



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: CONTRATAÇÃO DA EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A EXECUÇÃO DA SUBSTITUIÇÃO DE TELHAS CERÂMICAS POR TELHAS METÁLICAS TERMOACÚSTICAS, COM REAPROVEITAMENTO ESTRUTURAL, BEM COMO CALHAS, RUFOS E CONDUTORES DO PRÉDIO DA CÂMARA MUNICIPAL.

Foi solicitada a análise jurídica referente à contratação de empresa que objetiva execução da substituição de telhas cerâmicas por telhas metálicas termoacústicas.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para expedição de parecer em atendimento do despacho constante nos autos, para cumprimento do artigo 53, §1º, inciso I e II, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC (Lei 14.133/2021), que assim dispõem:

“Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§1º - Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.”

(...)

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da análise de questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com



potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Para melhor elucidação da contratação, cabe citar o despacho do responsável pelas contratações na Câmara Municipal de Botucatu:

*1. O presente documento visa formalizar a tramitação do processo 57/2025, que objetiva a **contratação de empresa especializada para a execução da substituição de telhas cerâmicas por telhas metálicas termoacústicas, com reaproveitamento estrutural, bem como calhas, rufos e condutores do prédio da Câmara Municipal de Botucatu**, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Estudo Técnico Preliminar, Projetos Básicos e Executivo e Edital, anexos ao presente processo.*

*2. Saliento que o referido processo, em razão de suas características é enquadrado como **serviço comum de engenharia**, nos termos do art. 6º, inciso XXI, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021:*

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem;

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

*3. Tendo em vista a prévia estimativa de despesa total de **R\$ R\$ 150.631,37 (cento e cinquenta mil, seiscentos e trinta e um reais e trinta e sete centavos)**, conforme artigo 18, inciso IV, informamos que foi efetuada seguindo as diretrizes do artigo 23, § 2, mais especificamente como base a planilha orçamentária elaborada pelo referido profissional contratado pela Câmara Municipal, o qual utilizou como referência fontes oficiais reconhecidas pela Lei 14.133/2021 e Governo Federal e sítios eletrônicos especializados em precificar serviços associados ao objeto. A formação dos preços levou em consideração os custos unitários atualizados de materiais, mão de obra, encargos sociais, benefícios e despesas indiretas (BDI), tributos, além das diretrizes da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Foram utilizadas composições detalhadas de preços extraídas das referidas fontes, conforme aplicabilidade de cada item ao objeto contratado, assegurando um levantamento realista, transparente e compatível com a realidade do*



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



mercado. A planilha orçamentária e os documentos que dão suporte à estimativa encontram-se anexos a este Projeto, de forma estruturada e classificada.

4. Informo que, conforme prévia análise em sua fase preparatória, conforme preços estimados, características do objeto e demais prerrogativas, indicamos que o processo seja realizado através de **concorrência eletrônica** por intermédio do Plataforma eletrônica de contratações SCPI – Portal de Compras – FIORILLI – (<https://botucatusp.dcfiorilli.com.br:879/compraseditalC/>), com utilização de recursos de tecnologia da informação; tendo como critério de julgamento o **menor preço global** e sendo seu modo de disputa no modo **aberto**.

5. Considerando que o valor estimado da contratação ultrapassa o limite previsto no art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, o presente certame **não será exclusivo para a participação de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP)**. Adicionalmente, em razão das características do objeto, que **possui natureza indivisível, não se aplicará o regime de cotas reservadas** previsto no §3º do art. 48 da referida Lei Complementar. Dessa forma, a disputa será realizada em ampla concorrência, garantindo a observância dos princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa à Administração, **sem prejuízo dos demais benefícios previstos na referida lei 123/2006**.

6. Informo que as exigências de habilitação constantes no presente processo foram deliberadamente estruturadas com **rigor técnico compatível com a complexidade e a natureza do serviço**. Esse rigor abrange tanto a **empresa executora quanto os profissionais técnicos e operacionais envolvidos**, exigindo-se comprovação de capacidade técnica da contratada e de qualificação dos responsáveis técnicos (engenheiro/arquiteto) e das equipes de execução, de modo a assegurar o domínio das metodologias construtivas e a conformidade técnica do serviço.

7. A adoção de critérios mais restritivos decorre da complexidade do objeto, que demanda conhecimento específico do serviço, que serão **executados em prazo reduzido e em edificação em uso contínuo**, o que requer planejamento, controle e medidas de segurança reforçadas. Ressalta-se que tais condições visam não apenas garantir a eficiência e a qualidade da execução, mas também **preservar a integridade física dos profissionais envolvidos, dos servidores que atuam no prédio e dos munícipes** que transitam nas vias e calçadas adjacentes, evitando quaisquer riscos decorrentes das intervenções.

8. Assim, as exigências de habilitação foram formuladas com o propósito de selecionar **empresas e equipes técnica e operacionalmente qualificadas**, capazes de assegurar a execução segura, eficiente e de elevada qualidade, em consonância com o interesse público e com os princípios da segurança, eficiência e seleção da proposta mais vantajosa à Administração. Por fim, destaca-se que as exigências estabelecidas observam o disposto no art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que determina que as **condições de habilitação** devem ser **compatíveis e proporcionais à complexidade e ao objeto da contratação**, de forma a garantir a adequada execução do contrato.

9. Saliento que o Edital será publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no Diário Oficial do Município de Botucatu, em Jornal de Grande Circulação, no sítio eletrônico oficial da Câmara Municipal de Botucatu, bem como na própria plataforma (<https://botucatusp.dcfiorilli.com.br:879/compraseditalC/>).

10. Embora o objeto da presente contratação envolva entrega única, **optou-se pela formalização de contrato administrativo** em razão das características e da complexidade do serviço a ser executado, que demandam acompanhamento técnico, fiscalização contínua e garantias de desempenho. O objeto exige coordenação



técnica, gestão de riscos e controle de etapas de execução, o que não se compatibiliza com simples instrumento de contratação direta, como nota de empenho.

11. Adicionalmente, o serviço será **acompanhado por profissional técnico contratado pelo órgão**, nos termos do Processo Administrativo nº 31/2025, sendo responsabilidade desse profissional fiscalizar e acompanhar integralmente o andamento da execução, **considerando que foi ele próprio o responsável pela elaboração do projeto e dos documentos técnicos do processo**.

12. Dessa forma, a **formalização contratual se mostra necessária para assegurar a adequada execução do objeto**, a responsabilidade técnica da contratada e a supervisão efetiva pela Administração, garantindo o resguardo dos interesses públicos, em conformidade com o art. 95, caput, da Lei nº 14.133/2021, que determina que contratações da Administração sejam formalizadas por contrato quando o objeto assim o exigir, em razão de sua natureza ou complexidade.

13. Devido às referidas considerações, encaminho o presente documento, com o **Estudo Técnico Preliminar, Projetos Básico e Executivo, Edital, Minuta de Contrato, Termo de Ciência e Notificação e demais documentos pertinentes ao processo para exame**, conferência, aprovação e emissão de parecer jurídico, para a continuidade do processo de contratação do objeto solicitado, indicado através do artigo 53, da Lei Federal nº 14133/2021.

14. Sem mais para o momento.

Com base no relatado no processo, a Lei 14.133/21 classifica o objeto a ser contratado como serviço de engenharia, aplicando-se ao caso em tela o disposto no artigo 6º, inciso XXI, alínea “a”:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

Conforme artigo 18, inciso IV, da Lei 14.133/2021, foi efetuada prévia estimativa de despesa seguindo as diretrizes do artigo 23, § 2, mais especificamente como base a planilha orçamentária elaborada pelo referido profissional contratado pela Câmara Municipal, o qual utilizou como referência fontes oficiais



reconhecidas pela Lei 14.133/2021, Governo Federal e sítios eletrônicos especializados em precificar serviços associados ao objeto. A formação dos preços levou em consideração os custos unitários atualizados de materiais, mão de obra, encargos sociais, benefícios e despesas indiretas (BDI), tributos, além das diretrizes da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Foram utilizadas composições detalhadas de preços extraídas das referidas fontes, conforme aplicabilidade de cada item ao objeto contratado, assegurando um levantamento realista, transparente e compatível com a realidade do mercado. A planilha orçamentária e os documentos que dão suporte à estimativa encontram-se anexos a este Projeto, de forma estruturada e classificada.

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:

(...)

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

(...)

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

...

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

Sobre a modalidade licitatória escolhida, a nova lei de licitações traz como obrigatória a licitação através de concorrência para a contratação de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, conforme dispõe o XXXVIII, art. 6º, da lei 14.133/2021:

“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;”*

Quanto a forma (presencial ou eletrônica), o §2º, do art. 17, da Lei 14.133/2021, prevê que as licitações serão realizadas, preferencialmente, sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

No que se refere à realização do processo através de concorrência eletrônica, este será feito por intermédio do Plataforma Eletrônica de Contratações SCPI – Portal de Compras – FIORILLI (<https://botucatusp.dcfiorilli.com.br:879/compraseditalC/>), com utilização de recursos de tecnologia da informação, sendo o critério de julgamento o MENOR PREÇO GLOBAL e tendo como aberto o modo de disputa.

Cumprе informar que o valor estimado da contratação ultrapassa o limite previsto na Lei Complementar 123/2006, não sendo exclusivo para ME e EPP. O objeto, que possui natureza indivisível, não se aplicará o regime das cotas reservadas previsto no §3º do art. 48 da referida lei. Dessa forma, a disputa será realizada em ampla concorrência, garantindo a observância dos princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

As exigências de habilitação constantes no presente processo foram estruturadas com rigor técnico compatível com a complexidade e a natureza do serviço. Referido rigor abrange tanto a empresa executora quanto os profissionais técnicos e operacionais envolvidos.

A simples adoção de critérios mais restritivos decorre da complexidade do objeto, que demanda conhecimento específico do serviço, e tem como condição a execução em prazo reduzido e em edificação em uso contínuo. As condições visam não apenas garantir eficiência e qualidade na execução, mas também preservar a integridade física dos profissionais envolvidos, dos servidores que atuam no prédio e



municípios que transitam nas vias.

Agora, pela Lei nº 14.133/2021, a escolha da modalidade depende do *objeto da contratação* e não mais do valor. Isso traz mais flexibilidade e agilidade para o processo licitatório.

A nova concorrência segue o mesmo rito do pregão, com etapas simplificadas, inversão de fases e disputa de lances. Isso resulta em processos mais rápidos e competitivos para fornecedores e órgãos públicos. A adoção da Modalidade de Licitação Concorrência depende exclusivamente da natureza do objeto.

Assim, o que vai determinar a escolha do pregão ou da concorrência é a natureza do objeto: bens e serviços especiais e obras e serviços comuns e especiais de engenharia, no caso da concorrência; e bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia, no caso de pregão.

Assim, as principais diferenças entre a concorrência e o pregão são:

- a) o objeto: a concorrência pode ser utilizada para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia; sendo o pregão utilizado para a contratação de objetos comuns, incluindo os serviços comuns de engenharia;
- b) o critério de julgamento das propostas: a concorrência pode utilizar os critérios de julgamento de menor preço, maior desconto, de melhor técnica ou conteúdo artístico, de técnica e preço, e por maior retorno econômico; o pregão restringe-se ao menor preço ou maior desconto;
- c) prazos entre a divulgação do edital e apresentação das propostas: para cada critério de julgamento adotado na concorrência, podem ser diferenciados os prazos de publicidade do edital (Lei 14.133/2021, art. 55); e
- d) modo de disputa: o modo fechado poderá ser utilizado para a concorrência; enquanto no pregão sempre haverá a fase de lances (modo de disputa aberto), pois é vedada a utilização isolada do modo fechado (Lei 14.133/2021, art. 56, § 1º).

No que diz respeito à justificativa de preço, extrai-se do despacho que esta foi embasada de acordo com os artigos 18, IV e 23, §2º, da Lei 14.133/21:

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:

(...)

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

(...)

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No processo constam Estudo Técnico Preliminar, Projetos Básico e Executivo, Edital, Minuta de Contrato, Termo de Ciência e Notificação, de acordo com o regramento licitatório, constando referida demanda no plano de contratação anual.

Conforme se nota do artigo 95 da lei de licitações, estamos diante de um caso obrigatório de elaboração de contrato, embora se trate de contratação que envolva entrega única, a formalização contratual se mostra necessária para assegurar a adequada execução do objeto, que determina que sejam formalizadas por contrato quando o



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



objeto assim exigir em razão de sua natureza ou complexidade.

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

Uma vez adotadas as providências assinaladas, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes a conveniência e oportunidade, opina-se pela realização da concorrência eletrônica, devendo ser observadas as demais regras constantes da lei de licitações, notadamente as que se referem a regularidade fiscal.

Por este motivo, vislumbramos a possibilidade de contratação por concorrência eletrônica, cabendo, obviamente, à Presidência da Câmara Municipal a decisão final a respeito.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 5 de novembro de 2025.

Paulo Antonio Coradi Filho
Procurador Legislativo
OAB/SP 253.716