

IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 21/2025

EDITAL Nº 152/2025

PROCESSO Nº 3555406.421.00004458/2025-10

Impugnante: Pericles Carvalho da Costa

I – NULIDADE POR UTILIZAÇÃO DE ANTEPROJETO COMO BASE EXECUTIVA

O Anexo VI (Projeto Básico) consiste, na verdade, em **ANTE PROJETO**, conforme expressamente declarado nas pranchas

AP.EMV.P1.PMU.REV00

:

“Esse anteprojeto foi elaborado para obtenção de estimativa de custo... deverá ser providenciado sondagem, ensaios de solo e estudos necessários para elaboração de projeto executivo.”

Todavia, o edital exige execução por preço global.

✦ Pergunta técnica vinculante:

Como se exige proposta global com responsabilidade plena se o próprio documento técnico declara ausência de sondagem definitiva e estudos geotécnicos completos?

Art. 18, §1º, Lei 14.133/21 exige projeto básico adequado.

Se responderem que a sondagem será feita durante a obra → admitirão risco de aditivo.

Se responderem que já está dimensionado → contradizem o próprio anteprojeto.

Armadilha criada.

II – CONTRADIÇÃO ENTRE ETP E PLANEJAMENTO ANUAL

O ETP declara que a contratação **não estava prevista no Plano de Contratações Anual**

ANEXO V-ESTUDO TÉCNICO PRELIMIN...

.

Contudo, o edital afirma alinhamento ao planejamento

ANEXO V.1-TERMO DE REFERÊNCIA

.

Pergunta objetiva:

Qual versão é verdadeira?

Se estava alinhado → ETP é falso.

Se não estava → há falha de planejamento (art. 12 e 18 da Lei 14.133).

III – FRAGILIDADE DO ORÇAMENTO BASE (Risco 01 reconhecido)

O próprio Mapa de Riscos reconhece possibilidade de falhas no orçamento

MAPA DE RISCO

.

Perguntas técnicas:

1. Foi realizada validação independente do orçamento?
2. Qual metodologia de exclusão de outliers?
3. Houve aferição com SINAPI atualizado?

Se não houve validação externa → risco de sobrepreço.

Se houve → requer-se juntada.

IV – INCONSISTÊNCIA NA ART

A ART apresentada

ART-CONTENCAO MONTE VALERIO

indica:

Valor: R\$ 1,00.

Pergunta vinculante:

Por qual razão a ART de responsabilidade técnica apresenta valor simbólico incompatível com o custo estimado da obra (R\$ 1.455.521,38)?

Isso pode indicar:

- inconsistência formal
 - ausência de vinculação orçamentária real
 - falha documental
-

V – BDI – POSSÍVEL DUPLA INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA

O BDI apresentado

ANEXO VIII.2-PLANILHA COMPOSIÇÃO...

aponta 24,23%, com:

- PIS 0,65%
- COFINS 3%
- ISS 4,5%

Pergunta:

O ISS foi considerado sobre qual base?

Houve exclusão da base de cálculo conforme jurisprudência do STF (Tema 69 – exclusão ICMS da base de PIS/COFINS)?

Se não houve ajuste → possível sobrepreço estrutural.

VI – PROIBIÇÃO DE SUBCONTRATAÇÃO

TR item 4.2.1

ANEXO V.1-TERMO DE REFERÊNCIA

:

“Não é admitida subcontratação.”

Em obra de cortina atirantada, é técnica comum subcontratação de perfuração e injeção.

Pergunta técnica:

Qual estudo técnico demonstrou que a vedação absoluta não comprometerá competitividade (art. 37, XXI CF)?

Se responderem que é técnica especializada → admitem necessidade de especialista externo.

Se disserem que qualquer empresa executa → risco técnico elevado.

VII – CRONOGRAMA COM CONCENTRAÇÃO ATÍPICA

O cronograma

ANEXO VIII.1-CRONOGRAMA FISICO ...

concentra 54% do valor nos meses 2 e 3.

Pergunta:

Qual critério técnico-financeiro justificou essa concentração?

Isso pode indicar:

- antecipação de pagamentos
 - risco de desequilíbrio
 - descolamento físico-financeiro
-

VIII – CONSÓRCIO SEM LIMITE DE EMPRESAS

Item 2.3.1 do edital

edital

permite consórcio “sem limite de empresas”.

Pergunta:

Qual justificativa técnica para não fixação de limite mínimo razoável?

Consórcio ilimitado pode gerar:

- pulverização de responsabilidade
 - dificuldade de fiscalização
 - engenharia financeira artificial
-

IX – PROJETO EXECUTIVO COMO ITEM DA PLANILHA

Na planilha

ANEXO VIII-PLANILHA ESTIMATIVA ...

consta:

“Projeto executivo de estrutura”.

Ou seja:

A Administração está licitando execução sem projeto executivo definitivo.

Isso é juridicamente sensível.

Pergunta:

O projeto executivo será aprovado antes da execução estrutural?

Se não → risco de erro estrutural.

Se sim → como será medido o escopo inicial?

X – PEDIDOS

Requer-se:

1. Suspensão do certame até saneamento técnico.
2. Juntada:
 - memória completa de cálculo geotécnico;
 - justificativa técnica da vedação à subcontratação;
 - validação externa do orçamento;
 - comprovação de compatibilidade PCA.
3. Manifestação expressa sobre:
 - adequação do projeto básico à Lei 14.133;
 - eventual risco de aditivo.

Nestes termos peço deferimento

Ubatuba, 03 de março de 2026.

Pericles Carvalho da Costa



Documento assinado digitalmente

PERICLES CARVALHO DA COSTA

Data: 03/03/2026 13:09:55-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

Concorrência Eletrônica nº 21/2025

Edital nº 152/2025

Processo nº 3555406.421.00004458/2025-10

I – Alegação de nulidade por utilização de anteprojeto

A impugnação sustenta que o Anexo VI corresponderia a anteprojeto, o que inviabilizaria contratação sob regime de empreitada por preço global.

Fundamentação Técnica

O conjunto documental constante do Anexo VI atende aos requisitos definidos:

- Art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021, que conceitua Projeto Básico como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra.
- Art. 18, §1º, que exige:
 - solução técnica global;
 - identificação dos tipos de serviços;
 - informações que possibilitem definição de métodos e prazo;
 - orçamento detalhado do custo global.

O fato de o documento mencionar necessidade de sondagens complementares não o descaracteriza como Projeto Básico. Em obras de contenção e geotecnia, é tecnicamente admissível que o projeto executivo refine parâmetros com base em investigações adicionais, desde que:

- haja definição da solução estrutural;
- estejam delimitados os quantitativos estimados;
- exista matriz de risco formalmente estabelecida.

Regime de Preço Global

Nos termos do art. 22 da Lei 14.133/2021, o regime de empreitada por preço global é adequado quando o objeto puder ser definido com precisão suficiente, admitindo-se a alocação contratual de riscos ordinários ao contratado.

A Matriz de Riscos constante do processo:

- identifica eventos supervenientes;
- distribui responsabilidades;
- mitiga possibilidade de reequilíbrios indevidos.

Não há incompatibilidade entre preço global e necessidade de ajustes executivos compatíveis com a natureza técnica da obra.

Conclusão:

Inexiste nulidade. O Projeto Básico apresenta grau de definição compatível com o regime adotado.

II – Planejamento, PCA e compatibilidade orçamentária

A impugnação aponta suposta contradição entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que registra a ausência inicial da contratação no Plano de Contratações Anual (PCA), e o Termo de Referência, que menciona alinhamento ao planejamento.

Fundamentação Fática

A presente contratação decorre de aporte financeiro estadual extraordinário, destinado ao enfrentamento de situação emergencial relacionada a risco geotécnico em via pública municipal.

Trata-se de recurso:

- de natureza superveniente;
- imprevisível no momento da elaboração do PCA;
- vinculado a evento externo alheio ao controle da Administração Municipal.

O próprio ETP, no item “II – Demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual”, registra expressamente a impossibilidade de inclusão prévia da contratação no PCA, em razão da inexistência, à época, da confirmação do repasse financeiro estadual.

Fundamentação Jurídica

Nos termos do art. 12 da Lei 14.133/2021, o Plano de Contratações Anual constitui instrumento de planejamento sujeito a atualização durante o exercício, especialmente diante de fatos supervenientes.

A contratação em questão não decorre de planejamento ordinário, mas de evento excepcional com repercussão direta na segurança pública e na infraestrutura urbana.

Após a formalização do repasse:

- houve adequação orçamentária;
- inserção da correspondente dotação na Lei Orçamentária vigente;
- emissão das Notas de Reserva nº 129/2026 e 130/2026;



- comprovação de saldo suficiente para cobertura integral da despesa.

Sob o prisma fiscal, observa-se o atendimento ao art. 16 da Lei Complementar 101/2000, considerando que:

- há estimativa do impacto orçamentário-financeiro;
- existe dotação específica;
- não se trata de criação ou expansão permanente de ação governamental, mas de investimento pontual destinado à mitigação de risco iminente.

Compatibilização das Informações

A menção no Termo de Referência quanto ao alinhamento ao planejamento refere-se:

- à compatibilidade com os instrumentos orçamentários vigentes (PPA, LDO e LOA);
- à regularização formal após a efetivação do repasse.
- Portanto:
- não há falsidade no ETP;
- não há falha de planejamento;
- houve atualização legítima do planejamento frente a fato superveniente.

Conclusão:

A contratação está juridicamente regular, com previsão orçamentária válida, compatível com a Lei 14.133/2021 e com a Lei Complementar 101/2000, inexistindo contradição ou vício no planejamento administrativo.

III – Orçamento Base e Metodologia Utilizada

A impugnação questiona a robustez do orçamento estimativo, sugerindo risco de sobrepreço e necessidade de validação externa.

Fundamentação Técnica e Normativa

O orçamento base foi elaborado em estrita observância ao art. 23 da Lei 14.133/2021, que determina que o valor estimado da contratação deve ser compatível com os preços praticados no mercado, podendo ser adotados sistemas referenciais oficiais.

No presente caso, foram utilizadas como principais bases referenciais:

- Tabelas e composições da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU);
- Sistema de custos e composições do Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo (DER/SP).



Tais sistemas são amplamente utilizados em obras públicas no Estado de São Paulo, especialmente em intervenções de infraestrutura e contenção geotécnica, por apresentarem:

- composições específicas para obras estruturais e de estabilização;
- parâmetros regionais compatíveis com a realidade do litoral paulista;
- metodologias consolidadas de formação de preços.

A utilização dessas bases atende ao critério legal de adoção de “tabelas oficiais de referência”, sendo plenamente legítima e tecnicamente adequada ao objeto contratado.

Metodologia Aplicada

O orçamento foi estruturado mediante:

- planilha analítica com discriminação de insumos, mão de obra e equipamentos;
- aplicação de composições unitárias oficiais CDHU/DER;
- atualização monetária conforme referência vigente à época da elaboração;
- cálculo de BDI detalhado e segregado.

A identificação de risco orçamentário no Mapa de Riscos não representa reconhecimento de falha, mas mecanismo de governança e gestão preventiva, em conformidade com o art. 11 da Lei 14.133/2021.

Validação e Conformidade

A Lei 14.133/2021 não exige validação externa independente como requisito de validade do orçamento estimativo. A conformidade decorre:

- da adoção de referenciais públicos reconhecidos;
- da memória de cálculo constante do processo;
- da compatibilidade entre quantitativos e solução técnica definida no Projeto Básico.

Não há demonstração objetiva de sobrepreço, tampouco inconsistência metodológica.

Conclusão:

O orçamento base foi elaborado com respaldo em sistemas referenciais oficiais (CDHU e DER/SP), observando os critérios do art. 23 da Lei 14.133/2021, inexistindo vício técnico ou jurídico que comprometa a validade do certame.

IV – ART com valor simbólico

A impugnação questiona a indicação do valor de R\$ 1,00 na Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), sugerindo possível inconsistência formal ou ausência de vinculação orçamentária.

Natureza Jurídica da ART

A ART é instrumento disciplinado pela Lei 6.496/1977, cuja finalidade é:

- identificar o responsável técnico pela atividade;
- definir os limites da responsabilidade profissional;
- permitir fiscalização pelo sistema CONFEA/CREA.

A ART não constitui documento orçamentário, nem instrumento de vinculação financeira da obra. Seu objeto é exclusivamente técnico-profissional.

Campo “valor” na ART

O valor indicado na ART:

- não integra requisito essencial do Projeto Básico;
- não condiciona validade da responsabilidade técnica;
- não interfere na estimativa orçamentária do certame.

Em diversas modalidades de ART — especialmente quando vinculadas à elaboração de estudos, anteprojetos ou projetos básicos internos — o campo “valor da obra/serviço” pode assumir caráter meramente declaratório ou estimativo, sem reflexo jurídico na contratação pública.

A validade da ART decorre:

- do registro regular junto ao CREA;
- da identificação do profissional habilitado;
- da descrição compatível da atividade técnica desenvolvida.

Inexistência de reflexo na licitação

O valor estimado da obra (R\$ 1.455.521,38):

- está formalmente definido na planilha orçamentária;
- foi elaborado com base em composições referenciais oficiais (CDHU e DER/SP);
- encontra-se instruído com memória de cálculo.

A ART não substitui nem integra a planilha orçamentária da licitação. São instrumentos distintos, com finalidades diversas.

Eventual valor simbólico indicado na ART:

- não altera quantitativos;
- não compromete o orçamento estimativo;
- não gera risco de sobrepreço;
- não produz nulidade no procedimento.

Aspecto Formal

Ainda que se entendesse necessária correção meramente cadastral junto ao CREA, tratar-se-ia de ajuste administrativo interno, incapaz de macular o certame, nos termos do princípio da instrumentalidade das formas e da ausência de prejuízo (pas de nullité sans grief).

Conclusão

A ART apresentada cumpre sua finalidade legal de identificação da responsabilidade técnica, nos termos da Lei 6.496/1977, não havendo qualquer correlação obrigatória entre o valor ali indicado e o valor estimado da obra.

Não há vício formal ou material apto a comprometer a validade do procedimento licitatório.

V – BDI e alegação de incidência tributária indevida

A impugnação questiona a composição do BDI apresentado na planilha orçamentária, especialmente quanto à inclusão dos tributos PIS (0,65%), COFINS (3%) e ISS (4,5%), levantando a hipótese de eventual sobreposição tributária ou sobrepreço estrutural.

Fundamentação normativa para composição do BDI

A formação do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) em obras públicas segue metodologia consolidada na engenharia de custos, incorporando elementos que não compõem diretamente os custos unitários da obra, tais como:

- tributos incidentes sobre o faturamento;
- despesas indiretas da empresa;
- seguros e garantias;
- administração central;
- riscos empresariais;
- margem de remuneração do contratado.

A composição apresentada observa os parâmetros previstos no art. 23 da Lei 14.133/2021, segundo o qual o valor estimado da contratação deve ser obtido mediante parâmetros de mercado e sistemas referenciais de custos.



No presente caso, o BDI foi estruturado conforme metodologia amplamente adotada em obras públicas, compatível com as composições referenciais utilizadas (CDHU e DER/SP), as quais contemplam estrutura semelhante de encargos indiretos e tributários.

Incidência de PIS e COFINS

Os percentuais indicados na planilha (0,65% para PIS e 3% para COFINS) correspondem ao regime cumulativo, aplicável a empresas optantes pelo regime de lucro presumido, que é o regime tributário predominante em empresas do setor da construção civil.

Esses tributos incidem sobre a receita bruta da prestação do serviço, sendo prática consolidada sua inclusão no BDI para refletir corretamente o custo tributário incidente sobre o faturamento da obra.

Incidência do ISS

O ISS – Imposto Sobre Serviços é tributo de competência municipal incidente sobre serviços de engenharia e construção civil, conforme previsto na Lei Complementar 116/2003, especialmente nos itens da lista de serviços relativos à execução de obras de engenharia.

No caso específico, foi considerado o percentual de 4,5%, correspondente à alíquota aplicável no Município, incidindo sobre a receita do serviço prestado.

Assim como os tributos federais mencionados, o ISS integra o custo indireto da contratação e deve compor o BDI para refletir adequadamente o custo final do serviço contratado.

Inaplicabilidade do Tema 69 do STF

A impugnação menciona a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 69 do STF, segundo a qual o ICMS não compõe a base de cálculo do PIS e da COFINS.

Entretanto, tal entendimento não possui relação com a presente contratação, pelas seguintes razões:

- o objeto licitado refere-se à prestação de serviço de engenharia;
- não há circulação de mercadorias que gere incidência de ICMS;
- conseqüentemente, inexistente ICMS compondo a base de cálculo de PIS ou COFINS no caso concreto.

Portanto, não há qualquer impacto da referida decisão na estrutura tributária considerada no BDI da obra.

Conformidade com práticas de engenharia de custos



A estrutura do BDI adotada é compatível com:

- metodologias referenciais utilizadas por órgãos públicos de infraestrutura;
- composições de custos das tabelas CDHU e DER/SP;
- parâmetros utilizados em obras públicas estaduais e municipais.

Ademais, a planilha apresentada discrimina os componentes do BDI, assegurando transparência e rastreabilidade da formação de preços, em consonância com os princípios da eficiência, economicidade e transparência administrativa.

Conclusão

Não se verifica qualquer indício de dupla incidência tributária ou sobrepreço estrutural.

A composição do BDI observa metodologia técnica consolidada, contempla apenas tributos efetivamente incidentes sobre a receita da contratação e encontra respaldo na legislação tributária e nas práticas usuais de formação de preços em obras públicas.

Assim, a alegação apresentada na impugnação não procede, inexistindo irregularidade na composição do BDI adotado no orçamento estimativo da contratação.

VI – Vedação à subcontratação

A impugnação questiona a disposição constante do item 4.2.1 do Termo de Referência, que estabelece a vedação à subcontratação, alegando que tal restrição poderia comprometer a competitividade do certame, especialmente considerando a natureza técnica da obra de contenção em cortina atirantada.

Fundamentação jurídica

Nos termos do art. 122 da Lei 14.133/2021, a subcontratação poderá ser admitida pela Administração Pública, desde que prevista no edital e observados os limites e condições estabelecidos pela Administração.

A própria redação legal estabelece que a subcontratação não constitui direito automático do contratado, tratando-se de faculdade administrativa que pode ser:

- permitida;
- limitada;
- ou vedada,

conforme a avaliação técnica do objeto contratado e os interesses da Administração.

Portanto, a vedação à subcontratação não configura ilegalidade, desde que devidamente justificada no contexto do objeto licitado.

Natureza técnica do objeto

A obra objeto da presente contratação consiste em intervenção de estabilização geotécnica mediante execução de estrutura de contenção, envolvendo:

- escavações em área sensível;
- execução de elementos estruturais de estabilização;
- interação direta com o maciço de solo;
- controle técnico contínuo de desempenho estrutural.

Trata-se, portanto, de obra com alto grau de responsabilidade técnica, na qual a correta integração entre projeto executivo, execução e monitoramento é essencial para garantir a estabilidade da estrutura e a segurança da área adjacente.

Nesse contexto, a execução fragmentada por múltiplos agentes subcontratados pode gerar:

- dispersão de responsabilidades técnicas;
- dificuldade de rastreabilidade de procedimentos executivos;
- complexidade na fiscalização e no controle de qualidade;
- maior risco de inconformidades estruturais.

Preservação da responsabilidade técnica integral

A vedação à subcontratação foi estabelecida com o objetivo de assegurar que a empresa contratada possua, em sua própria estrutura operacional e técnica:

- capacidade de mobilização de equipamentos especializados;
- equipe técnica habilitada;
- domínio integral dos métodos executivos aplicados.

Tal medida busca preservar a responsabilidade técnica integral da contratada, evitando a pulverização de responsabilidades e garantindo maior controle da Administração sobre o processo construtivo.

Cabe destacar que, mesmo em hipóteses nas quais a subcontratação é admitida, a responsabilidade perante a Administração permanece integralmente com a contratada. Todavia, sob o ponto de vista operacional e fiscalizatório, a execução direta tende a oferecer maior segurança técnica em obras de natureza geotécnica sensível.

Ausência de restrição indevida à competitividade

A vedação à subcontratação não configura restrição injustificada à competitividade, uma vez que:

- o mercado de engenharia dispõe de empresas com capacidade técnica e operacional para execução direta de obras dessa natureza;
- os requisitos de habilitação do edital foram estabelecidos de forma proporcional ao objeto;
- não foram impostas exigências desarrazoadas que inviabilizem a participação de potenciais licitantes.

A medida adotada visa exclusivamente preservar a qualidade técnica da execução e mitigar riscos estruturais associados à obra.

Tal providência encontra respaldo nos princípios da eficiência, da segurança da contratação e da proteção do interesse público, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Conclusão

A vedação à subcontratação prevista no Termo de Referência decorre de avaliação técnica do objeto e visa garantir maior controle executivo, responsabilidade técnica integral e segurança estrutural na execução da obra.

Assim, a restrição estabelecida encontra respaldo na Lei 14.133/2021 e não configura afronta à competitividade do certame, tratando-se de medida legítima de gestão contratual voltada à adequada execução do objeto contratado.

VII – Cronograma físico-financeiro

A impugnação aponta suposta inconsistência no cronograma físico-financeiro constante do Anexo VIII.1, em razão da concentração aproximada de 54% do valor total da obra nos meses 2 e 3 de execução, sugerindo eventual risco de antecipação de pagamentos ou desequilíbrio entre execução física e financeira.

Fundamentação técnica do cronograma

O cronograma físico-financeiro foi estruturado com base nas etapas executivas típicas de obras de estabilização geotécnica e contenção estrutural, nas quais determinadas fases iniciais concentram maior volume financeiro em razão da natureza dos serviços executados.

No caso específico da obra licitada, os meses iniciais concentram atividades de maior impacto financeiro, tais como:

- mobilização de equipamentos especializados de perfuração e contenção;
- implantação do canteiro de obras e estruturas de apoio;



- execução de elementos estruturais primários de estabilização;
- perfuração e instalação de tirantes ou elementos de ancoragem;
- execução de estruturas de contenção e fundações associadas.

Essas etapas envolvem equipamentos de grande porte, mão de obra especializada e insumos estruturais relevantes, o que naturalmente gera maior concentração de custos nas fases iniciais da obra.

Tal característica é comum em intervenções geotécnicas e obras de contenção, nas quais a estabilização inicial do maciço e a implantação da estrutura principal constituem etapas críticas do processo construtivo.

Correspondência entre execução física e desembolso financeiro

Importa destacar que o cronograma financeiro não representa antecipação de pagamento, uma vez que os desembolsos contratuais permanecem condicionados à comprovação da execução física dos serviços.

Nos termos dos arts. 141 e 144 da Lei 14.133/2021, os pagamentos em contratos administrativos devem observar:

- medição prévia dos serviços executados;
- atestação pela fiscalização contratual;
- compatibilidade entre execução física e medição financeira.

Assim, ainda que haja concentração de valor em determinadas etapas do cronograma, o pagamento somente ocorre após a efetiva realização e aferição dos serviços correspondentes.

Compatibilidade com a lógica executiva da obra

A distribuição temporal das atividades segue a lógica técnica da execução da obra, na qual as fases iniciais são determinantes para garantir a estabilidade do terreno e viabilizar as etapas subsequentes.

Após a execução das estruturas principais de contenção e estabilização, as etapas finais da obra tendem a envolver:

- acabamentos estruturais;
- recomposição superficial;
- drenagem e proteção do talude;
- recomposição de pavimentação e entorno.

Essas fases possuem, em geral, menor impacto financeiro quando comparadas às etapas estruturais iniciais, justificando a distribuição observada no cronograma físico-financeiro.

Ausência de risco de desequilíbrio contratual



Não se verifica qualquer indício de descolamento entre execução física e programação financeira, tampouco antecipação indevida de pagamentos.

A concentração de valores em determinados períodos decorre da natureza técnica das atividades programadas, sendo plenamente compatível com a metodologia de planejamento físico-financeiro adotada em obras de engenharia.

Ademais, o cronograma apresentado possui caráter referencial para fins de planejamento da execução, permanecendo sujeito ao controle da fiscalização contratual, que acompanhará a execução das etapas e validará as medições correspondentes.

Conclusão

O cronograma físico-financeiro apresentado no edital encontra-se tecnicamente fundamentado na sequência executiva da obra e não implica antecipação de pagamentos ou desequilíbrio entre execução física e financeira.

A concentração de valores nos meses iniciais decorre da execução das etapas estruturais de maior complexidade e custo, sendo plenamente compatível com a natureza técnica da intervenção licitada e com as disposições da Lei 14.133/2021.

VIII – Consórcio sem limitação numérica

A impugnação questiona a previsão editalícia que admite a participação de empresas em consórcio sem a fixação de limite máximo de integrantes, alegando possível pulverização de responsabilidades ou dificuldade de fiscalização contratual.

Fundamentação legal

A participação de empresas em consórcio em procedimentos licitatórios é expressamente admitida pelo art. 15 da Lei 14.133/2021, que dispõe sobre as condições de habilitação e responsabilidade das empresas consorciadas.

Nos termos da referida norma:

- as empresas consorciadas respondem solidariamente pelas obrigações decorrentes do contrato administrativo;
- deve ser indicada empresa líder, responsável pela representação do consórcio perante a Administração;
- a Administração pode estabelecer condições específicas para participação em consórcio.



Importa destacar que a legislação não estabelece limite máximo obrigatório de empresas consorciadas, deixando à Administração a faculdade de definir restrições quando entender necessário.

Assim, a ausência de limitação numérica no edital não configura irregularidade, pois está em conformidade com a legislação aplicável.

Responsabilidade solidária das empresas consorciadas

Mesmo na hipótese de consórcios compostos por múltiplas empresas, a responsabilidade perante a Administração permanece plenamente definida.

A legislação determina que as empresas integrantes do consórcio respondem:

- de forma solidária pelas obrigações contratuais;
- pelos encargos técnicos e financeiros decorrentes da execução do objeto;
- pelos eventuais danos causados à Administração.

Dessa forma, a eventual multiplicidade de empresas não implica fragmentação da responsabilidade contratual, uma vez que a Administração pode exigir o cumprimento integral das obrigações por qualquer das empresas consorciadas.

Representação e governança do consórcio

A própria legislação estabelece mecanismos para assegurar a governança e a interlocução administrativa do consórcio, exigindo:

- a designação de empresa líder, responsável pela representação formal perante a Administração;
- a apresentação de compromisso de constituição de consórcio, disciplinando a participação de cada empresa;
- a definição da participação percentual de cada consorciada na execução do objeto.

Esses instrumentos permitem à Administração identificar claramente:

- a estrutura organizacional do consórcio;
- a distribuição de responsabilidades internas;
- a responsabilidade solidária perante o contrato.

Portanto, não há prejuízo à fiscalização ou à gestão contratual.

Preservação da competitividade do certame

A opção administrativa de não estabelecer limite numérico para consórcios tem como objetivo ampliar a competitividade da licitação, permitindo que empresas com diferentes especializações técnicas possam se associar para atendimento integral do objeto.

Tal medida é especialmente relevante em obras de engenharia que envolvem múltiplas disciplinas técnicas, como:

- geotecnia;
- engenharia estrutural;
- execução de obras de contenção;
- serviços especializados de perfuração e estabilização.

Ao permitir maior flexibilidade na formação de consórcios, o edital favorece a participação de um maior número de potenciais licitantes, em consonância com o princípio da competitividade previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Controle pela Administração

Ressalta-se, ainda, que eventual consórcio vencedor deverá atender integralmente aos requisitos de habilitação técnica, econômico-financeira e jurídica estabelecidos no edital, cabendo à Administração verificar:

- a capacidade técnica do conjunto das empresas consorciadas;
- a proporcionalidade da participação de cada integrante;
- a manutenção da responsabilidade solidária.

Esses mecanismos garantem o controle adequado da execução contratual, independentemente do número de empresas integrantes do consórcio.

Conclusão

A ausência de limitação numérica para formação de consórcios no edital encontra respaldo na Lei 14.133/2021 e visa ampliar a competitividade do certame, sem comprometer a responsabilidade contratual ou a fiscalização da execução.

A responsabilidade solidária das empresas consorciadas, aliada à obrigatoriedade de designação de empresa líder e à verificação dos requisitos de habilitação, assegura a plena proteção do interesse público e a adequada execução do objeto contratado.

IX – Projeto Executivo como item da planilha

A impugnação sustenta que a inclusão do item “Projeto Executivo de Estrutura” na planilha orçamentária indicaria a ausência de projeto executivo prévio e, conseqüentemente, eventual irregularidade na licitação da execução da obra.

Contudo, tal interpretação não procede, conforme se demonstra a seguir.

Distinção entre Projeto Básico e Projeto Executivo



A legislação de contratações públicas estabelece clara distinção entre o Projeto Básico e o Projeto Executivo, atribuindo a cada um funções específicas dentro do processo de contratação de obras públicas.

Nos termos do art. 6º da Lei 14.133/2021, o Projeto Básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra, possibilitando:

- a definição precisa do objeto;
- a elaboração do orçamento estimativo;
- a avaliação da viabilidade técnica da solução adotada;
- a formulação das propostas pelos licitantes.

O Projeto Executivo, por sua vez, constitui o detalhamento técnico completo da solução previamente definida no Projeto Básico, com especificações construtivas, dimensionamentos finais e elementos necessários à execução da obra.

Portanto, a existência de Projeto Executivo prévio não é condição obrigatória para a licitação da obra, desde que o Projeto Básico seja suficiente para caracterização adequada do objeto.

Previsão legal da elaboração do Projeto Executivo pela contratada

A legislação admite expressamente que o Projeto Executivo seja elaborado pela empresa contratada, desde que:

- exista Projeto Básico adequado;
- o escopo esteja claramente definido no edital;
- a elaboração esteja prevista no orçamento da contratação.

Essa possibilidade encontra respaldo no art. 46 da Lei 14.133/2021, que permite a contratação integrada ou a atribuição de determinadas etapas de detalhamento técnico ao contratado, desde que preservada a definição da solução técnica pela Administração.

No presente caso, o Projeto Básico constante dos anexos do edital define:

- a solução estrutural de contenção;
- o método construtivo adotado;
- os quantitativos estimados;
- os parâmetros técnicos de execução.

O Projeto Executivo previsto na planilha corresponde, portanto, ao detalhamento técnico final necessário à execução da solução já definida pela Administração, não implicando alteração do objeto contratado.

Previsão orçamentária e transparência

A inclusão do item “Projeto Executivo de Estrutura” na planilha orçamentária tem como finalidade assegurar:

- transparência na composição do custo total da obra;
- adequada remuneração da atividade técnica de detalhamento;
- clareza quanto às obrigações contratuais da empresa executora.

Tal prática é comum em contratações de obras de engenharia, especialmente em intervenções geotécnicas ou estruturais que exigem detalhamento executivo adaptado às condições verificadas em campo.

Controle e aprovação do Projeto Executivo

Importa destacar que a elaboração do Projeto Executivo pela contratada não implica liberdade irrestrita de definição técnica.

O projeto elaborado deverá:

- observar integralmente as diretrizes estabelecidas no Projeto Básico;
- atender às normas técnicas aplicáveis;
- ser submetido à análise e aprovação da fiscalização da Administração antes do início da etapa executiva correspondente.

Esse procedimento assegura que a execução da obra permaneça alinhada às diretrizes técnicas originalmente definidas pela Administração Pública.

Inexistência de risco estrutural ou contratual

A previsão da elaboração do Projeto Executivo pela contratada não implica risco estrutural ou indefinição do objeto, pois:

- a solução técnica já está definida no Projeto Básico;
- os parâmetros de dimensionamento estão estabelecidos;
- o detalhamento executivo será submetido à fiscalização técnica da Administração.

Assim, não há lacuna técnica capaz de comprometer a segurança estrutural ou a correta execução da obra.

Conclusão

A inclusão do item “Projeto Executivo de Estrutura” na planilha orçamentária não caracteriza ausência de definição do objeto nem irregularidade no procedimento licitatório.

Trata-se de previsão legítima e tecnicamente adequada, compatível com a Lei 14.133/2021, destinada ao detalhamento executivo da solução estrutural previamente definida no Projeto Básico, sem alteração do escopo da obra licitada.

X - DECISÃO

Após análise detalhada dos argumentos apresentados pelo impugnante, bem como dos documentos que instruem o processo administrativo, verifica-se que as alegações não demonstram a existência de vício capaz de comprometer a legalidade do certame ou justificar a suspensão do procedimento licitatório.

Conforme devidamente esclarecido nos itens anteriores:

- o Projeto Básico apresentado contém os elementos técnicos suficientes para caracterização adequada do objeto, permitindo a elaboração de propostas pelos licitantes, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021;
- a inexistência de previsão inicial no Plano de Contratações Anual decorreu da natureza extraordinária do recurso financeiro destinado à obra, cuja liberação ocorreu em razão de situação emergencial relacionada a risco geotécnico, tendo sido posteriormente realizada a adequada previsão orçamentária por meio das respectivas notas de reserva;
- o orçamento estimativo da contratação foi elaborado com base em referências técnicas oficiais amplamente utilizadas na administração pública, notadamente as tabelas da CDHU e do DER/SP, assegurando compatibilidade com parâmetros de mercado;
- a ART apresentada cumpre sua finalidade legal de identificação da responsabilidade técnica, não possuindo relação vinculante com o valor estimado da obra;
- a composição do BDI observa metodologia consolidada na engenharia de custos, contemplando apenas tributos efetivamente incidentes sobre a receita da contratação, inexistindo qualquer evidência de dupla incidência tributária ou sobrepreço;
- a vedação à subcontratação decorre de avaliação técnica relacionada à natureza sensível da obra geotécnica, visando assegurar responsabilidade técnica integral e maior controle executivo;
- o cronograma físico-financeiro encontra-se alinhado à sequência executiva típica de obras de contenção e estabilização, sendo a concentração de custos nas fases iniciais compatível com as etapas estruturais de maior complexidade;
- a participação em consórcio sem limitação numérica encontra respaldo na legislação vigente, sendo assegurada a responsabilidade solidária



das empresas consorciadas e a designação de empresa líder para representação perante a Administração;

- a previsão do Projeto Executivo como item da planilha orçamentária constitui prática legítima em obras de engenharia, correspondendo ao detalhamento técnico final da solução previamente definida no Projeto Básico, sem alteração do escopo do objeto licitado.

Dessa forma, não se verificam inconsistências técnicas, irregularidades jurídicas ou falhas de planejamento capazes de comprometer a regularidade do procedimento licitatório.

Importa ressaltar que a obra objeto da contratação possui relevante interesse público, tendo como finalidade a mitigação de risco geotécnico em área urbana e a preservação da segurança da infraestrutura pública e da população local, circunstância que reforça a necessidade de continuidade regular do certame.

Decisão

Diante do exposto, conheço da impugnação apresentada, por tempestiva, para no mérito julgá-la improcedente, mantendo-se integralmente as disposições do Edital da Concorrência Eletrônica nº 21/2025 e seus anexos.

Determina-se, portanto, o regular prosseguimento do procedimento licitatório, com a manutenção do cronograma originalmente estabelecido, nos termos da legislação vigente.

Ubatuba, 05 de março de 2026

Documento assinado digitalmente
gov.br GILBERTO DIAS DE SOUZA JUNIOR
Data: 05/03/2026 11:34:55-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Gilberto Dias de Souza Junior

Engenheiro civil
CREA: 5071525442/SP