Parecer nº 259/2026
Processo Licitatório nº 215/2026
Objeto: Contratação de empresa especializada em engenharia para a execução de elementos de suporte de ponte em concreto armado, incluindo infraestrutura em rocha, mesoestrutura e superestrutura, com fornecimento de materiais e mão de obra, destinada à transposição do rio na localidade da Linha São Francisco, área rural do Município de Caçador/SC.

EMENTA: IREITO ADMINISTRATIVO E LICITAÇÕES. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE (ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021). CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA. EXECUÇÃO DE ELEMENTOS DE SUPORTE (CABECEIRAS, ALAS E VIGAS DE APOIO) PARA PONTE EM CONCRETO ARMADO NA LINHA SÃO FRANCISCO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MENOR PREÇO GLOBAL. REGIME DE EXECUÇÃO POR EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. APROVEITAMENTO DE VIGAS PRÉ-MOLDADAS DISPONIBILIZADAS PELO ESTADO DE SANTA CATARINA. FASE PREPARATÓRIA REGULARMENTE INSTRUÍDA COM DFD, ETP, PROJETO BÁSICO, MATRIZ DE RISCOS, MEMORIAL DESCRITIVO, ART E BLOQUEIO ORÇAMENTÁRIO. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES SANEADA E JUSTIFICADA COM BASE NO ART. 22 DA LINDB. MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. RECOMENDAÇÃO DE SANEAMENTO DE LACUNAS FORMAIS NO EDITAL, RETIFICAÇÃO DE ERRO MATERIAL NO PROJETO BÁSICO E CAUTELA QUANTO À LOGÍSTICA DE ENTREGA DAS PEÇAS ESTADUAIS. PARECER FAVORÁVEL AO PROSSEGUIMENTO, COM RESSALVAS.

1. Trata-se de processo destinado à contratação de empresa de engenharia para execução de obras de arte especiais consistentes nos elementos de suporte (cabeceiras, alas de contenção e vigas de apoio) de ponte em concreto armado na Linha São Francisco, interior do Município de Caçador/SC. O empreendimento utilizará 4 (quatro) vigas longarinas pré-moldadas de 10,00 metros disponibilizadas pelo Governo do Estado de Santa Catarina.

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

I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
II) Estudo Técnico Preliminar;
III) Termo de Referência/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 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.

---

[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).*

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

11. formalizado o Documento de Formalização de Demanda (DFD), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei n.º 14.133/2021 define a fase preparatória como primeira etapa do processo licitatório e é disciplinada pelo Capítulo II da referida lei.

12. No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto n.º 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.

13. O art. 6º, inc. XX, da Lei n.º 14.133/2021 disciplina que o Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho[3]:

> *O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.*

14. No mais, os próprios elementos que devem constar no ETP indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021:

> *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:*
> *[...]*
>
> *§ 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;*

[3] *JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.*

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.

1. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

2. No caso em análise, o documento acostado aos autos cumpre satisfatoriamente os requisitos materiais e formais do art. 18, §§1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021, demonstrando a necessidade pública do restabelecimento do tráfego rural na Linha São Francisco, o comparativo

técnico consistente que justificou a escolha do concreto armado, o não parcelamento do objeto, a previsão orçamentária e a declaração de viabilidade.

3. Quanto à elaboração do artefato e dos projetos técnicos pelo mesmo servidor indicado para a fiscalização, verifica-se que a segregação de funções foi devidamente saneada e justificada pela Administração, com amparo no art. 22 da LINDB, em virtude de quadro técnico reduzido e da recente criação da SEPOP;

4. Remanesce, contudo, a necessidade de registro e cautela gerencial quanto ao item de contratações correlatas e interdependentes (item 11 do ETP), o qual foi preenchido como "não se aplica", a despeito de a execução da obra estar diretamente condicionada ao fornecimento tempestivo das vigas longarinas pré-moldadas pelo Governo do Estado de Santa Catarina, aspecto logístico que deve ser acompanhado pela fiscalização para evitar atrasos no cronograma físico-financeiro.

5. 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.*

6. No tocante ao gerenciamento de riscos, constata-se que a Administração incorporou ao Projeto Básico uma Matriz de Riscos detalhada, em observância às diretrizes do art. 103 da Lei nº 14.133/2021. O instrumento mapeou adequadamente eventos previsíveis e definiu a distribuição de responsabilidades, alocando riscos geotécnicos e interferências imprevistas à Contratante, e transferindo à Contratada as responsabilidades operacionais, de segurança do trabalho e de cobertura securitária. Cumpre destacar, como ponto positivo de governança, a estipulação objetiva

de critério para o risco meteorológico, o que confere segurança jurídica e previsibilidade à equação econômico-financeira do futuro contrato.

7. 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;*

8. No que tange aos elementos técnicos de engenharia, o Projeto Básico, integrado pelas plantas estruturais e pelo Memorial Descritivo, cumpre os requisitos do art. 6º, inciso XXV, da Lei nº 14.133/2021, caracterizando-se como conjunto suficiente para definir e dimensionar o objeto.

9. Como dito, o certame tem como objeto a contratação de uma pessoa jurídica especializada em engenharia para execução de obras de arte especiais consistentes nos elementos de suporte (cabeceiras, alas de contenção e vigas de apoio) de ponte em concreto armado. A modalidade escolhida é a Concorrência Eletrônica, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço global e o regime de execução por empreitada por preço unitário.

10. Verifica-se que a contratação pretendida está prevista no art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal nº 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;*

11. Portanto, é viável a contratação de pessoa jurídica especializada em serviços de engenharia, considerando que a modalidade de licitação utilizada é adequada para a contratação de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. O escopo do objeto foi claramente definido e especificado nos documentos preliminares.

12. No tocante ao modelo de seleção e forma de remuneração, o Projeto Básico estabelece a adoção do critério de julgamento pelo menor preço global (arts. 6º, inciso XXXIX, e 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021) combinado ao regime de execução por empreitada por preço unitário, nos termos do art. 6º, inciso XXVIII, do mesmo diploma. Essa conjugação mostra-se tecnicamente escorreita e juridicamente justificada, já que a disputa pelo menor dispêndio global assegura a seleção da proposta mais vantajosa para o erário, enquanto a medição e o pagamento vinculados a preços certos por unidades determinadas (volume de concreto, quilo de aço armado, metros de perfuração em rocha, área de fôrmas) conferem estrito controle à fiscalização municipal, remunerando a contratada unicamente pelas quantidades efetivamente executadas em campo,

premissa fundamental diante das incertezas inerentes às intervenções em infraestrutura e leito rochoso.

13. A Lei nº 14.133/2021, ao definir os regimes de empreitada por preço global e unitário, repetiu os mesmos equívocos encontrados na Lei nº 8.666/93. As definições permanecem praticamente idênticas, como demonstrado nos incisos XVIII e XIX do artigo 6º:

> *[...]*
> *XXVIII - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;*
> *XXIX - empreitada por preço global: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total;*

14. Contudo, a legislação trouxe uma inovação ao estipular que, no regime de empreitada por preço global, não é permitida a utilização de sistemática de medição e pagamento baseada em preços unitários. Os procedimentos devem estar relacionados ao cumprimento das metas estabelecidas no cronograma físico-financeiro (art. 46, § 9º da Lei nº 14.133/2021).

15. Assim, considerando que a obra em questão envolve uma menor precisão e possíveis variáveis no momento da execução dos serviços e que a medição e os pagamentos serão baseados em preços unitários estabelecidos para cada etapa no cronograma físico-financeiro, a adoção da empreitada por preço unitário é, de fato, a opção mais adequada.

16. O edital da Concorrência nº 022/2026 e sua respectiva minuta contratual reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas pelos arts. 25 e 92 da Lei nº 14.133/2021, contemplando a delimitação precisa do objeto com regime de empreitada por preço unitário sob o critério de menor preço global, a fixação dos prazos de vigência de 6 meses e de execução de 90 dias com regramento para prorrogação de escopo, a estipulação da dotação orçamentária própria, a alocação de responsabilidades mediante matriz de risco e limitação de subcontratação a 25%, as regras de medição e reajuste vinculado ao INCC com prazo de 30 dias para análise de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, a designação formal do gestor e do fiscal técnico da obra, a disciplina das garantias de execução e da responsabilidade quinquenal pela solidez estrutural, a tipificação graduada das penalidades com respeito ao contraditório, as exigências de cumprimento da legislação ambiental, trabalhista e da LGPD, bem como a eleição de foro no município de Caçador.

17. Remanescendo, apenas a necessidade operacional de preenchimento e a consolidação de todas as lacunas materiais assinaladas com a indicação "XX" na minuta do Edital da Concorrência

nº 022/2026 e em seus respectivos anexos, tais como as datas e horários da sessão pública, o termo final para pedidos de esclarecimentos e impugnações, os números definitivos da concorrência e do processo no Compras.gov.br, o valor global estimado por extenso no Anexo II (Proposta de Preços) e na Cláusula 5.1 da minuta de contrato, bem como o prazo exato da garantia legal aplicável às estruturas na tabela da Cláusula 1.2 da referida minuta contratual, conferindo certeza e liquidez aos termos do certame antes da divulgação oficial no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

18. Por fim, destacamos ainda, que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação nos meios oficiais de publicação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

19. Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

II. DA CONCLUSÃO

20. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792/2023, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, recomenda-se o prosseguimento do processo sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste.

21. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 09 de outubro de 2026.

ASSINADO DIGITALMENTE
ANDRE DAMACENO
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
https://serpro.gov.br/assinador-digital
Serpro

André Damaceno
Procurador-Adjunto
OAB/SC 39.918