



PARECER JURÍDICO N. 139/2025

Interessado: Secretaria de Infraestrutura

Objeto: Processo Licitatório. Concorrência n. 0025/2025. Lei n. 14.133/2021.

I- RELATÓRIO

A Diretoria do Departamento de Compras e Licitações encaminhou os autos do Processo Licitatório, na modalidade Concorrência n. 0025/2025, cujo objeto restou definido no Edital como “Pavimentação rígida em concreto da rua Tertulino Pedro da Silva com extensão de 113,79m (887,90m²), no Município de Capinzal/SC, conforme memorial descritivo, orçamento, projetos e cronograma em anexo.” para análise e emissão de parecer jurídico acerca da regularidade da minuta de edital e seus anexos, nos termos do art. 53 da Lei n. 14.133/2021¹.

Houve a devida análise do edital de licitação, seus anexos e demais aspectos formais do ato convocatório, tratando-se a modalidade licitatória de Concorrência, prevista no inciso II do art. 28 da Lei n. 14.133/2021. A modalidade escolhida para a licitação, em se tratando de obra de engenharia, assim definido pela área técnica competente, por corolário, encontra-se em conformidade com o exigido pela legislação.

Em seu art. 29, a lei assim define:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. **O pregão não se aplica às contratações** de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e **de obras** e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do **caput** do art. 6º desta Lei.

Ainda, do art. 6º da lei de regência, extraem-se as seguintes definições:

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

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que

¹ 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.



inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

[...]

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;

Acerca da fase preparatória, a consulta fora instruída dos seguintes documentos: Memorando de Formalização de Demanda, Solicitação e Autorização de Abertura de processo licitatório, Estudo Técnico Preliminar, planilha orçamentária, Edital e Anexos. Tais documentos devem observância ao art. 18, caput, da Lei n. 14.133/2021, que dispõe:

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.

No presente caso, a área técnica e requisitante elaboraram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última análise, ao próprio órgão assistido, cabendo a assessoria jurídica tão somente observar se referido documento contém as previsões necessárias relacionadas no art. 18, §1º, da Lei n. 14.133/ 2021.



Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

Ademais, registra-se que não fora submetido o plano anual de contratações desta Secretaria, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano.

Quanto à minuta do edital submetida à análise jurídica, afere-se que os itens estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no art. 25 da Lei n. 14.133/2021.

Restou estabelecido no Edital em análise o menor preço global como critério de julgamento, observando o tipo de licitação previsto no art. 33, inciso I, da Lei n. 14.133/21 e demais aspectos formais exigidos pela legislação de regência. Ademais, o Edital do processo licitatório em análise observa os requisitos de habilitação, considerando as disposições do art. 62 a 70 do referido diploma legal.

Acerca das exigências editalícias possíveis para comprovação de qualificação técnica das licitantes na fase de habilitação, cabe à Administração, dentre estas, delimitar as relacionadas com o objeto licitado, ressaltando-se que as exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico profissional ou técnico operacional das empresas proponentes, devem constituir garantia mínima suficiente e indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações pelo futuro contratado, devendo estar em consonância com o disposto na parte final do art. 37, *caput*, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, além de observar o inciso IX do art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

Cita-se o enunciado da Súmula n. 289 da jurisprudência do TCU, que assim dispõe “*A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.*”.

Isto posto, muito embora a lei de licitações não fixe de forma precisa quais os critérios, índices e valores a serem observados, encontrando-se na esfera de discricionariedade do gestor, e tendo em vista as disposições legais supra alinhadas, em cotejo com o entendimento firmando pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU², alerta-se, portanto, para a obrigatoriedade de estar devidamente explicitado no processo administrativo

² Nesse sentido vide Acórdãos n. 2299/2011, 213/2011, 326/2010, 291/2007, 1110/2007, 932/2013 e 354/2016, todos do Plenário do TCU.

da licitação a justificativa da área técnica competente quanto aos parâmetros de definição dos índices contábeis de qualificação econômico-financeira exigidos.

Ainda em análise da documentação pertinente à fase interna do certame, quando da formação do preço de referência indicado para cada item do Edital, denota-se que o parâmetro utilizado para aferição do preço de mercado neste certame utilizou-se de tabela de preços referenciais (Sinapi), (Sacro) e Composição Própria, demonstrando o parâmetro utilizado para aferição do preço de mercado neste certame. A Lei n. 14.133/2021 em seu art. 23, §2º, assim disciplinou sobre o valor estimado da contratação:

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 que tange à formação do preço máximo de referência a ser aceito para cada item licitado, à realização de cotações de preços, análise e aceitabilidade dos preços obtidos e posterior formação do preço referencial, ressalta-se se tratar de matéria técnica, de competência da área solicitante, tendo esta total responsabilidade quanto à adequação da pesquisa de preços, competindo ao gestor público e à área técnica, o exame crítico, bem como a escolha do parâmetro de pesquisa que melhor se adeque ao objeto da licitação e à realidade da Administração, ressaltando-se quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado.³

³ O Tribunal de Contas da União – TCU, conforme **Acórdão n. 2637/2015**, do Plenário, de Relatoria do Ministro Bruno Dantas, firmou entendimento de que as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (ComprasNet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle, e desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam

Ainda, consta no respectivo Edital cláusula oitava a menção à existência de dotação orçamentária para atender a despesa, constando nos autos parecer emitido pelo departamento de contabilidade, subscrito pelo responsável, atestando a previsão de recursos financeiros suficientes para esta despesa, em observância às disposições do art. 150 da Lei n. 14.133/2021.

Quanto à análise da minuta de contrato, a qual compõe o Anexo IV do Edital, verifica-se que guarda conformidade com as exigências legais preconizadas para o instrumento da espécie, notadamente as cláusulas necessárias estabelecidas pelo art. 92 da Lei n. 14.133/2021, bem como contempla outras disposições contratuais específicas, decorrentes das disposições da citada lei.

Por fim, recomenda-se a observância das formalidades exigidas pela Lei n. 14.133/2021 relativas à regular autuação do processo, notadamente quanto à obrigatoriedade da 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, conforme determinam os art. 54 e art. 94 da Lei n. 14.133/2021.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Salienta-se que eventuais observações são feitas sem caráter vinculativo, contudo, em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Diante do exposto, limitando-se a presente análise à verificação da formalidade, legalidade e regularidade dos autos do processo licitatório trazido à apreciação desta Assessoria Jurídica, excluídos os aspectos de natureza técnica, de viabilidade orçamentária e o juízo de conveniência e oportunidade afetos à autoridade competente, na forma do art. 53 da Lei n. 14.133/2021, o parecer é pela regularidade do procedimento e aprovação da minuta de Edital e anexos, com o prosseguimento do processo licitatório.

Capinzal-SC, 08 de abril de 2025.



ASSESSORIA JURÍDICA



DIOGENES CARVALHO DA SILVA

OAB/SC 42.415