

Proc. Administrativo 20- 618/2025

De: Pedro P. - PGM

Para: Envolvidos internos acompanhando

Data: 03/04/2025 às 14:43:53

Setores envolvidos:

GVP, ST- LC- CT, PGM, SEOTS, CONSULT-EXTR, COOR_PROJE, ENG

Projeto executivo e execução - Túnel de Macrodrenagem

Segue anexo.

—

Pedro Henrique Piccini

Procurador-Geral

Anexos:

PARECER_JURIDICO_PRELIMINAR_Concorrencia_Tunel_de_macrodrenagem_618_2025.pdf

PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

Assunto: Análise e emissão de Parecer Jurídico Preliminar em Processo Licitatório

Encaminhamento: Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC

Objeto: *“Contratação de empresa especializada para elaboração de projeto executivo e construção de obra de túnel de macrodrenagem pluvial e fluvial para controle de enchentes no município de Xanxerê, por meio de licitação do tipo semi-integrada, pelo sistema de empreitada global, com fornecimento de material e mão-de-obra, contemplando estudos geotécnicos, topográficos e plano de fogo complementares, elaboração de projetos executivos e execução de forma integral de todas as obras do túnel e seus dispositivos complementares, desde o emboque em área central da cidade até desemboque em área a jusante da rodovia BR 282, conforme projeto básico, cadernos técnicos, Termo de Referência e demais documentos que seguem anexo ao Edital.”*

I. RELATÓRIO

O Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC, ao término da fase preparatória do certame, encaminhou a este órgão de assessoramento jurídico os Autos de um Processo Licitatório na modalidade **Concorrência**, para elaboração de Parecer Jurídico visando o controle prévio de legalidade acerca do procedimento adotado.

Trata-se de Processo Licitatório cujo objeto refere-se à *“Contratação de empresa especializada para elaboração de projeto executivo e construção de obra de túnel de macrodrenagem pluvial e fluvial para controle de enchentes no município de Xanxerê, por meio de licitação do tipo semi-integrada, pelo sistema de empreitada global, com fornecimento de material e mão-de-obra, contemplando estudos geotécnicos, topográficos e plano de fogo complementares, elaboração de projetos executivos e execução de forma integral de todas as obras do túnel e seus dispositivos complementares, desde o emboque em área central da cidade até desemboque em área a jusante da rodovia BR 282, conforme projeto básico, cadernos técnicos, Termo de Referência e demais documentos que seguem anexo ao Edital.”*

Compulsando os Autos, verifico a juntada dos seguintes documentos, sucintamente elencados abaixo.

- I. Documento de Formalização de Demanda (**DFD**);
- II. Termo de Referência (**TR**), Estudo Técnico Preliminar (**ETP**);
- III. Minuta do Edital de **Concorrência Eletrônica e Minuta do Contrato**, orçamento, Memorial Descritivo do Túnel, Planilha Orçamentária, Projeto Básico, Matriz de Risco e outros anexos;

Recebo os Autos no estado em que se encontram, mediante solicitação dirigida a esta Procuradoria Jurídica, pelo qual procedo a análise e elaboração de Parecer Jurídico Preliminar.

É o lacônico relatório.

II. PARECER

II.1 DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumprе esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo.¹ (...)
(Grifei)

¹ Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 186/2010 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 018.791/2005-4.

É, inclusive, o que recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, senão:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto. (Grifei).

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo Licitatório.

II.II DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Conforme dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/21, ao final da fase preparatória seguirão os Autos até o órgão de assessoramento jurídico da Administração para emissão de parecer jurídico relacionado ao controle prévio de legalidade do processo. É a redação do citado artigo, senão, *in litteris*:

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. (Grifei).

O art. 18 do mesmo diploma elenca as providências e os 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.

Em detida análise aos Autos, verifico que o Processo está instruído com (i) **Documento de Formalização de Demanda (DFD)**, informando qual a Secretaria Requisitante; o responsável pela demanda; os agentes públicos envolvidos, entre outras informações; (ii) **Termo de Referência (TR)**, em que informada a definição do objeto, justificativa para contratação, dotação orçamentária, obrigações das partes, entre outras informações; (iii) **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, elencando as razões, requisitos e soluções, bem como os elementos probantes relacionados a viabilidade técnica e econômica da contratação; (iv) **Minuta do Edital da Concorrência e Minuta do Contrato**, em que indicadas informações quanto os prazos, local e condições de entrega dos serviços, os preços, o pagamento, o recurso financeiro, a possibilidade de reajuste, as obrigações do contratante e da contratada, as obrigações para

aprovação do projeto executivo e início da obra, a matriz de risco, as garantias de execução e adicionais, o recebimento provisório e definitivo da obra, a gestão e fiscalização do contrato, as penalidades extinção e alteração do contrato, publicação e o foro.

Neste contexto, é possível aferir que os Autos atendem as exigências mínimas legais definidas em lei. Por essa razão, resta assegurada a regularidade jurídica da instrução da fase interna (preparatória) do presente Processo, vez que observada a sua compatibilidade com aquilo que define o ordenamento jurídico vigente.

II.II.I DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA E ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Define o art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21, que o **Termo de Referência** é documento necessário para a contratação de bens e serviços, e deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, sendo eles:

*XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: **a)** definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; **b)** fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; **c)** descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; **d)** requisitos da contratação; **e)** modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; **f)** modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; **g)** critérios de medição e de pagamento; **h)** forma e critérios de seleção do fornecedor; **i)** estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; **j)** adequação orçamentária; (Grifei)*

O inciso XX do mesmo artigo define, por sua vez, que o **Estudo Técnico Preliminar** é “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto,

ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”, devendo conter os seguintes elementos (Vide art. 18, inciso XI, §1º):

§ 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. (Grifei)

Analisando o **Termo de Referência (TR)** e o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, verifica-se que os requisitos/elementos exigidos nos citados artigos **foram observados**.

De toda forma, especialmente por razão da complexidade da obra que se pretende contratar, necessário atentar-se a alguns pontos específicos.

Com relação ao item “*levantamento de mercado*”, importante mencionar o **DECRETO MUNICIPAL Nº 07**, de 08 de janeiro de 2024², que trata da **elaboração da pesquisa de preços** para fins da determinação do preço estimado do processo.

Veja-se a redação do art. 9º do citado Decreto, senão:

*Na contratação de obras e serviços de engenharia 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, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.*

Imperioso destacar, igualmente, o parágrafo primeiro e quarto do citado artigo que assim dispõe, *in litteris*:

*§ 1º Nas contratações que não envolvam recursos da União, **poderão ser adotados outros sistemas de custos para composição do valor previamente estimado da contratação**, desde que devidamente justificado nos autos pelo responsável pela estimativa e aprovado pela autoridade competente.*

*§ 4º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou **semi-integrada**, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do caput deste artigo, **acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco**, e, sempre que necessário e o*

² Estabelece o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens, contratação de serviços em geral e para contratação de obras e serviços de engenharia no âmbito do município de Xanxerê/SC, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

Analisando o Termo de Referência (TR), mormente o item de n.º 21, denominado “Valores Referenciais”, percebe-se que a pesquisa de preços fora realizada da seguinte forma, conforme abaixo anexado:

21. VALORES REFERENCIAIS: Conforme planilhas de referência de preços oficiais como SINAPI da CAIXA e de outros órgãos governamentais, bem como de composições e cotações de mercado.

A Planilha orçamentária, que faz constar em anexo, atendeu aos requisitos do artigo supratranscrito, estando, portanto, em conformidade com as exigências da Lei Federal nº 14.133/21 e Decreto nº 7/2024.

Imperioso destacar, ademais, que consta no ETP, mais precisamente no item de nº 4, que, a modalidade de licitação mais adequada para a contratação pretendida é a concorrência, dada a “alta heterogeneidade e complexidade” do objeto, tratando-se, portanto, de uma **obra especial** de engenharia. Veja-se, conforme abaixo anexado:

Consoante art. 6º, XXI, b, da Lei Nº 14.133/2021, serviço especial de engenharia é “aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso”, o que se verifica no presente ETP, sendo seu objeto a contratação de empresa especializada para a elaboração de projeto executivo e construção de obra de túnel de macrodrenagem pluvial e fluvial para controle de enchentes no município de Xanxerê. Deste modo, seguindo o que é previsto no art. 6º, XXXVIII, da referida lei, a modalidade de licitação utilizada será a de concorrência, utilizando o critério de menor preço.

Para mais além, cabe destacar quais as garantias que serão adotadas no presente processo. Conforme extrai-se do Termo de Referência, adotar-se-á a garantia de execução e a garantia da obra.

Para a **garantia de execução**, restou definido que a proponente vencedor deverá prestar a garantia, no prazo máximo de 10 (dez) dias após o ato de assinatura do contrato, no importe percentual de **5% (cinco por cento)** do valor inicial do contrato, conforme

lê-se do artigo 98, da Lei Federal nº 14.133/21. O contratado poderá optar por qualquer das modalidades do art. 96, §1º, sendo que, caso opte pela modalidade seguro-garantia, será reservado o prazo mínimo de um mês (no interstício entre a homologação e a assinatura do contrato) para a prestação da garantia. Com relação a **garantia da obra**, veja-se o que define o item 17.5.1 e 17.5.2 do Edital, senão:

A Contratada responderá pela solidez do objeto do Edital/Contrato, nos termos do art. 618 do Código Civil Brasileiro, bem como pelo bom andamento dos serviços, podendo o Contratante, por intermédio da fiscalização, impugná-los quando contrariarem a boa técnica ou desobedecerem aos projetos e/ou especificações técnicas e/ou memoriais.

A Contratada assumirá integral responsabilidade por danos causados ao Contratante ou a terceiros decorrentes da execução dos serviços objeto do Edital/Contrato, inclusive acidentes, mortes, perdas ou destruições parciais ou totais, isentando o Contratante de todas as reclamações que possam surgir com relação ao este processo de contratação.

Não menos importante destacar que consta dos documentos anexos ao ETP a **Matriz de Risco**, bem como a cláusula respectiva no Edital, conforme se extrai do item 18.4.

Cabe destacar, por fim, que a fase preliminar do presente Processo foi realizada pelos agentes de contratação designados pelo Secretário Requisitante, restando observado o **princípio da segregação de funções**, na forma do art. 1º e 4º, inciso V do **DECRETO MUNICIPAL Nº 363³**, de 18 de outubro de 2023.

II.II.II DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DA MINUTA DO CONTRATO

A elaboração de **minuta de Edital** é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação. Aludida minuta fora encaminhado para análise contendo os seguintes itens (tópicos) discriminados: objeto; participação na licitação; apresentação da proposta e dos documentos de habilitação; preenchimento da proposta; documentos de

³ Regulamenta as funções dos agentes públicos com atuação nas licitações e contratos administrativos, pela Nova Lei de Licitações – Lei Federal nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo Municipal de Xanxerê, e dá outras providências.

habilitação e qualificação técnico-profissional e operacional; abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances; fase de julgamento; fase de habilitação; recursos; encerramento da licitação; condições da contratação; obrigações da contratada e do contratante; prazos e local de execução; condições de pagamento, dotação orçamentária; sanções administrativas; pedido de esclarecimentos e impugnações, entre outras disposições.

Afere-se, portanto, que os tópicos da minuta do Edital estão adequados com aquilo que determina o artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

*Art. 25.O edital deverá conter o **objeto da licitação** e as regras relativas à **convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento**. (Grifei)*

Com relação à **minuta do contrato**, verifica-se que a mesma fora elaborada em consonância com a legislação de regência (observadas as cláusulas necessárias quais definidas no art. 92 da Lei Federal) havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

III. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considerando que os presentes Autos se encontram dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à Lei nº 14.133/21, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização da presente Concorrência pretendida pela Administração Pública.

É o parecer.

Xanxerê/SC, 03 de abril de 2025.

ANA PAULA
MALISE:05371702
946

Assinado de forma digital por
ANA PAULA
MALISE:05371702946
Dados: 2025.04.03 14:28:47
-03'00'

ANA PAULA MALISE
Consultora Jurídica do Município de Xanxerê
OAB/SC 37.492

PEDRO HENRIQUE
PICCINI:08730370
906

Assinado de forma digital
por PEDRO HENRIQUE
PICCINI:08730370906
Dados: 2025.04.03
14:37:55 -03'00'

PEDRO HENRIQUE PICCINI

Procurador-Geral do Município de Xanxerê
OAB/SC 61.229



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 1783-DDAF-1F37-F79E

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



PEDRO HENRIQUE PICCINI (CPF 087.XXX.XXX-06) em 03/04/2025 14:44:21 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/1783-DDAF-1F37-F79E>