



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 106/2026

Processo Administrativo Eletrônico nº 335/2026

Referência: Obra de passeio e pavimentação na Honorino Moro.

EMENTA:LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. OBRA DE ENGENHARIA. CONSTRUÇÃO DE PASSEIO PÚBLICO E PAVIMENTAÇÃO NA Rodovia Honorino Moro. REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. FASE PREPARATÓRIA. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. INSUFICIÊNCIA NO LEVANTAMENTO DE MERCADO E NA JUSTIFICATIVA DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA. NECESSIDADE DE ANÁLISE DE RISCOS ADEQUADA E CORRETA ALOCAÇÃO CONTRATUAL DOS RISCOS. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA ESPECÍFICA PARA ADOÇÃO DO REGIME DE EXECUÇÃO. MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO REGULARMENTE ESTRUTURADAS, SUJEITAS A AJUSTES DECORRENTES DO SANEAMENTO DA INSTRUÇÃO. RECOMENDAÇÃO DE PROSSEGUIMENTO CONDICIONADO ÀS ADEQUAÇÕES APONTADAS.

1. Trata-se o presente expediente de reabertura de processo administrativo à execução de obra de construção de passeio público ao longo da Rodovia Honorino Moro, a ser contratada por meio do regime de empreitada por preço unitário.
2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), Matriz de Risco, respectivo Projeto Básico moldado na estrutura de Termo de Referência (TR) e dos documentos que compõem a instrução inicial do processo.
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 nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023.
4. É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.¹

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).



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. A fase preparatória é o alicerce de qualquer contratação pública, e sua correta instrução é condição de validade para todo o processo. Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, esta etapa aborda todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

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

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



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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;

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.

12. Após o registro mencionado, é importante destacar que não cabe ao órgão jurídico avaliar o mérito da oportunidade e conveniência das razões apresentadas pela Unidade



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Demandante, especialmente em contextos onde a tecnicidade é predominante. O papel do órgão jurídico é recomendar que se realize uma análise aprofundada da necessidade administrativa, orientando-a a registrar essa reflexão nos autos, caso ainda não tenha sido feito, ou a aprimorá-la, se for insuficiente ou inadequada.

13. No caso em análise, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar. Embora se trate de um documento técnico cuja avaliação final cabe ao próprio órgão assistido, observa-se que o documento da fase preparatória apresenta deficiências quanto ao levantamento de mercado.

14. Destaca-se que o levantamento de mercado consiste na pesquisa e análise do mercado para identificar as soluções disponíveis que atendam às necessidades da contratação e aos requisitos estabelecidos. É fundamental analisar as condições de mercado, como prazos de entrega, garantias, condições de pagamento, custos, entre outros aspectos que podem impactar a execução da contratação.

15. O documento elaborado limitou-se a afirmar, de forma genérica, que a contratação de empresa especializada em engenharia seria a solução adequada, sem, contudo, apresentar uma análise detalhada e comparativa das alternativas disponíveis. Não houve levantamento de mercado que demonstrasse, de forma fundamentada, as possíveis soluções capazes de alcançar os resultados esperados com a contratação, comprometendo a consistência da definição da Solução, acarretando vícios em sua formulação.

16. Nesse sentido, destaca o Tribunal de Contas da União: "Uma solução é o conjunto de todos os elementos (bens, serviços e outros) necessários para, de forma integrada, gerar os resultados que atendam à necessidade que ocasionou a contratação"³

17. 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.º 10.792/2023 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.º 14.133/2021:

³ *Tribunal de Contas da União, 2014, item "Descrição da solução como um todo" / "O que é?". Disponível em <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-7-descricao-da-solucao-como-um-todo/>*



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

§ 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.

18. Importa destacar que, conforme esclarece a doutrina especializada⁴, a análise de riscos constitui uma etapa do planejamento que tem como objetivo identificar e tratar eventos futuros e incertos que possam comprometer o sucesso da licitação e a adequada execução contratual, permitindo à Administração se antecipar e definir ações preventivas e de contingenciamento.

19. No entanto, o documento anexado pelos servidores da unidade demandante não consiste em uma análise de riscos propriamente dita, mas sim em uma matriz de riscos contratual. A matriz de riscos é um instrumento específico destinado a alocar, entre as partes contratantes, os riscos econômicos identificados durante o gerenciamento de riscos, atribuindo responsabilidades para possíveis impactos financeiros decorrentes da execução contratual.

20. Destaca-se, ainda, a necessidade de adequada alocação dos riscos identificados, com a correspondente previsão de medidas mitigadoras, especialmente no que se refere à definição de responsabilidades entre a Administração e a contratada quanto à eventual falta de materiais — encargo que, por sua natureza, não pode ser imputado à municipalidade.

21. Por fim, cabe apontar que os documentos preliminares estão assinados pelo Prefeito e Secretários Municipais, autoridades que não devem assinar tais documentos, especialmente os que possuem caráter técnico específico, para evitar eventual presunção de conflito de interesse ou interferência hierárquica inadequada.

⁴ ZÊNITE, Equipe Técnica. **O que é análise de risco e quando deve ser realizada: no ETP, TR ou em apartado?** Blog Zênite, Curitiba, 08 abr. 2025. Disponível em: <https://zenite.blog.br/o-que-e-analise-de-risco-e-quando-deve-ser-realizada-no-etp-tr-ou-em-apartado/>. Acesso em: 11 julho de 2025.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

22. Como dito, o certame tem por objeto a construção de obra civil. A modalidade escolhida é a Concorrência Eletrônica, com critério de julgamento pelo menor preço global e regime de execução por empreitada por preço unitário.

23. 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;

24. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade da contratação no âmbito de obras de engenharia, uma vez que a modalidade licitatória adotada (concorrência), revela-se adequada à natureza do objeto, que abrange obras e serviços de engenharia, sejam eles comuns ou especiais.

25. 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.

26. 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:

[...]

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. 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.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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.

28. Assim, embora conste nos autos que a execução da obra se dará mediante o regime de empreitada por preço unitário, com medições e pagamentos vinculados às etapas previstas no cronograma físico-financeiro, observa-se que não foi apresentada justificativa técnica específica para a adoção desse regime. Ressalta-se que a definição da modalidade de execução contratual constitui decisão de natureza eminentemente técnica, cuja fundamentação deve ser prestada pela unidade demandante, com base nas características do objeto, no grau de precisão do projeto e na previsibilidade das quantidades.

29. Dessa forma, sob a ótica jurídica, não cabe a Procuradoria avaliar o acerto da escolha técnica, mas apenas registrar que a adoção do regime por preço unitário exige motivação técnica formal nos autos, nos termos do art. 6º, inciso XXV, alínea "f", da Lei n.º 14.133/2021.

30. No que se refere às minutas do edital e do Contrato Administrativo juntado aos autos, estas contêm todas as cláusulas essenciais exigidas em instrumentos dessa natureza. Contudo, sem fundamentação que demonstre a pertinência da escolha da solução, impõe-se revisar o edital, ajustando-o se necessário.

31. 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, 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.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

32. 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.

33. 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

34. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei n.º 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, caput e §2º do Decreto Municipal n.º 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.

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

Caçador, SC, 24 de abril de 2026.

Lucas Filipini Chaves
Procurador Municipal
OAB/SC 67.400
Portaria n.º 41.435/2025