PARECER JURÍDICO Nº 012/2026/PGM

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 007/2026

INTERESSADO: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - SECRETARIA DE URBANISMO E OBRAS

OBJETO: Trata-se de análise do edital de licitação, na modalidade concorrência eletrônica, visando à contratação integrada de obra de engenharia com sistema construtivo industrializado, a ser julgada pelo critério de técnica e preço, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

1. RELATÓRIO

Vêm a exame desta Procuradoria, para análise e parecer nos termos do artigo 53 da Lei n.º 14.133/2021, os autos do Processo Administrativo n.º 007/2026, deflagrado pela Secretaria de Educação em conjunto com a Secretaria de Urbanismo e Obras, visando à realização de certame licitatório.

O objeto da contratação é a contratação integrada para elaboração de projetos complementares e executivos (hidrossanitário, elétrico, climatização, lógica, PPCI, modulação e montagem), fabricação de módulos construtivos em sistema industrializado *offsite*, transporte especializado, montagem, execução de fundações e infraestrutura, acabamentos finais, ligações às redes públicas e entrega completa da Creche Municipal no Bairro Santo Marcon.

O valor total estimado da contratação perfaz o montante de R$ 3.524.101,39 (três milhões, quinhentos e vinte e quatro mil, cento e um reais e trinta e nove centavos), conforme orçamento balizado pelo SINAPI e cotações de mercado, com prazo de execução de 5 (cinco) meses.

A modalidade escolhida foi a Concorrência, sob a forma eletrônica, adotando-se o critério de julgamento de Técnica e Preço, na proporção de 70 (setenta) pontos para a proposta técnica e 30 (trinta) pontos para a proposta de preço.

Instruem o processo o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência, a Pesquisa de Preços com orçamento estimativo e a minuta do Edital com seus anexos, incluindo os critérios de pontuação e a minuta de contrato.

É o relatório do essencial. Passa-se à análise jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da Competência e do Escopo da Análise

A análise a ser empreendida por esta Procuradoria cinge-se aos aspectos formais e legais do procedimento licitatório, verificando a conformidade dos atos praticados com o

ordenamento jurídico vigente, em especial a Lei Federal nº 14.133/2021[1], que rege o presente certame, conforme expressamente indicado na minuta do edital.

A atuação desta Procuradoria se dá em caráter opinativo, preventivo e colaborativo[2], visando assegurar que a futura contratação atenda aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, e busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A análise cinge-se aos aspectos formais e legais do procedimento, não adentrando no mérito da conveniência e oportunidade administrativa, tampouco na aferição técnica de preços e especificações de engenharia, cuja responsabilidade recai sobre os agentes técnicos competentes (Engenheiros e Arquitetos subscritores das peças técnicas).

2.2. Do Planejamento da Contratação (ETP e TR)

A Nova Lei de Licitações elevou o planejamento à condição de princípio (art. 5º), onde, no caso em tela, verifica-se a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), datado de 05/01/2026, que fundamenta a escolha pela solução construtiva *offsite* (modular).

O ETP evidencia que a Administração avaliou as alternativas disponíveis no mercado e concluiu pela viabilidade da construção industrializada com base em critérios objetivos, destacando-se a celeridade, com redução aproximada de 50% do prazo em relação à alvenaria convencional, a sustentabilidade, com diminuição de cerca de 70% na geração de resíduos e menor impacto sonoro e ambiental no Bairro Santo Marcon, e a qualidade, decorrente da fabricação em ambiente industrial controlado, com mitigação de patologias comuns em obras executadas *in loco*.

O Termo de Referência (TR) define os requisitos de desempenho (NBR 15.575), vida útil (50 anos) e as condições de entrega. A instrução atende, portanto, ao art. 18 da Lei n.º 14.133/2021.

2.3. Da Observância à Nota Técnica N. TC-11/2024 do TCE/SC

A instrução processual demonstra alinhamento rigoroso com a Nota Técnica N. TC-11/2024 da Diretoria de Licitações e Contratações do Tribunal de Contas do Estado de

---

[1] Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
§ **1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:**
I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica; (Grifou-se)

[2] *"(...) Incumbe ao assessoramento jurídico colaborar para assegurar a realização concreta dos fins últimos da Administração Pública. O assessoramento jurídico não se justifica como uma manifestação sistemática de oposição às providências cogitadas pela Administração ou pelos particulares.*
(...) Cabe à assessoria jurídica considerar as exigências de eficiência, que norteiam necessariamente a atividade administrativa. Isso com vistas a evitar a multiplicação de formalidades inúteis, o desperdício dos recursos públicos sem a produção de benefícios concretos para a comunidade e o engessamento burocrático do aparato estatal." (JUSTEN FILHO, Marçal. ***Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas***. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 669.)

Santa Catarina. O referido documento orienta que as edificações modulares e industrializadas devem ser tratadas como obras de engenharia, exigindo planejamento que justifique a economicidade da solução ao longo de seu ciclo de vida.

O planejamento observa as "boas práticas" elencadas pelo Tribunal, na medida em que apresenta ETP fundamentado na necessidade de celeridade e eficiência, com estimativa de redução de aproximadamente 50% no prazo, define no Termo de Referência parâmetros objetivos de isolamento térmico e acústico, contemplados nos subcritérios "a" e "b" da pontuação técnica, conforme orientação da Nota Técnica para evitar a entrega de edificações com desempenho inferior, e justifica a adoção da Contratação Integrada como regime tendencialmente mais eficiente para tecnologias industriais proprietárias, permitindo que o mercado proponha a melhor solução técnica a partir do anteprojeto estabelecido pela Administração.

Desta forma, a modelagem mitiga as deficiências de planejamento apontadas pelo TCE em contratações similares, o que se deve ter cuidado redobrado.

2.4. Da Modalidade e do Critério de Julgamento (Técnica e Preço)

A modalidade Concorrência é a adequada para a contratação integrada, conforme art. 29 c/c art. 46 da NLLC.

Quanto ao critério de julgamento, a Administração optou por Técnica e Preço. A Lei n.º 14.133/2021, em seu art. 36, § 1º, destaca que este critério é preferencial para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e, no caso de obras, quando houver grande complexidade ou inovação.

A justificativa para a não adoção do critério de "menor preço" mostra-se consistente, pois, em sistemas industrializados proprietários (*offsite*), propostas mais baratas podem ocultar perda de qualidade dos materiais e do desempenho da edificação, como isolamento térmico e acústico inferior e menor durabilidade, sendo que a pontuação técnica prevista no Anexo I do Edital prioriza critérios objetivos e mensuráveis, como desempenho térmico e acústico comprovado por laudos, experiência específica em construção modular e adoção da metodologia BIM (*Building Information Modeling*).

A ponderação de 70% (técnica) e 30% (preço) é admissível dada a natureza intelectual dos projetos a serem desenvolvidos e a criticidade da tecnologia empregada, buscando evitar a contratação de soluções "descartáveis" ou de baixo desempenho para uma creche pública.

2.5. Dos Requisitos de Habilitação

As exigências de qualificação técnica mostram-se proporcionais à complexidade do objeto. Destaca-se a exigência de Certificação ISO 9001 (ou equivalente) para a unidade fabril. Tratando-se de obra industrializada, onde a "obra" é, na verdade, um "produto" fabricado, a garantia da qualidade da linha de produção é essencial.

Quanto à capacidade técnico-operacional, a exigência de experiência anterior em construção modular/industrializada é pertinente, pois a logística de transporte de cargas especiais e o içamento/montagem diferem radicalmente da engenharia civil convencional. A

exigência não fere a competitividade, mas protege o erário contra empresas sem *know-how* específico.

2.6. Do Orçamento e da Pesquisa de Preços

O orçamento estimado em R$ 3.524.101,39 foi elaborado com base em composições do SINAPI (para a infraestrutura e acabamentos locais) e cotações de mercado (para os módulos industrializados), conforme determina o art. 23 da Lei n.º 14.133/2021 e o Decreto Municipal n.º 95/2023. Sendo a tecnologia modular um mercado específico, a utilização de cotações com fornecedores especializados, combinada com tabelas oficiais para a parte civil.

2.7. Das Garantias Contratuais

A Minuta do Contrato prevê o Seguro-Garantia com cláusula de retomada, no percentual de 5% (ou até 30% conforme a complexidade, mas fixado em percentual razoável no edital), o que entendo estar em conformidade com o art. 102 da Lei n.º 14.133/2021. Essa garantia é de primordial importância em contratações integradas para assegurar que, em caso de falência ou inadimplemento da contratada, a seguradora assuma a execução, o que entendo que deva haver correção, conforme será pontuado posteriormente.

Ademais, exige-se garantia de 5 (cinco) anos para a edificação (art. 618 do Código Civil e responsabilidade técnica), o que resguarda o Município contra vícios redibitórios e defeitos construtivos.

2.8. Da Ausência da Matriz de Riscos como anexo do Edital

Compulsando os autos, verifica-se a ausência de um documento fundamental como anexo do edital: a Matriz de Alocação de Riscos. No âmbito da Nova Lei de Licitações, a matriz de riscos deixou de ser uma faculdade e passou a ser uma obrigatoriedade estrita em determinados regimes de execução.

Dispõe o art. 22, § 3º, da Lei nº 14.133/2021:

> "§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital **obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos** entre o contratante e o contratado." (grifou-se)

Ainda, de acordo com a **Nota Técnica N. TC-11/2024 do TCE/SC**, assim é orientado:

> (...)
> Nas **contratações integradas** e semi-integradas **é exigida a elaboração da matriz de risco.** Sobre o tema, o TCU6 estabeleceu no âmbito da Lei do RDC a obrigatoriedade como elemento do anteprojeto de engenharia em certames que adotam a contratação integrada:
> 9.1.3. a **'matriz de riscos', instrumento que define a repartição objetiva de responsabilidades advindas de eventos supervenientes à contratação**, na medida em que é informação indispensável para a caracterização do objeto e das respectivas responsabilidades contratuais, como também

> essencial para o dimensionamento das propostas por parte das licitantes, é elemento essencial e obrigatório do anteprojeto de engenharia, em prestígio ao definido no art. 9°, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011, como ainda nos princípios da segurança jurídica, da isonomia, do julgamento objetivo, da eficiência e da obtenção da melhor proposta;
> (...) (Grifou-se)

Considerando que o Município de Irani optou pelo regime de Contratação Integrada, a omissão desse instrumento representa uma infração direta à norma legal. A matriz de riscos é o mecanismo que define a repartição objetiva de responsabilidades por eventos supervenientes, sendo indispensável para o equilíbrio econômico-financeiro e para a precificação correta pelas licitantes, especialmente em obras industrializadas onde os riscos de projeto são assumidos pelo particular (art. 22, § 4º).

Portanto, entendo que a ausência da Matriz de Riscos configura irregularidade que impede a continuidade do certame sob o regime de Contratação Integrada, devendo a área técnica integrá-lo ao edital e à minuta contratual antes da publicação.

2.9. Inconsistências Identificadas e Necessidade de Correções

Por fim, a análise pormenorizada das minutas revelou inconsistências que devem ser sanadas antes da publicação do edital.

Inicialmente, verificou-se que existem itens com estes termos: **"Erro! Fonte de referência não encontrada."** Acredita-se que tenha ocorrido algum erro formal no ponto, especialmente nos itens 2.10 e 2.12. Assim, necessária a devida correção, devendo ser revisado e corrigido os itens citados, pois aparentemente referem-se às vedações de participação, garantindo a inteligibilidade do texto.

No que diz respeito a "**Garantia de Execução**", pois localizei divergência de alíquotas. O Termo de Referência (Item 11) estabelece garantia de execução de **10%** do valor total do contrato, enquanto a Minuta do Contrato (Cláusula Décima, Item 10.1) prevê o percentual de **5%**. Considerando o risco da contratação integrada, recomenda-se a uniformização do percentual de forma técnica e economicamente adequada tendo em vista a complexidade do objeto licitatório, conforme preceituado pelo art. 98 da Lei n.º 14.133/2021.

O Termo de Contrato (Cláusula Nona, item 9.66) refere-se a "**Matriz de Riscos anexa**", mas tal anexo não consta no Edital, **o que entendo que deva compor o instrumento convocatório e precisa estar disponível a todos os licitantes desde a publicação, garantindo isonomia, transparência e adequada formulação de propostas**.

O TR traz "**Concorrência Presencial**", já o edital está estruturado em lógica eletrônica (SICAF/compras governamentais), com dinâmica típica de **disputa eletrônica**. Dessa forma, recomendo retificar o TR para refletir a forma de disputa efetivamente adotada no edital, preservando coerência da fase preparatória.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, analisados os aspectos jurídicos do Edital de Concorrência n.º 001/2026 e os documentos acima elencados, esta Procuradoria conclui que o procedimento se

encontra em consonância com as diretrizes da Lei Federal n.º 14.133/2021, **opinando-se pela aprovação condicionada, todavia, ao acatamento das recomendações anteriormente elencadas.**

É o parecer, salvo melhor juízo.

Irani/SC, 19 de janeiro de 2026.

RAUL LENNON MATOS NOGUEIRA:01016128347

Assinado digitalmente por RAUL LENNON MATOS NOGUEIRA:01016128347
ND: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC FCDL SC v5, OU=82895970000167, OU=Presencial, OU=Certificado PF A1, CN=RAUL LENNON MATOS NOGUEIRA:01016128347
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2026.01.19 08:01:38-03'00'
Foxit PDF Reader Versão: 2025.1.0

Raul Lennon Matos Nogueira
Procurador do Município
OAB/SC nº 69.363