

Processo Nº: 0902010000.000239/2025-36

PARECER JURÍDICO N.º 164/2025

EMENTA:

ANÁLISE JURÍDICA. PROCESSO LICITATÓRIO. LEI FEDERAL N.º 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL N.º 19.330/2025. MINUTA DO EDITAL DE **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA**. CONTRATAÇÃO DE **SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL (CMEI)**. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÕES PARA PLENA CONFORMIDADE LEGAL.

I - DO RELATÓRIO

1. Trata o presente expediente da análise jurídica prévia do processo administrativo que visa à contratação de pessoa jurídica especializada para a **prestação de serviços de engenharia, incluindo o fornecimento de materiais e mão de obra, para a elaboração do projeto executivo das estruturas metálicas e a construção de um Centro de Educação Infantil (CMEI)**, localizado na Rua Frederico Pieske, S/N, no bairro Barra do Rio Cerro, no Município de Jaraguá do Sul/SC.

2. A licitação proposta é na modalidade **Concorrência Eletrônica**, com critério de julgamento pelo **Menor Preço Global**.

3. O valor máximo estimado para a contratação é de **R\$ 6.974.372,96** (seis milhões, novecentos e setenta e quatro mil, trezentos e setenta e dois reais e noventa e seis centavos), sendo R\$ 5.651.766,54 financiáveis com recursos da União (FNDE/CAIXA) e o restante com recursos próprios do Município, incluindo a contrapartida.

4. Para a presente análise, foram examinados os seguintes documentos, que compõem a fase preparatória da contratação:

- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- c) Termo de Referência (TR);
- d) Consolidação das Pesquisas de Preços e Formação dos Preços;
- e) Minuta do Edital de Concorrência Eletrônica;
- f) Minuta do Contrato;
- g) Termo de Compromisso nº 961008/2024/FNDE/CAIXA e seu aditivo;
- h) Despachos de autorização e encaminhamento.

5. É o breve relatório.

II - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1) DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

6. A presente manifestação jurídica tem por escopo assistir a autoridade assessorada no **controle prévio da legalidade** da contratação, conforme estabelecido no Art. 53, §1º, incisos I e II, da Lei Federal n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC) e no Art. 20 do Decreto Municipal n.º 19.330/2025.

7. Cumpre ressaltar que a análise empreendida por esta Procuradoria se restringe aos **aspectos técnico-jurídicos**, não abrangendo, por sua natureza, a avaliação de questões de ordem eminentemente técnica, mercadológica, de oportunidade ou conveniência.

8. Tais atribuições são de competência do setor técnico da Administração, que deve fundamentar suas decisões com base em parâmetros objetivos para a melhor consecução do interesse público. Pressupõe-se, portanto, a regularidade técnica e a motivação das decisões discricionárias pelos órgãos competentes.

II.2) DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

9. As recomendações jurídicas emitidas por este órgão de assessoramento, embora não vinculativas, devem ser devidamente motivadas caso não sejam acatadas pela Administração, sob pena de eventual configuração de culpa grave.

II.3) DA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAM A FASE PREPARATÓRIA

10. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e as leis orçamentárias, abrangendo todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. O Decreto Municipal n.º 19.330/2025, em seu Art. 15, detalha as etapas dessa fase.

II.3.1) DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD)

11. O Documento de Formalização da Demanda (DFD) é um instrumento essencial e obrigatório, marcando o início do processo de contratação e devendo ser elaborado pelo órgão demandante.

12. O DFD referente à construção do CMEI (0918239) detalha o objeto como a **"Contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de engenharia, com fornecimento de materiais e mão de obra, para elaboração de projeto executivo das estruturas metálicas e construção de Centro de Educação Infantil"**.

13. Tal DFD especifica o órgão requisitante (Secretaria de Educação), o responsável (Iraci Müller), a justificativa da necessidade, as quantidades (1 unidade para cada tipo de projeto e horas para vistorias), o grau de prioridade (urgente), a estimativa de valor (R\$ 6.974.372,96) e o prazo de entrega/execução (60 dias).

14. O DFD encontra-se devidamente instruído e em consonância com as exigências do art. 15, I, e Anexo IV do Decreto Municipal n.º 19.330/2025. A descrição do objeto no DFD é consistente com a do ETP e do Termo de Referência, que também mencionam a elaboração do projeto executivo das estruturas metálicas e a construção do CMEI.

II.3.2) DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

15. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é a primeira etapa do planejamento da contratação, visando caracterizar o interesse público e a melhor solução, embasando o Termo de Referência ou Projeto Básico. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão demandante, frequentemente em conjunto com a área técnica, e deve estar alinhado com o Plano de Contratações Anual (PCA).

16. O ETP do presente processo (0918240) afirma que a contratação está alinhada com o PCA de 2025 da Prefeitura de Jaraguá do Sul, conforme art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

17. O ETP para a construção do CMEI justifica expressamente a não divisão do procedimento licitatório para cada tipo de serviço, argumentando que isso causaria **inviabilidade técnica e econômica**, com prejuízo ao conjunto da solução e perda de economia de escala. Afirma que o objeto constitui um sistema integrado, impossibilitando o fracionamento. Esta justificativa é robusta e está em conformidade com o entendimento doutrinário e a Lei nº 14.133/2021.

18. O ETP menciona que a obra é uma parceria com o Governo Federal, com recursos repassados pela União via Termo de Compromisso nº 961008/2024/FNDE/CAIXA.

19. O sistema EngeGOV será o gerenciador oficial da obra, e o orçamento e cronograma definitivos serão elaborados nesta plataforma.

20. O ETP apresenta a viabilidade da contratação, justificando-a pelo atendimento adequado do interesse público, melhor aplicação de recursos e conformidade legal. Os requisitos mínimos obrigatórios do ETP, conforme art. 6º do Anexo V do Decreto Municipal nº 19.330/2025 e art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, foram atendidos.

II.3.3) DO TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

21. O Termo de Referência (TR) deve ser elaborado pelo órgão demandante com base no DFD e ETP, detalhando o objeto e as condições de contratação.

22. O TR para a construção do CMEI (0918242) detalha o objeto da contratação de forma consistente com o DFD e ETP: "Contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de engenharia, com fornecimento de materiais e mão de obra, para elaboração de projeto executivo das estruturas metálicas e construção de Centro de Educação Infantil".

23. O TR reitera a justificativa do ETP para a **não parcelamento** dos serviços, priorizando a vantajosidade, técnica, economia e operacionalidade da contratação integral.

24. Adicionalmente, o TR **veda a participação de empresas reunidas em consórcio**, fundamentando a medida no art. 15, III, da Lei nº 14.133/2021, e justificando-a pela natureza de serviços comuns de engenharia, que não exigem complexidade técnica elevada nem conjugação de *expertises* distintas, buscando celeridade e simplificação da fase de habilitação.

25. Esta justificativa está alinhada com a prerrogativa da Administração de vedar consórcios quando tecnicamente justificado.

26. O TR oferece a opção de **vistoria técnica** ao local de execução, mediante agendamento. Caso o licitante opte por não realizá-la, deverá apresentar uma declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da contratação, assumindo os ônus decorrentes. Tal exigência é um bom mecanismo de mitigação de riscos.

27. O prazo de execução da obra é de 540 dias, acrescidos de 60 dias de vigência contratual.

28. A Ordem de Serviço (OS) para os itens financiáveis será emitida somente após o Município inserir a documentação licitatória no Transferegov.br para a Autorização de Início de Obra (AIO), e nenhum item financiável poderá ser executado antes da emissão da AIO.

29. O TR detalha os requisitos de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista, além da qualificação econômico-financeira e técnico-profissional/operacional. Exige a apresentação de atestados de responsabilidade técnica (ART/CAT) por serviços similares, com quantidades mínimas específicas.

30. Para o pagamento de cada medição, a empresa vencedora deverá apresentar as Guias de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP).

31. A estrutura do TR (0918242) encontra-se em harmonia com o disposto no art. 6º, XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, e com o art. 15, III, e Anexo VI do Decreto Municipal nº 19.330/2025, ressalvadas as observações de inconsistências que serão detalhadas adiante.

II.3.4) DA FORMAÇÃO DOS PREÇOS

32. O órgão demandante apresentou pesquisas de preço baseadas no SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) e SICRO (Sistema de Custos Referenciais de Obras), sistemas mantidos pela Caixa Econômica Federal/IBGE e DNIT, respectivamente. A utilização desses sistemas visa obter dados confiáveis, garantir transparência e permitir a comparação de preços.

33. Os orçamentos foram realizados pelos técnicos da Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul utilizando o programa ENGEDEV, que incorpora as planilhas SINAPI e SICRO atualizadas.

34. As composições de custos unitários adotaram valores **menores ou iguais à mediana** do item correspondente nas tabelas SINAPI e SICRO, cumprindo o disposto no inciso I do §2º do art. 23 da Lei Federal n.º 14.133/2021.

35. O valor máximo global estimado para a contratação é de **R\$ 6.974.372,96**.

36. O BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) da obra foi estimado em **25%**, sendo este um índice indicado pelo próprio FNDE e justificado por ser compatível com o tipo de serviço.

37. O Termo de Compromisso nº 961008/2024/FNDE/CAIXA classifica os valores do orçamento como **FINANCIÁVEIS** (relativos à edificação principal) e **NÃO FINANCIÁVEIS** (relativos a adequações e adaptações de terreno e construtivas, como retaludamento, passarela coberta, estacionamento, projeto executivo de estrutura metálica, manual de uso, operação e manutenção, *as built*, laudos e relatórios técnicos).

38. Os itens financiáveis estão estimados em R\$ 5.710.437,11 (com R\$ 5.651.766,54 da União e R\$ 58.670,57 de contrapartida municipal), e os não financiáveis em R\$ 1.263.935,85 (custeados exclusivamente pelo Município).

39. A metodologia de formação de preços está em conformidade com a legislação aplicável, utilizando referências públicas e o programa EngeDEV, e a discriminação dos valores financiáveis e não financiáveis está clara nos documentos.

II.4) DA MINUTA DO EDITAL, MODALIDADE ADOTADA E CRITÉRIO DE JULGAMENTO

40. A minuta do Edital de Concorrência Eletrônica para a construção do CMEI (0977099) estabelece a modalidade **Concorrência Eletrônica** e o critério de julgamento de **Menor Preço Global**.

41. A Lei Federal n.º 14.133/2021 permite a modalidade concorrência para "obras e serviços comuns e especiais de engenharia", cujo critério de julgamento pode ser o menor preço.

42. O objeto da licitação é a contratação de "serviços de engenharia, abrangendo o fornecimento de materiais e mão de obra necessários à elaboração do projeto executivo das estruturas metálicas e à execução da construção de um Centro de Educação Infantil". O Termo de Referência explicitamente caracteriza o objeto como **"serviços de engenharia comuns, pois apresentam padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado"**.

43. O ETP, ao justificar a escolha da modalidade, afirma que "A contratação para a construção de um CMEI configura-se como uma **obra de engenharia de natureza específica**, que envolve a execução de serviços técnicos especializados, com elevado grau de detalhamento e especificações técnicas rigorosas. Tal complexidade exige uma avaliação criteriosa das propostas... Diante disso, a modalidade de licitação concorrência é a mais adequada para este caso...". Embora os documentos o chamem de "serviço comum", a justificativa o trata com a complexidade de um "serviço especial" para fins de modalidade.

44. Dito isto, a Administração deve **rever a classificação do objeto** como "comum" ou "especial" de engenharia. Se mantida a classificação de "comum", deve-se justificar solidamente se a complexidade justifica o tratamento como "especial", a classificação do objeto deve ser formalmente alterada para "serviço especial de engenharia" ou "obra de engenharia" nos documentos (DFD, ETP, TR, Edital), para alinhar-se ao art. 23, §2º, do Decreto Municipal. A justificativa no ETP já aponta para a complexidade que caracterizaria um serviço especial.

45. O Edital estabelece requisitos de credenciamento na plataforma Portal de Compras Públicas, cumprimento das exigências de habilitação, e veda a participação de empresas em consórcio (justificativa já analisada no item II.3.3). Também proíbe a participação de autores do projeto, empresas sancionadas ou em regime de falência, e aqueles com vínculos com dirigentes ou agentes públicos envolvidos na contratação, seguindo as diretrizes da Lei nº 14.133/2021.

46. Em caso de empate, o Edital prevê critérios como disputa final, avaliação de desempenho contratual

prévio, ações de equidade de gênero e programa de integridade, nos termos do art. 60 da Lei nº 14.133/2021.

47. A garantia poderá ser de até 5% do valor inicial do contrato, com possibilidade de majoração para até 10% mediante justificativa de complexidade e riscos. Para seguro garantia, o prazo de vigência da apólice deve ser superior em no mínimo 180 dias ao do contrato principal.

48. A minuta do Edital, com exceção da inconsistência sobre a modalidade licitatória para "serviços comuns de engenharia" apontada, contempla as cláusulas e condições essenciais exigidas para a espécie, em conformidade com a Lei Federal n.º 14.133/2021 e o Decreto Municipal n.º 19.330/2025.

II.5) DA MINUTA DO CONTRATO

49. A Lei Federal n.º 14.133/2021, em seu art. 95, exige a instrumentalização do acordo em contrato nos casos de contratações de engenharia, salvo exceções não aplicáveis ao presente caso.

50. O art. 92 da NLLC estabelece as cláusulas essenciais que devem constar em todo contrato administrativo.

51. A minuta do contrato (Anexo II do Edital) contempla as cláusulas necessárias, como definição do objeto e valor, recursos orçamentários, modelo de gestão contratual, pagamento e reajuste, infrações e penalidades, LGPD, causas de extinção, prazo de execução e vigência, garantia do objeto, obrigações das partes, responsabilidade civil e foro.

52. O Edital e o Termo de Referência explicitamente indicam o regime de execução como "**Empreitada por Preço Global**", contrariamente, a Cláusula Terceira da Minuta do Contrato estabelece que "O regime de execução contratual será **empreitada por preço unitário**", devendo as informações serem harmonizadas.

53. A minuta do contrato prevê a autorização para coleta e divulgação de dados pessoais e empresariais para fins de publicidade e transparência, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018). Os dados serão mantidos por 5 anos, contados da aprovação da prestação de contas final.

54. Com a devida correção da inconsistência referente ao regime de execução, a minuta do contrato apresenta os requisitos mínimos legais para a formalização do ajuste.

II.6) DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES E DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO

55. A publicidade dos atos de contratação é fundamental para a transparência e o controle social.

56. A Lei Federal n.º 14.133/2021 e o Decreto Municipal n.º 19.330/2025 estabelecem diretrizes claras nesse sentido.

57. A Mandatária (CAIXA) deve publicar o extrato do Termo de Compromisso e suas alterações no Diário Oficial da União (DOU) em até 10 dias úteis após a assinatura.

58. As informações relativas à celebração, execução, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas, incluindo movimentação financeira, são públicas, ressalvados os casos de sigilo legal.

59. O Termo de Compromisso exige que o extrato do edital de licitação, o preço estimado, a proposta vencedora, a homologação e adjudicação, o extrato do CTEF (Contrato de Execução e Fornecimento de Obras ou Serviços ou Equipamentos), as ART/RRT/TRT dos projetos e fiscalização, e as ordens de serviço sejam registrados no Transferegov.br.

60. 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.

61. O Termo de Referência da presente contratação também reforça a necessidade de envio da documentação licitatória para aprovação da Mandatária via Transferegov.br.

62. O Termo de Compromisso prevê que o início do procedimento licitatório deve ocorrer em até 60 dias da data de assinatura do instrumento (ou aceite do termo de referência/laudo de análise técnica, se houver cláusula suspensiva).

63. O Termo de Compromisso nº 961008/2024/FNDE/CAIXA para a construção do CMEI foi considerado tecnicamente viável e o início do processo licitatório foi autorizado em 01 de agosto de 2025.

II. 7) DA FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DO CONTRATO

64. A fiscalização será exercida por profissionais técnicos da Secretaria de Educação em parceria com a Secretaria de Urbanismo.

65. O gestor do contrato será um servidor da Secretaria de Educação. O Termo de Designação e Anuência (0939604) já designa Jacira Rozza Buzzarello como Gestora e Jone Cristiano Rosniak como Fiscal para o objeto.

66. A Mandatária possui obrigações de analisar a documentação técnica, institucional e jurídica, verificar o procedimento licitatório do receptor, analisar solicitações de reprogramação, receber e analisar a prestação de contas, e notificar em caso de inadimplência.

67. Vistorias *in loco* intermediárias e final pela Mandatária são previstas para obras e serviços de engenharia com valores de repasse superiores a R\$ 1.500.000,00. O valor do repasse da União para este projeto é de R\$ 5.651.766,54, o que implica a realização de 2 vistorias intermediárias (para valores entre R\$ 1.500.000 e R\$ 5.000.000,00) ou mais (para valores acima de R\$ 5.000.000,00 até R\$ 20.000.000,00), dependendo da regra exata aplicada na PC MGI/MF/CGU nº 33.

68. O documento cita a regra para valores até R\$ 5.000.000,00 (2 vistorias), mas o valor do repasse ultrapassa este limite, no entanto, o Termo de Compromisso remete ao art. 86 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, que deve ser a referência específica para o número de vistorias.

II.8) CONTROLE E PUBLICIDADE

69. As disposições sobre controle e publicidade estão em grande parte conformes com a legislação, com especial atenção aos requisitos do Termo de Compromisso e do Transferegov.br, que são cruciais para a gestão dos recursos federais.

70. A designação de gestor e fiscal já foi realizada.

III - CONCLUSÃO

71. Diante do exposto e do exame dos documentos referenciados no procedimento, restringindo a sua análise aos aspectos eminentemente jurídicos e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo de contratação, restando APROVADA COM RESSALVAS a Minuta do Edital de Concorrência Eletrônica (Menor Preço Global), Minuta do Contrato e demais anexos, DESDE QUE CUMPRIDOS OS PONTOS DE RETIFICAÇÃO, COMPLEMENTAÇÃO E REVISÃO, quais sejam, os previstos nos **Itens 43, 44 e 52** do presente parecer jurídico, de modo que sejam atendidas todas as exigências estabelecidas na Lei Federal n.º 14.133/2021 e no Decreto Municipal n.º 19330/2025.

72. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, **sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica**, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

73. Salientamos a importância da correta indicação do recurso orçamentário específico para assegurar o

pagamento decorrente da futura obrigação contratual, bem como as normas de ordem financeira e orçamentária contidas no art. 16, §1º, I, da Lei Complementar nº 101/2000, c/c os arts. 2º, § 1º, I, II, IV, 4º a 6º da Lei nº 4.320/64.

74. Destacamos a importância de que seja observado a regular liquidação e o ordenamento das despesas em consonância com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº. 4.320/64.

75. Por força do artigo 21 do Decreto Municipal n.º 19.330/2025, após a análise jurídica, os autos serão encaminhados para apreciação da Diretoria de Compras, Licitações e Contratos, que deverá deliberar a respeito da contratação.

76. Ressalte-se que o presente opinativo somente passa a ter validade jurídica após sua apreciação, concordância e assinatura pelo Procurador-geral, sem a qual cuidar-se-á de mera minuta de parecer.

77. Salvo melhor juízo, é a manifestação, ora submetida à aprovação da Chefia Imediata, Sr. Procurador-Geral do Município.

Jaraguá do Sul, 09 de setembro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Jose Barbosa Filho, Procurador Municipal**, em 10/09/2025, às 12:07, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Benedito Carlos Noronha, Procurador-Geral do Município**, em 10/09/2025, às 12:52, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.jaraguadosul.sc.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0983465** e o código CRC **E341DF56**.