



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 218/2025

Processo administrativo eletrônico nº 4.866/2025

Referência: Reforma e ampliação das instalações da UBS Municípios

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. CENTRALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES DE DEMANDA, PLANEJAMENTO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL. ELIMINAÇÃO DO CONTROLE INTERNO MÍNIMO. Os documentos que instruem o processo encontram-se, em linhas gerais, adequadas para prosseguimento do feito, após os ajustes recomendados.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa especializada para realizar a **AMPLIAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE DO BAIRRO DOS MUNICÍPIOS**. 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) Requerimento de Contratação (REC);
- 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 uma pessoa jurídica especializada para ampliação da Unidade Básica de Saúde do Bairro dos Municípios. A modalidade escolhida é a Concorrência Eletrônica, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço e o regime de execução por empreitada por preço unitário.

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

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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 contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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, ele contém as previsões necessárias relacionadas no art. 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021.

20. 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.

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 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:

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;



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

- 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. Os documentos juntados aos autos contêm as cláusulas e condições essenciais exigidas para o cumprimento das disposições legais, com exceção da análise de riscos, que confunde-se com a matriz de risco constante do Projeto Básico, conforme será relatado no presente parecer.

23. A análise dos documentos revela uma melhora substancial na qualidade do planejamento em comparação com processos anteriores. A equipe técnica demonstrou ter absorvido orientações prévias, o que resultou em documentos mais robustos e alinhados à Lei nº 14.133/2021. No entanto, ainda persistem inconsistências que precisam ser sanadas para garantir a plena segurança jurídica do certame.

24. É imperativo reconhecer os avanços:

- ✓ utilização correta do instrumento Projeto Básico como documento técnico para detalhar a obra, superando o vício recorrente do uso de Termo de Referência.
- ✓ o item 5 do ETP agora contém uma análise comparativa de soluções construtivas (Alvenaria Convencional vs. Light Steel Frame vs. Construção Modular), com uma justificativa técnica e econômica para a escolha, cumprindo a exigência do art. 18, § 1º, V, da Lei.
- ✓ Tanto o ETP (item 7) quanto o PB (item 3) descrevem a solução considerando seu ciclo de vida, incluindo a exigência de entregáveis importantes para a manutenção futura, como o "As Built".
- ✓ O item 11 do ETP corretamente mapeou as contratações interdependentes (mobiliário, TI, equipamentos médicos), demonstrando uma visão completa do projeto.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

25. Apesar dos avanços, persistem algumas consistências que requerem atenção, em específico no Projeto Básico.
26. O item 9.4.4 utiliza a área total da ampliação (24,90 m²) como base de cálculo para todas as parcelas de maior relevância, aplicando um percentual sobre este valor. Isso é tecnicamente incorreto porque as diferentes parcelas de uma obra são medidas em unidades distintas, que não se confundem com a área de piso.
27. Como resultado, o requisito, como está redigido, é impossível de ser cumprido. Nenhuma empresa, por mais experiente que seja, acarretando impugnação, restrição indevida à competição e nulidade da cláusula de habilitação, por ser inexecutável e subjetiva, pois não haverá como comparar objetivamente o atestado do licitante com o exigido.
28. A correção deve ser feita pela equipe técnica (engenharia/arquitetura) antes da publicação do edital. A sugestão de adequação, portanto, não é para "detalhar", mas para corrigir a metodologia de cálculo e as unidades de medida.
29. A equipe técnica deve:
- a) Ir à planilha orçamentária do projeto.
 - b) Para cada parcela relevante, identificar o quantitativo total na sua unidade de medida correta.
 - c) Aplicar o percentual de 50% sobre esse quantitativo correto.
30. Outra situação que requer análise é quanto a matriz de risco anexa ao Projeto Básico. Verifica-se que mantém-se a utilização de um modelo genérico que contém riscos da fase de planejamento, como "dificuldade de elaboração do Projeto Básico". Uma matriz de riscos que integra o contrato deve tratar exclusivamente dos riscos da fase de execução contratual.
31. O art. 46, de fato, estabelece que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve conter uma análise de riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e da boa execução contratual.
32. No entanto, está havendo confusão na identificação do instrumento de planejamento denominado Gestão de Riscos ou Análise de Riscos, que é um processo amplo que permeia toda a contratação, com a Matriz de Riscos, documento específico, um produto da gestão de risco, com finalidade contratual.
33. Para ilustrar e melhor compreensão façamos uma analogia com a construção de uma casa, onde a gestão de riscos, seria um trabalho do engenheiro de planejamento, antes mesmo de começar a obra, que vai analisar tudo o que pode dar errado:



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

- a) O terreno é instável? - risco geológico
- b) Será que a prefeitura vai demorar para aprovar o projeto? - risco de licenciamento
- c) E se o preço do cimento disparar? - risco de mercado
- d) Será que vamos encontrar mão de obra qualificada? - risco de RH
- e) E se chover muito durante a fundação? - risco climático

34. O objetivo da análise de riscos, prevista no art. 46 do Decreto nº 10792/2023 é tomar decisões melhores na fase de planejamento. Com base nela, a equipe técnica pode decidir mudar o tipo de fundação, iniciar a obra em outra estação do ano, ou até mesmo concluir que o projeto é inviável.

35. Por sua vez, a Matriz de Riscos, é um documento contratual. No exemplo da construção de uma casa ela será o contrato com o empreiteiro. Uma vez decidido que a casa será construída, este documento específico responde a uma única pergunta: Se algo der errado *durante a execução da obra*, quem paga a conta? Nela haverá a alocação dos riscos ao contratante ou ao contratado.

36. Portanto a análise de riscos do ETP, exigida pelo art. 46 do Decreto, é um diagnóstico para uso interno da Administração. Ela serve para que a própria Administração identifique e trate os seus próprios problemas de planejamento. Riscos como: dificuldade de elaborar o Projeto Básico, orçamento inadequado, licitação fracassada ou deserta, são problemas que a Administração deve resolver antes de publicar o edital. Eles são riscos da fase de planejamento.

37. A Matriz de Riscos do Contrato, por outro lado, é um documento bilateral, que será assinado pela Administração e pela empresa vencedora. Ela não trata dos problemas internos da Administração, mas sim dos eventos futuros e incertos que podem ocorrer durante a execução da obra e define, previamente, quem arcará com as consequências financeiras ou de prazo.

38. Assim, recomenda-se a revisão da Matriz de Riscos, removendo os riscos da fase de planejamento e incluindo riscos específicos da fase de execução da obra. A matriz deve ser uma ferramenta prática para orientar a fiscalização e o gestor do contrato, e não um documento meramente protocolar.

39. 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, porém ante revela as mesmas inconsistências apontadas na análise do ETP e PB, relacionados à qualificação técnica e à matriz de riscos, e, ainda novas e graves inconsistências, tornando o Edital, na forma como se apresenta, um ato de altíssimo risco para a Administração.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

40. O vício mais grave verificado é quanto a violação ao princípio da segregação de funções. A Cláusula 17.1.3 da minuta de contrato designa a servidora IVOLNEIA ALVES DE FREITAS como Fiscal da Obra.

41. Conforme se verifica nos autos, a referida servidora foi a responsável técnica que assinou o Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento que inaugura o planejamento, justifica a necessidade e analisa as soluções e o Projeto Básico (PB), documento que detalha tecnicamente a solução escolhida.

42. A situação descrita representa completa de violação ao princípio da segregação de funções, pilar de governança da Lei nº 14.133/2021, art. 5º e art. 7º, § 1º.

43. A lei veda expressamente que o mesmo agente atue em funções suscetíveis a riscos, para evitar a ocultação de erros e fraudes. No caso em tela, a servidora acumula as três funções sequenciais mais críticas do ciclo de uma obra: a de quem planeja, a de quem projeta e a de quem fiscaliza.

44. Isso cria um conflito de interesses absoluto e insuperável. A servidora estará em uma posição em que terá que fiscalizar a correção do seu próprio planejamento (ETP), a exatidão do seu próprio projeto (PB), ou seja, se o projeto ou o orçamento que ela elaborou contiverem erros, omissões ou falhas de cálculo, a fiscal, para cumprir seu dever, teria que apontar uma falha cometida por ela mesma enquanto projetista.

45. A imparcialidade, que é a essência da fiscalização, fica prejudicada. A fiscalização, neste arranjo, perde todo o seu propósito como mecanismo de controle e se torna uma mera formalidade, incapaz de proteger o interesse público. O agente se torna, na prática, um auditor do seu próprio trabalho, o que é a antítese do controle.

46. Este é um vício de nulidade absoluta. A fiscalização nasce comprometida, sem a imparcialidade exigida por lei, e todos os seus atos seriam nulos. A manutenção dessa designação expõe os gestores a grave responsabilização.

47. Imperioso destacar, mesmo que de forma enfadonha, a previsão do art. 169 da Lei nº 14.133/2021, que estrutura o controle das contratações em três linhas de defesa. A primeira é composta pelos agentes que atuam diretamente na execução do processo, vejamos:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante a adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estarem subordinadas ao controle social, submeter-se-ão às seguintes linhas de defesa:



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação, autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

48. Isso significa que a Diretoria de Compras e Licitações, como parte integrante e especializada desta primeira linha, tem o dever funcional de realizar uma análise crítica preliminar de toda a documentação que recebe. Seu papel não é passivo, mas sim ativo e preventivo.

49. Ressalta-se que o papel da Diretoria de Compras e Licitações, conforme o art. 169, I, da Lei nº 14.133/2021, é ser o primeiro filtro de legalidade e eficiência do processo de contratação. Ela é a guardiã das regras do jogo na fase interna.

50. No caso concreto, ao receber a documentação e, presumivelmente, dar andamento a ela sem apontar o vício grave de falta de segregação de funções, a Diretoria de Compras e Licitações falhou em cumprir seu dever como primeira linha de defesa, tornando-se corresponsável pelas irregularidades do procedimento. Ela abdicou de seu papel de controle para se tornar uma mera etapa burocrática, o que aumenta o risco para toda a Administração e para o gestor que, ao final, assinará o contrato confiando que as etapas anteriores foram devidamente validadas.

II. DA CONCLUSÃO

51. 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, e em que pese a evolução no planejamento da contratação, recomenda-se o atendimento dos apontamentos delineados no presente parecer, em especial na fase de elaboração do Edital e, impreterivelmente, observado a estrita segregação de funções.

52. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir, submetidas à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las.

Caçador, SC, 23 de dezembro de 2025.

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