Parecer nº 265/2026
Processo Licitatório nº 5.106/2026
Objeto: Contratação de empresa especializada em serviços de engenharia destinados ao fornecimento e instalação de plataforma elevatória vertical para acesso ao pavimento superior da Casa da Cultura Dante e Albina Mosconi

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE (ART. 53). CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. MENOR PREÇO. REFORMA E ADEQUAÇÃO DE ACESSIBILIDADE. FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE PLATAFORMA ELEVATÓRIA VERTICAL NA CASA DA CULTURA DANTE E ALBINA MOSCONI. RECURSOS DE EMENDA PARLAMENTAR IMPOSITIVA ESTADUAL. FASE PREPARATÓRIA REGULAR. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO QUANTO À INCLUSÃO SUPERVENIENTE NO PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES (PAC). INTERDEPENDÊNCIA COM PROCESSO CONEXO DE REFORMA DO SALÃO NOBRE: RECOMENDAÇÃO DE COMPATIBILIZAÇÃO PRÉVIA DE CRONOGRAMAS FÍSICO-FINANCEIROS. COMPATIBILIDADE DA CUMULAÇÃO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO COM A FISCALIZAÇÃO DA OBRA (ART. 14, § 1º). EXIGÊNCIA DE CORREÇÃO DE ERROS MATERIAIS NO PROJETO BÁSICO (INDICAÇÃO INDEVIDA DA SECRETARIA DE SAÚDE E CARÁTER FACULTATIVO DA VISITA TÉCNICA). MINUTAS DO EDITAL E CONTRATO EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO. CONCLUSÃO PELA VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME, CONDICIONADA AO SANEAMENTO DOS APONTAMENTOS, DISPENSADO NOVO RETORNO DOS AUTOS À PROCURADORIA.

1. Trata-se de processo destinado à contratação de empresa especializada para execução de serviços de engenharia destinados à reforma do Salão Nobre da Casa da Cultura Dante e Albina Mosconi, situada na Rua Curitibanos, nº 600, Centro, no Município de Caçador/SC.

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

I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
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.

[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).*

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, cumpre registra que, formalizado o Documento de Formalização de Demanda (DFD), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei n.º 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 n.º 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 n.º 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 Filho[3]:

> *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 n.º 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:*

---

[2] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239
[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.

[...]

§ 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.

1. 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.

2. No caso em análise, o documento acostado aos autos atendeu satisfatoriamente aos requisitos previstos no art. 18, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, contemplando a avaliação comparativa entre três alternativas de mercado (elevador convencional, plataforma elevatória vertical e plataforma inclinada), optando fundamentadamente pela plataforma vertical em face da menor intervenção na estrutura física do imóvel histórico e menor impacto financeiro.

3. Cumpre apontar relevante inconsistência material no planejamento da contratação: o item 11 do ETP consignou que "não há contratações correlatas ou interdependentes em andamento". Todavia, constata-se a tramitação concomitante no âmbito municipal do Processo Administrativo nº 5.133/2026 (Concorrência nº 024/2026), deflagrado para a execução de serviços de engenharia destinados à reforma geral do Salão Nobre da própria Casa da Cultura Dante e Albina Mosconi.

4. Tratando-se de intervenções de engenharia simultâneas a serem executadas no mesmo imóvel e pavimentos contíguos, englobando, no presente processo, demolição/corte de laje, montagem de estrutura metálica e circulação de maquinário para a plataforma elevatória (prazo de 90 dias) e, no processo coletado, substituição de forro, aplicação de piso vinílico, pintura e reestruturação elétrica (prazo 120 dias), a ausência de registro formal vulnera o art. 18, §1º, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

5. A falta de integração e alinhamento cronológico entre as frentes de trabalho gera grave risco de interferência mútua de canteiros, sobreposição de serviços e avarias em acabamentos recém-executados (com potencial retrabalho e dano ao erário), além de criar ambiente propício a paralisações de obra e pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro por parte das contratadas.

6. Outrossim, há evidente interdependência quanto à infraestrutura energética predial, haja vista a demanda de força da plataforma (motor trifásico de 380V) em face das anomalias e restrições já identificadas no quadro geral pelo projeto elétrico do processo conexo.

7. Assim, recomenda-se à SEPOP e à Secretaria de Cultura que certifiquem nos autos, previamente à expedição de ordens de serviço, a estrita compatibilização e sincronização dos

cronogramas físico-financeiros de ambos os contratos, assegurando que intervenções estruturais pesadas e corte de laje precedam a execução dos serviços de acabamento, piso e forro do Salão Nobre.

8. Do ponto de vista orçamentário, a certidão de bloqueio demonstra a existência de reserva de crédito orçamentário no valor de R$ 100.000,00, vinculado à transferência especial decorrente de emenda parlamentar impositiva estadual, o que atende às exigências do art. 105, da Lei nº 14.133/2021 e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

9. Contudo, observa-se que o item 2 do Estudo Técnico Preliminar registra que o objeto "não está previsto no Plano Anual de Contratações (PAC)" do corrente exercício. Embora o art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021 preceitua a harmonização do planejamento com o Plano de Contratações Anual, a ausência de inclusão originária decorre da superveniência da emenda parlamentar extraordinária, o que demanda expressa motivação nos autos pela autoridade competente e formalização do aditamento ao plano municipal correspondente.

10. 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.*

11. A elaboração da Matriz de Riscos atende aos ditames do art. 22 do Decreto Municipal nº 10.792/2023 e reflete a faculdade conferida pelo art. 103 da Lei Federal nº 14.133/2021, discriminando adequadamente as responsabilidades das partes frente a imprevistos executivos e alterações de projeto, conferindo previsibilidade e segurança jurídica à contratação.

12. 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;*
>
> *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;*

13. No que tange aos elementos técnicos de engenharia, o Projeto Básico revela incorreções materiais que devem ser saneadas antes da publicação do instrumento convocatório.

14. No item 5.4, subitens 5.4.2 e 5.4.3, o documento estipula que a vistoria prévia ao local da obra deverá ser agendada "junto à Secretaria de Saúde" e indica contato telefônico daquela pasta. Trata-se de evidente erro material, pois o imóvel objeto da intervenção é a Casa da Cultura Dante e Albina Mosconi, vinculada à Secretaria Municipal de Cultura e à SEPOP, devendo os canais de agendamento ser devidamente retificados para os setores competentes.

15. De igual sorte, o subitem 6.1.10 determina que a empresa vencedora instale placa de obra conforme texto fornecido pela Secretaria de Saúde, menção que igualmente deve ser ajustada para a Secretaria de Cultura ou SEPOP.

16. Quanto à visita técnica, o edital deve deixar indene de dúvidas que a vistoria presencial é faculdade do licitante, sendo suficiente a apresentação de declaração formal de conhecimento pleno das condições locais, consoante expressamente assegura o art. 67, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência sumulada dos órgãos de controle.

17. Constata-se que os elementos técnicos da fase preparatória (Estudo Técnico Preliminar, Memorial Descritivo, Planilha Orçamentária e Projeto Básico) foram elaborados pela mesma Engenheira Civil da SEPOP designada no item 6.8 do Projeto Básico como futura fiscal da obra e do contrato.

18. Sob a ótica estrita da legalidade, essa cumulação não gera nulidade processual nem veda a atuação da servidora, visto que o art. 14, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 admite expressamente que autores de projetos básicos e executivos atuem na fiscalização de obras pela Administração. Ademais, o núcleo do princípio da segregação de funções (art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021) permanece resguardado, uma vez que a servidora não compõe a Comissão de Contratação nem exercerá a gestão do contrato ou atos de ordenação de despesa.

19. Todavia, considerando que a observância da segregação de funções deve ser mitigada apenas diante das peculiaridades estruturais e limitações de pessoal do órgão, e notando-se a ausência da manifestação formal que vinha sendo habitualmente acostada em outros procedimentos licitatórios municipais, orienta-se que a pasta técnica junte aos autos

breve justificativa administrativa para segregar integralmente as etapas de planejamento e fiscalização.

20. Sob a égide da Lei nº 14.133/2021, o critério de julgamento legalmente admitido para a hipótese é o de menor preço, ao passo que a empreitada por preço unitário consubstancia estritamente o regime de execução indireta dos serviços e obras de engenharia.

21. Como dito, o certame tem como objeto a contratação de uma pessoa jurídica especializada em engenharia para execução de serviços destinados ao fornecimento e instalação de plataforma elevatória vertical para acesso ao pavimento superior da Casa da Cultura Dante e Albina Mosconi. 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.

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

23. Portanto, é viável a contratação de pessoa jurídica especializada em serviços de engenharia, considerando que a modalidade de licitação utilizada é adequada para a contratação de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. O escopo do objeto foi claramente definido e especificado nos documentos preliminares.

24. No tocante ao modelo de seleção e forma de remuneração, o Projeto Básico estabelece a adoção do critério de julgamento pelo menor preço (arts. 6º, inciso XXXIX, e 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021) combinado ao regime de execução por empreitada por preço unitário, nos termos do art. 6º, inciso XXVIII, do mesmo diploma.

25. A escolha justifica-se pela própria natureza das reformas em edificações públicas existentes, nas quais subsiste margem intrínseca de incerteza quanto aos quantitativos exatos de demolições, remoções e recomposições de instalações embutidas, demandando medições periódicas referenciadas exclusivamente nas unidades de serviços e materiais efetivamente executados e atestados pela fiscalização.

26. A Lei nº 14.133/2021, ao definir os regimes de empreitada por preço global e unitário, repetiu os mesmos equívocos encontrados na Lei nº 8.666/93. As definições permanecem praticamente idênticas, como demonstrado nos incisos XVIII e XIX do artigo 6º:

> *[...]*
> *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;*

27. Contudo, a legislação trouxe uma inovação ao estipular que, no regime de empreitada por preço global, não é permitida a utilização de sistemática de medição e pagamento baseada em preços unitários. Os procedimentos devem estar relacionados ao cumprimento das metas estabelecidas no cronograma físico-financeiro (art. 46, § 9º da Lei nº 14.133/2021).

28. 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, a adoção da empreitada por preço unitário é, de fato, a opção mais adequada.

29. No âmbito do controle prévio de legalidade preconizado pelo art. 53 da Lei nº 14.133/2021, a minuta do Edital da Concorrência Eletrônica nº 025/2026 atende, em linhas gerais, às diretrizes formais do art. 25 do mesmo diploma legal, descrevendo o objeto, o modo de disputa, os critérios de julgamento e os parâmetros procedimentais da sessão pública.

30. 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.

31. 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

32. 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, este parecer jurídico conclui pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Processo Administrativo, condicionada à correção das irregularidades apontadas.

33. Havendo complementação da instrução do processo de contratação, não há necessidade de devolver os autos para nova manifestação desta unidade jurídica.

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

Caçador, SC, 04 de novembro de 2026.

LUCAS FILIPINI CHAVES

Assinado de forma digital por LUCAS FILIPINI CHAVES
Dados: 2026.11.04 18:00:40 -03'00'

Lucas Filipini Chaves
Procurador-Geral do Município
Portaria n. 41.435/2025
OAB/SC 67.400