



PARECER JURIDICO 67/2025

Procedência: Departamento de Licitação

Interessados: Sec. De serviços públicos.

Modalidade: Concorrência Eletrônica nº 01/2025.

Processo Administrativo: 66/2025

Classificação Temática: Contratação de empresa de engenharia para construção de uma estação de transbordo de resíduos sólido domiciliares.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA -
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE
ENGENHARIA PARA CONSTRUÇÃO DE UMA
ESTAÇÃO DE TRANSBORDO DE RESÍDUOS
SOLIDO DOMICILIARES. APLICABILIDADE
DO ARTIGO 53, §4º DA LEI FEDERAL Nº
14.133/2021. ANÁLISE FORMAL E MATERIAL
DO CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE.
DEFERIMENTO CONDICIONADO AO
CUMPRIMENTO DAS RESSALVAS E /OU
RECOMENDAÇÕES.

I. DO RELATÓRIO:

1. Trata-se de um procedimento administrativo que visa a seleção de uma empresa, através de um processo de licitação pública na forma de concorrência eletrônica.

2. O objetivo é Contratação de empresa de engenharia para construção de uma estação de transbordo de resíduos sólido domiciliares.

2



3. O valor máximo estipulado para este contrato é de R\$ 578.004,48 (quinhentos e setenta e oito mil, quatro reais e quarenta e oito centavos), detalhes justificados e especificações técnicas estão disponíveis nos documentos e anexos relacionados ao processo.

É o sucinto relatório.

II. DA ANÁLISE E FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

II.i. DO PARECER JURÍDICO – ART. 53 DA LEI 14.133/2021.

4. Inicialmente, é pertinente destacar que a função deste departamento de consultoria jurídica da Procuradoria Municipal é fornecer orientações estritamente legais, excluindo-se a análise de questões de conveniência e oportunidade dos atos administrativos, as quais pertencem ao domínio discricionário do administrador público autorizado por lei, e tampouco abordar aspectos eminentemente técnicos, administrativos ou financeiros.

5. A análise em questão assume que as especificações técnicas, incluindo o detalhamento do objeto contratual, suas características, exigências e a avaliação do preço proposto, foram devidamente estabelecidas pelo departamento responsável da entidade, fundamentadas em critérios técnicos claros, visando o atendimento do interesse público. Presume-se também que a utilização da discricionariedade pelo órgão consultado, cujas decisões devem ser justificadas no processo.

6. Portanto, conforme estabelecido no artigo 53, parágrafo único, e § 4º da Lei nº 14.133/2021, este Parecer Jurídico visa efetuar a verificação prévia da legalidade do procedimento licitatório, com o objetivo de assegurar a proteção legal da autoridade consultante, a qual possui a prerrogativa, dentro do limite de discricionariedade que a lei lhe outorga, de avaliar e decidir, de maneira fundamentada, sobre as observações e apontamentos jurídicos apresentados, responsabilizando-se exclusivamente pela continuidade do processo licitatório.

II.i. DA FASE PREPARATÓRIA

7. O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 09/2024 estabelecem quais elementos devem ser cumpridos nos autos do processo de contratação pública. Vejamos:

10



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.

§ 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

R



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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Sobre o estudo técnico preliminar – ETP, conforme se depreende do art. 18, §2º, acima, são obrigatórios os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, quais sejam:

- a) Descrição da necessidade da contratação;
- b) Estimativas das quantidades para a contratação;
- c) Estimativa do valor da contratação;
- d) Justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- e) Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

8. É possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC.

II.iii. QUANTO A MODALIDADE LICITATÓRIA: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA

9. O artigo 6º, XXXVIII, da Lei 14.133/2021 ao definir a concorrência indica também quando ela poderá ser utilizada:

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;

AP



- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

10. Em uma análise concisa, a modalidade de concorrência é empregada para a aquisição de bens e a prestação de serviços de natureza especial, isto é, aqueles que não se enquadram como comuns, bem como para a execução de obras e serviços tanto comuns quanto especiais no campo da engenharia, conforme delineado.

11. Conforme estipulado no inciso XIII do artigo 6º da legislação pertinente, XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

12. A escolha pela modalidade de concorrência, além de determinar os objetos que justificam sua adoção, estabelece também os critérios de julgamento aplicáveis, incluindo o menor preço, a melhor técnica ou conteúdo artístico, a combinação de técnica e preço, o maior retorno econômico e o maior desconto.

13. No contexto específico das Obras e Serviços de Engenharia em análise, a documentação constante dos autos evidencia que os procedimentos preliminares para a instauração do certame licitatório foram devidamente cumpridos. Assim, a definição da modalidade de concorrência alinha-se aos critérios estabelecidos pelo objeto licitado, em conformidade com as exigências da Lei nº 14.133/2021.

II.iv QUANTO AO REGIME: EMPREITADA POR MENOR PREÇO GLOBAL

14. O regime eleito para esta licitação foi o de empreitada por preço global, que pressupõe preço certo para a totalidade do empreendimento, nos termos do artigo 46, inciso II da Lei Federal nº 14.133/2021, in verbis:

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.

§ 1º É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.

(...)

§ 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.

15. De acordo com o que se extrai do artigo 46, o regime de execução em questão exige a elaboração de um projeto executivo, conforme estabelecido no parágrafo primeiro, um instrumento técnico essencial para que tanto a Administração Pública quanto os agentes privados possam ter a previsibilidade necessária e o conhecimento adequado para a estimativa do valor total da remuneração devida ao particular.

16. Além disso, nos termos do parágrafo nono do mesmo artigo, é imperativo que se adote um método de medição e pagamento que esteja alinhado à realização das fases previstas no cronograma físico-financeiro, atreladas ao alcance de objetivos específicos de resultado, sendo expressamente proibida a utilização de um modelo de remuneração baseado em preços unitários ou que dependa da execução de quantidades de itens de forma unitária.

17. É igualmente relevante mencionar o disposto no parágrafo quinto do artigo 56 da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), o qual determina que, mesmo nos casos de contratação por preço global, incumbe à Administração a obrigação de estimar de maneira acurada os quantitativos orçamentários. Tal medida visa prevenir que o contratado sofra prejuízos decorrentes de variações de custos ou de demandas que se revelem superiores ou distintas daquelas previamente calculadas pela Administração.

[Handwritten signature]



18. Dessa forma, as planilhas de custos e de formação de preços, que integram a proposta do licitante, constituem documentos essenciais que vinculam o contrato. Estas têm a finalidade de, por exemplo, fundamentar ajustes de custos para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como para a elaboração de aditivos contratuais, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

19. Por último, deve-se incluir no processo uma referência à possibilidade de obtenção de economias de escala no regime contratual escolhido, conforme delineado no artigo 18, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

II.v. QUANTO À GESTÃO E FISCALIZAÇÃO

20. A atividade de fiscalização configura-se como um dever que deve ser exercido de maneira sistemática pelo ente contratante, neste caso, o Município de Porecatu, e seus representantes designados, com o propósito de assegurar a observância das cláusulas contratuais, técnicas e administrativas estabelecidas, em todas as suas dimensões.

21. O processo de acompanhamento e fiscalização da execução contratual envolve a análise da adequação dos serviços prestados, bem como dos materiais, técnicas e equipamentos utilizados, visando garantir a execução fiel do contrato, conforme estipulado nos artigos 117 e 140 da Lei Federal nº 14.133/2021.

22. Para contratos que envolvam a realização de obras ou a prestação de serviços de engenharia, a efetivação das tarefas de acompanhamento e fiscalização exige a nomeação de um servidor público preferencialmente efetivo (art. 7, I da Lei Federal nº 14.133/2021), ocupante do cargo de engenheiro ou arquiteto, que esteja devidamente registrado e habilitado junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU).

23. Dessa forma, a atribuição de servidores públicos para desempenhar as funções de fiscal técnico e de integrante da comissão de recebimento definitivo em contratos dessa natureza deve resultar da seleção de

2



profissionais do quadro de pessoal do Município contratante que possuam a qualificação profissional específica para a atividade contratada.

24. Portanto, o servidor público designado para atuar como fiscal técnico em contratos de engenharia deve não apenas estar registrado no CREA ou CAU, mas também exercer o cargo de engenheiro ou arquiteto, evitando-se, assim, a ocorrência de desvio de função.

25. É fundamental a nomeação formal dos gestores e fiscais por meio da emissão de uma Portaria específica, na qual devem ser claramente definidas suas funções e responsabilidades, observando-se o princípio da segregação de funções. Este princípio proíbe a nomeação de um mesmo agente público para desempenhar simultaneamente funções que apresentem riscos conflitantes, conforme estabelece o parágrafo primeiro do artigo 7º da Nova Lei de Licitações.

26. Recomenda-se, a inserção de uma cláusula contratual que especifique e qualifique de maneira explícita os fiscais, gestores e membros das comissões de recebimento provisório e definitivo da obra ou serviço de engenharia, detalhando suas atribuições e responsabilidades em relação ao objeto contratado.

II.vi. DO EDITAL

27. Ao tratar dos elementos essenciais a todo e qualquer Edital de Licitação Pública, o artigo 25 da Lei nº 14.133/21, assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

28. Após análise do instrumento apresentado aos autos ora em estudo, constatou-se que, a princípio, o edital foi elaborado em harmonia com os ditames do art. 25 da Lei nº 14.133/21, destacando-se a clareza e objetividade do objeto da licitação, a previsão de requisitos pertinentes ao objeto do certame como condição de habilitação, fixação de critério objetivo

R



para julgamento das propostas, prazos legais respeitados para impugnação ao edital, abertura das propostas e julgamento de recursos.

29. entendemos que foram cumpridos os requisitos mínimos exigidos pela lei de licitação.

II.vii. QUANTO A MINUTA DO CONTRATO

30. Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei nº 14.133/2021, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

R



XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

31. Da análise da minuta do contrato, constatamos que, a princípio, o instrumento contém as cláusulas essenciais à contratação.

III. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

32. Diante do que foi exposto, desconsiderando-se as questões de natureza técnica e preservando-se a autonomia discricionária do administrador público quanto à avaliação de oportunidade e conveniência na execução do ato administrativo, e **CONTANTO QUE** sejam cumpridas todas as orientações fornecidas ao longo deste Parecer, **MANIFESTO-ME** favoravelmente ao avanço do processo licitatório.

33. A continuidade do procedimento sem a devida atenção a estas observações deve ser justificada e recai sob a responsabilidade exclusiva do órgão administrativo.

34. Assim, verificados tais requisitos, é imperativo o cumprimento do prazo legal mínimo entre o anúncio da abertura do processo licitatório e sua

R



efetivação, conforme estabelecido pelo artigo 55, inciso II, da Nova Lei de Licitações e Contratos.

35. É importante salientar, ademais, que a definição dos critérios e a análise de mérito (avaliação da oportunidade e conveniência da solicitação) são de competência técnica da Secretaria requerente, assim como a verificação das disponibilidades orçamentárias e a especificidade ou acumulação do objeto do certame. Portanto, este parecer limita-se estritamente aos aspectos jurídicos formais do caso em análise.

36. Sem mais delongas, encaminhe-se ao Departamento de Licitações para as devidas providências.

37. Submeto este parecer à apreciação superior, ressaltando a possibilidade de melhor juízo.

Porecatu, 05 de agosto de 2025


Lielto Valerio Padovan

OAB/PR 57.286