> *VI - a elaboração de* ***minuta de contrato****, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*
> *VII - o* ***regime de fornecimento de bens****, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*
> *VIII - a* ***modalidade de licitação****, o* ***critério de julgamento****, o* ***modo de disputa*** *e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
> *IX - a* ***motivação circunstanciada das condições do edital****, tais como justificativa de* ***exigências de qualificação técnica****, mediante indicação das parcelas de* ***maior relevância técnica ou valor significativo do objeto****, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;*
> *X - a* ***análise dos riscos*** *que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*
> *XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei. (grifou-se)*

17. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se

compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Nele, são identificados o interesse público envolvido e a solução mais adequada para atendê-lo.

18. A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado, as quais podem diferir do pedido inicial definido no Requerimento de Contratação (REC). Após identificar a melhor solução, considerando possíveis alternativas, inicia-se a fase de estudo detalhado para definir o objeto da licitação e todos os seus aspectos. A instrução do processo licitatório deve refletir claramente essa sequência lógica.

19. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar. Apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele contém as previsões necessárias relacionadas no art. 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021.

20. O próximo passo após a elaboração do ETP com a escolha da melhor solução, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No mesmo sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n. 10.792, de 2023 definem que sempre que possível deve ser dedicado a cada processo a Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 14.133, de 2021:

> *§ 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.*

21. Após a elaboração dos documentos mencionados, o processo deve ser instruído com o projeto básico. A elaboração do Projeto Básico deve atender aos requisitos estabelecidos no inciso XXV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

> *[...]*
> *XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:*
> *a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;*

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
*f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do **caput** do art. 46 desta Lei;*

22. Os documentos juntados aos autos contêm as cláusulas e condições essenciais exigidas para o cumprimento das disposições legais, com exceção da análise de riscos, que confunde-se com a matriz de risco constante do Projeto Básico, conforme será relatado no presente parecer.

23. A análise dos documentos revela uma melhora substancial na qualidade do planejamento em comparação com processos anteriores. A equipe técnica demonstrou ter absorvido orientações prévias, o que resultou em documentos mais robustos e alinhados à Lei nº 14.133/2021. No entanto, ainda persistem inconsistências que precisam ser sanadas para garantir a plena segurança jurídica do certame.

24. É imperativo reconhecer os avanços, estando o ETP em sua maioria regular, com apenas algumas ressalvas:

25. No item 3, Requisitos da Contratação (Art. 18, § 1º, IV), o documento lista requisitos administrativos, normativos e do objeto. A descrição é boa, mas peca pela generalidade em pontos que deveriam ser mais específicos já nesta fase, como os requisitos de qualificação técnica, que não são detalhados.

26. No item 5 Levantamento de Mercado (Art. 18, § 1º, V), o ETP realiza uma análise de mercado interessante, buscando o custo médio por m² de praças em municípios vizinhos. Isso demonstra um esforço em balizar o custo do projeto. Contudo, a análise comparativa de soluções, ex: contratação de empresa única vs. execução por administração direta ou contratação de múltiplas empresas especializadas, não é aprofundada. Embora não seja um vício invalidante, o ETP seria enriquecido com uma análise mais aprofundada das diferentes formas de execução da obra,

justificando por que a contratação de uma única empresa é a solução mais vantajosa em comparação com outras alternativas.

27. Ainda aponta-se duas inconsistências de caráter irregulares. A primeira quanto a Previsão no Plano de Contratações Anual (Art. 18, § 1º, II), o item 2 menciona apenas a origem do recurso (emenda parlamentar), mas não informa se a contratação está prevista no Plano de Contratações Anual (PCA) do município, nem indica o número de identificação no PNCP. A previsão no PCA é um requisito formal e obrigatório, que vincula o planejamento à lei orçamentária. É necessário a inclusão da informação sobre a previsão da contratação no PCA, com o respectivo número de identificação, ou justificar a sua ausência.

28. O item 8, quanto a Justificativa para o Parcelamento ou Não (Art. 18, § 1º, IX), é o ponto mais crítico do ETP. A justificativa para o não parcelamento é frágil e genérica. Afirmar que o objeto "é considerado pequeno" e que o não fracionamento "preserva a economia de escala" são meras alegações, desacompanhadas de qualquer demonstração técnica ou econômica. O objeto é, por natureza, divisível, correspondendo a duas praças em locais distintos. A ausência de uma justificativa robusta para o agrupamento configura restrição à competitividade.

29. Nesse sentido recomendamos seja reavaliada a decisão e, caso mantenha o lote único, produzir uma justificativa técnica e econômica detalhada que comprove o prejuízo do parcelamento. A melhor e mais segura solução seria licitar em dois lotes.

30. Outra situação que requer análise é quanto a matriz de alocação de risco anexa tanto ao ETP quanto no Projeto Básico. Verifica-se que se mantem a utilização de um modelo genérico que contém riscos da fase de planejamento, como "dificuldade de elaboração do Projeto Básico". Uma matriz de riscos que integra o contrato deve tratar exclusivamente dos riscos da fase de execução contratual.

31. O art. 46, de fato, estabelece que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve conter uma análise de riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e da boa execução contratual.

32. No entanto, está havendo confusão na identificação do instrumento de planejamento denominado Gestão de Riscos ou Análise de Riscos, que é um processo amplo que permeia toda a contratação, com a Matriz de Riscos, documento específico, um produto da gestão de risco, com finalidade contratual.

33. Para ilustrar e melhor compreensão façamos uma analogia com a construção de uma casa, onde a gestão de riscos, seria um trabalho do engenheiro de planejamento, antes mesmo de começar a obra, que vai analisar tudo o que pode dar errado:

a) O terreno é instável? - risco geológico

b) Será que a prefeitura vai demorar para aprovar o projeto? - risco de licenciamento

c) E se o preço do cimento disparar? - risco de mercado

d) Será que vamos encontrar mão de obra qualificada? - risco de RH

e) E se chover muito durante a fundação? - risco climático

34. O objetivo da análise de riscos, prevista no art. 46 do Decreto nº 10792/2023 é tomar decisões melhores na fase de planejamento. Com base nela, a equipe técnica pode decidir mudar o tipo de fundação, iniciar a obra em outra estação do ano, ou até mesmo concluir que o projeto é inviável.

35. Por sua vez, a Matriz de Riscos, é um documento contratual. No exemplo da construção de uma casa ela será o contrato com o empreiteiro. Uma vez decidido que a casa será construída, este documento específico responde a uma única pergunta: Se algo der errado *durante a execução da obra*, quem paga a conta? Nela haverá a alocação dos riscos ao contratante ou ao contratado.

36. Portanto a análise de riscos do ETP, exigida pelo art. 46 do Decreto, é um diagnóstico para uso interno da Administração. Ela serve para que a própria Administração identifique e trate os seus próprios problemas de planejamento. Riscos como: dificuldade de elaborar o Projeto Básico, orçamento inadequado, licitação fracassada ou deserta, são problemas que a Administração deve resolver antes de publicar o edital. Eles são riscos da fase de planejamento.

37. A Matriz de Riscos do Contrato, por outro lado, é um documento bilateral, que será assinado pela Administração e pela empresa vencedora. Ela não trata dos problemas internos da Administração, mas sim dos eventos futuros e incertos que podem ocorrer durante a execução da obra e define, previamente, quem arcará com as consequências financeiras ou de prazo.

38. Assim, recomenda-se a revisão da Matriz de Riscos inclusa no ETP, para o documento correto que é a Análise de Riscos, referente ao planejamento. O conteúdo deve ser focado nos riscos que a própria Administração corre ao planejar mal a licitação. Exemplos como impugnação por agrupamento indevido, anulação por ausência de critérios de habilitação e como ações de mitigação "produzir justificativa robusta para o não parcelamento", "definir as parcelas de maior relevância no PB".

39. Quando a matriz de risco anexa ao Projeto Básico, deve ser revista, removendo os riscos da fase de planejamento e incluindo riscos específicos da fase de execução da obra. A matriz deve ser uma ferramenta prática para orientar a fiscalização e o gestor do contrato, e não um documento meramente protocolar. O conteúdo deste anexo deve listar os riscos da fase de execução da obra, exemplo geotécnicos, climáticos, de projeto executivo, etc., e alocando a

responsabilidade por cada um deles à Contratante ou à Contratada, conforme acima já mencionado.

40. Quanto a análise do Projeto Básico, de igual forma, apresenta algumas ressalvas e inconsistências que requerem atenção.

41. O item 1 descreve corretamente o objeto, a modalidade, o regime de execução, Empreitada por Preço Unitário, e os prazos. No entanto, ele formaliza a decisão de não parcelar o objeto, tratando a construção das duas praças como um objeto único. Trata-se de uma contradição em termos, um vício que anula a lógica do próprio julgamento. O critério "menor preço por lote" pressupõe, por sua própria natureza, a existência de múltiplos lotes para que haja competição e adjudicação independente em cada um. Ao se definir um "Lote Único", o critério de julgamento aplicável seria, obrigatoriamente, o "Menor Preço Global". Porém a utilização do critério de julgamento de menor preço global para uma obra cujo regime de execução é a empreitada por preço unitário é uma contradição técnica e jurídica que cria grave insegurança e abre margem para o chamado jogo de planilha, sendo uma prática rechaçada pelos Tribunais de Contas.

42. Essa contradição não é um mero erro formal. Ela é evidência clara de que a decisão de agrupar as duas obras foi equivocada. O critério de julgamento escolhido "por lote" funciona como um "ato falho" do planejamento, que confessa que o objeto era, em sua essência, divisível e deveria ter sido parcelado, em observância à Súmula 247 do TCU.

43. A falha fere o princípio do julgamento objetivo, art. 5º da Lei nº 14.133/2021, pois cria uma regra de julgamento inaplicável e confusa, gerando completa insegurança jurídica para os licitantes.

44. Assim, conforme apontado na análise do ETP, a justificativa para o agrupamento é frágil e contraria a regra do parcelamento, art. 40, V, 'b', da Lei nº 14.133/2021, criando um alto risco de impugnação por restrição à competitividade.

45. O item 4, quanto aos requisitos da contratação, é um dos pontos mais críticos do Projeto Básico. O item é vago e não cumpre sua função principal, pois não define as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, nem os quantitativos mínimos a serem comprovados pelos licitantes. Apenas menciona declarações e a possibilidade de uma visita técnica posterior à declaração do vencedor, o que é inadequado como critério de habilitação. A ausência desses critérios objetivos, como por exemplo comprovação de X m² de piso intertravado, Y m³ de concreto, fere o princípio do julgamento objetivo e torna a fase de habilitação insegura e subjetiva.

46. Ademais a previsão de uma visita técnica em obras da licitante vencedora "sob pena de inabilitação" é um procedimento atípico e juridicamente questionável. A habilitação deve ser

aferida com base nos documentos apresentados na licitação, não em diligências subjetivas posteriores.

47. Recomenda-se que o item 4 deve ser reescrito para incluir, de forma clara e objetiva, os requisitos de qualificação técnica, especialmente a definição das parcelas de maior relevância e os quantitativos mínimos a serem comprovados por meio de Atestados de Capacidade Técnica (CAT-A), ou ainda que esse item apresente de forma geral as condições para a contratação, remetendo ao item 8 do Projeto, onde estará inserido as regras quanto a qualificação técnica, como por exemplo:

> *4. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO*
>
> *A execução do objeto exige que a futura contratada demonstre capacidade técnica compatível com a complexidade da obra, cumpra as normas de sustentabilidade ambiental e de segurança do trabalho, e possua responsável técnico habilitado.*
>
> *A comprovação de tais requisitos se dará na fase de habilitação, conforme detalhado no item 8.4 deste Projeto Básico.*

48. De igual forma no item 8, relativo aos critérios de seleção e habilitação. O item 8.4, que deveria detalhar as exigências de habilitação, é extremamente falho. O subitem 8.4.4 está completamente vazio, e é aqui que o vácuo deve ser preenchido com as exigências objetivas, em conformidade com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021. Ele deveria conter os requisitos de qualificação técnica, como Atestados, CAT-A, etc., que são o coração da habilitação para uma obra. A sua ausência torna o Projeto Básico frágil para fundamentar o edital.

49. Em relação às minutas do edital e contrato, anexadas aos autos, constata-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas para tais instrumento, porém ante revela as mesmas inconsistências apontadas na análise do ETP e PB, relacionados ao não parcelamento, qualificação técnica e à matriz de riscos, razão pela qual recomendamos sua revisão após as adequações dos documentos de planejamento, desde que atendidas as recomendações dispostas no presente parecer.

II. DA CONCLUSÃO

50. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023, nos limites da análise jurídica, e em que pese a evolução no planejamento da contratação, recomenda-se o atendimento dos apontamentos delineados no presente parecer.

51. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir, submetidas à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las.

Caçador, SC, 23 de dezembro de 2025.

ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949

Assinado de forma digital por ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Dados: 2025.12.23 13:23:59 -03'00'

Roselaine de Almeida Périco
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903