



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 139/2026

Processo administrativo eletrônico nº 2.263/2026

Referência: Rede de Energia Elétrica Loteamento Terras Altas

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. Os documentos que instruem o processo encontram-se, em linhas gerais, adequadas para prosseguimento do feito.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa especializada para realizar a EXECUÇÃO DE REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM MÉDIA/BAIXA TENSÃO, IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA E INSTALAÇÃO DOS PADRÕES DE ENTRADA DE ENERGIA DOS LOTES NO LOTEAMENTO TERRAS ALTAS, LOCALIZADO NO BAIRRO TAQUARA VERDE, MUNICÍPIO DE CAÇADOR/SC. A contratação será feita por meio de concorrência pública eletrônica, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço.

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

- I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) 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.

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).*



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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. O certame tem como objetivo a contratação de empresa de engenharia para a execução de rede de distribuição de energia elétrica em média e baixa tensão, implantação do sistema de iluminação pública e instalação dos padrões de entrada de energia (kit postinho) nos lotes do Loteamento Terras Altas, localizado no bairro Taquara Verde, neste Município. A modalidade escolhida é a Concorrência Eletrônica, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço e o regime de execução por empreitada global.

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

13. Dessa forma, a contratação de pessoa jurídica especializada em serviços de construção mostra-se viável, uma vez que a modalidade de licitação empregada é apropriada tanto para obras quanto para serviços de engenharia, sejam eles comuns ou especiais. Tais serviços devem ser devidamente detalhados e especificados nos documentos preliminares, os quais serão analisados a seguir.

14. Inicialmente, cabe mencionar que formalizado o Requerimento de Contratação (REC), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei n.

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

14.133/2021 define a fase preparatória como primeira etapa do processo licitatório e é disciplinada pelo Capítulo II da referida lei.

15. No âmbito do Poder Executivo Municipal, o Decreto n. 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.

16. O artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, elenca providências e 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. (grifou-se)*

17. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Nele, são identificados o interesse público envolvido e a solução mais adequada para atendê-lo.

18. A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado, as quais podem diferir do pedido inicial definido no Requerimento de Contratação (REC). Após identificar a melhor solução, considerando possíveis alternativas, inicia-se a fase de estudo detalhado para definir o objeto da licitação e todos os seus aspectos. A instrução do processo licitatório deve refletir claramente essa sequência lógica.

19. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar. Apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, o documento aborda, em sua estrutura, a maioria dos elementos exigidos pelo § 1º do Art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e pela legislação municipal aplicável. Nele, a área técnica fundamenta a necessidade no interesse público, destacando a importância da infraestrutura elétrica para garantir moradia digna e inclusão social a famílias em situação de vulnerabilidade. A justificativa é clara e alinhada aos objetivos sociais do município.

20. Do ponto de vista formal, o ETP cumpre seu papel de evidenciar a viabilidade e o interesse público na contratação, alinhando-se aos preceitos do planejamento exigido pela nova legislação.

21. Embora o objeto não constasse inicialmente no Plano de Contratações Anual do Município para o exercício de 2026, a área técnica justificou formalmente a urgência da contratação como prioridade da política pública habitacional do Loteamento Social. Embora justificada, a ausência da previsão no Plano de Contratações Anual demonstra uma lacuna no planejamento da administração, o que é frequentemente apontado por Tribunais de Contas como uma irregularidade a ser sanada.

22. Ainda importante destacar que o item 11 do ETP, contratações correlatas e/ou interdependentes afirma apenas que "não se aplica", o que é considerado um erro. A execução da obra depende diretamente de uma contratação prévia (o projeto elétrico elaborado via CINCATARINA) e sua aprovação pela CELESC. A omissão dessa interdependência é uma falha, pois oculta um elemento essencial para a viabilidade do projeto. O correto seria prever da seguinte forma:

A presente contratação é interdependente da seguinte ação já concluída: elaboração do projeto elétrico, realizada por meio do contrato com o CIN-CATARINA, e sua subsequente aprovação pela concessionária CELESC. O sucesso da execução deste objeto depende diretamente da conformidade



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

com o referido projeto, não havendo outras contratações correlatas a serem realizadas.

23. Referida recomendação torna o Estudo Técnico Preliminar mais robusto, transparente e alinhado às exigências da nova Lei de Licitações.

24. 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.

25. No caso em análise, a Unidade Demandante não efetuou a avaliação de riscos. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações no procedimento licitatório e na contratação futura.

26. Importante ressaltar que embora não tenha efetuado a avaliação de riscos referente ao planejamento da licitação, verifica-se que o Projeto Básico apresenta, de forma satisfatória, a Matriz de Riscos contratual, cumprindo a exigência do Art. 22 da Lei nº 14.133/2021. A estrutura da matriz é boa, e várias alocações são adequadas e bem detalhadas (como o risco meteorológico, que é corretamente dividido entre as partes a depender da intensidade).

27. 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:



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

- 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](#);

28. O Projeto Básico elaborado atende ao requisitos do Art. 6º, inciso XXV, da Lei nº 14.133/2021, que o define como o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra. Destaca-se positivamente ao descrever de forma clara e pormenorizada o objeto da contratação, ao apresentar o valor estimado, o cronograma físico-financeiro e as fontes de custeio, elementos essenciais para o planejamento dos licitantes e da Administração; e, notadamente, ao incluir a indispensável Matriz de Riscos como anexo, em observância ao Art. 22, § 3º, da mesma Lei, alocando as responsabilidades entre Contratante e Contratado, o que demonstra um planejamento adequado e confere maior segurança jurídica à futura contratação.

29. A fixação do valor estimado da contratação em R\$ 221.463,57 observou as balizas legais que regem a estimativa de preços de obras e serviços de engenharia no setor público. A metodologia descrita no processo ampara-se prioritariamente no referencial oficial da tabela SINAPI de janeiro de 2026, o que atende às diretrizes normativas vigentes para a orçamentação pública de engenharia.

30. Em relação às minutas do edital e contrato, anexadas aos autos, constata-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas para tais instrumento.

31. A adoção da modalidade concorrência em formato eletrônico sob o critério de menor preço é correta, assim como a definição do regime de execução por empreitada por preço unitário, justificado pela própria sistemática de medição por itens e quantitativos variáveis ao longo do desenvolvimento físico do empreendimento elétrico.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

II. DA CONCLUSÃO

32. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023, nos limites da análise jurídica, encontra-se apto ao prosseguimento do feito, submetido à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade da contratação.

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

Caçador, SC, 01 de junho de 2026.

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