



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer n.º 098/2025

Processo administrativo eletrônico nº 2.616/2025

Referência: Construção do Centro Municipal de Educação Infantil no loteamento Sorgatto

EMENTA: CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE – CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA – CONSTRUÇÃO DE CENTRO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL (CMEI) NO BAIRRO SORGATTO – REGIME DE EXECUÇÃO POR EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO – PLANEJAMENTO E FASE PREPARATÓRIA – ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) – AUSÊNCIA DE ANÁLISE DE RISCOS – ADEQUAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA/PROJETO BÁSICO – RECOMENDAÇÃO DE COMPLEMENTAÇÃO DOCUMENTAL – REGULARIDADE CONDICIONADA À AVALIAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE. Análise jurídica do procedimento de concorrência eletrônica destinado à contratação de empresa de engenharia para construção de CMEI no loteamento Sorgatto. Verificada a pertinência do regime de empreitada por preço unitário, à vista da natureza do objeto e dos critérios de medição adotados. Recomendado a elaboração da análise de riscos, ausente nos autos. O Termo de Referência reúne os elementos mínimos do art. 6.º, XXIII, da Lei n.º 14.133/2021 e exerce a função de Projeto Básico. Prosseguimento condicionado ao juízo de conveniência e oportunidade da Autoridade Competente.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo cujo objeto é a construção do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) no bairro Sorgatto, no município de Caçador, por meio da contratação de empresa especializada no ramo de engenharia, a ser selecionada mediante procedimento de concorrência eletrônica, sob o regime de empreitada por preço unitário.

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

- I) Documento de Formalização de Demanda;
- 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.

11. Inicialmente, cabe mencionar que formalizado o Documento de Formalização de Demanda (DFD), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a

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, Petrólio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Lei nº 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 nº 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 nº 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 Filho³:

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 nº 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;

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;

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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 refulgos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

15. 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.

16. Superada essa etapa, cumpre destacar que, após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e a definição da solução mais adequada, o planejamento da contratação deve contemplar, sempre que possível, a análise de riscos. Nesse sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023 dispõem que a análise de riscos constitui etapa recomendável, alinhada às diretrizes da Lei n.º 14.133/2021, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

§ 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.

17. Na situação em questão, a Unidade Demandante não realizou uma avaliação de riscos. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

elaboração é altamente recomendada para evitar possíveis frustrações na contratação futura, visto que se trata de obra civil.

18. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o inciso XXIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021 dispõe que este documento deverá conter os seguintes elementos:

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

[...]

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;

19. No que tange à elaboração do Termo de Referência, observa-se que este foi devidamente juntado aos autos e contempla os elementos mínimos exigidos pelo inciso XXIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021.

20. Na situação em questão, a Unidade Demandante não realizou uma avaliação de riscos. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua elaboração é altamente recomendada para evitar possíveis frustrações na contratação futura, visto que se trata de obra civil.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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 n.º 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. Embora o documento esteja intitulado como Termo de Referência, observa-se que as informações nele contidas, bem como os anexos que o acompanham, incorporam todos os elementos exigidos: descrição detalhada do objeto, justificativa da contratação, especificações



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

técnicas, projetos executivos, cronograma físico-financeiro, planilha orçamentária e memorial descritivo.

23. Nesse contexto, o Termo de Referência cumpre a função jurídico de Projeto Básico, satisfazendo o art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133/2021.

24. Como dito, o certame tem por objeto a contratação de pessoa jurídica especializada em engenharia para a construção de obra civil para instalação de um Centro de Educação Infantil Municipal (CMEI). A modalidade escolhida é a Concorrência Eletrônica, com critério de julgamento pelo menor preço global e regime de execução por empreitada por preço unitário.

25. Verifica-se que a contratação pretendida encontra amparo no art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal n.º 14.133/2021, conforme transcrito a seguir:

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;

26. Diante disso, conclui-se pela viabilidade da contratação de pessoa jurídica especializada em serviços de engenharia, uma vez que a modalidade de licitação adotada – concorrência – mostra-se adequada à natureza da contratação, que envolve obras e serviços de engenharia, comuns ou especiais. Ademais, o escopo do objeto foi devidamente definido e especificado nos documentos técnicos preliminares.

27. Cumpre, ainda, discutir brevemente a escolha e a adequação do regime de execução adotado no presente certame, qual seja empreitada por preço unitário. A distinção entre a empreitada por preço global e a empreitada por preço unitário tem sido amplamente debatida na doutrina e na prática administrativa, notadamente quanto às suas aplicações e limitações.

28. A Lei n.º 14.133/2021, ao conceituar os regimes de empreitada por preço global e por preço unitário, manteve, em grande medida, as definições anteriormente estabelecidas na revogada Lei n.º 8.666/1993, conforme se observa nos incisos XXVIII e XXIX do art. 6º:



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

[...]

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;

29. Entretanto, a nova legislação introduziu uma inovação relevante ao vedar, expressamente, no regime de empreitada por preço global, a adoção de sistemática de medição e pagamento baseada em preços unitários. Nessa hipótese, os pagamentos devem estar vinculados ao cumprimento das metas estabelecidas no cronograma físico-financeiro, conforme dispõe o art. 46, §9º, da Lei n.º 14.133/2021.

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

[...]

I - empreitada por preço unitário;

II - empreitada por preço global;

III - empreitada integral;

IV - contratação por tarefa;

V - contratação integrada;

VI - contratação semi-integrada;

VII - fornecimento e prestação de serviço associado.

[...]

§ 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

30. 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, conforme declarado pelos servidores da Unidade Demandante, a adoção da empreitada por preço unitário é, de fato, a opção mais adequada.

31. Quanto a minuta do edital juntada aos autos, verifica-se que o documento reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. Em relação à minuta do contrato inserida nos autos, observa-se que as cláusulas contratuais também estão alinhadas com as obrigações necessárias para sua execução.

32. Noutro viés, cabe mencionar que a condução da fase externa dos processos licitatórios e procedimentos auxiliares, na forma eletrônica ou presencial, será processada e julgada por intermédio do agente de contratação, do pregoeiro ou de comissão de contratação. Assim,



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

verifica-se nos autos a indicação e nomeação da comissão de contratação para condução do processo licitatório, nos termos do art. 5º do Decreto Municipal n.º 10.792/2023.

33. 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.

34. 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

35. 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.

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

Caçador, SC, 03 de julho de 2025.

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