



## **RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA**

**Concorrência Eletrônica nº 02/2026**

**Edital nº 06/2026**

**Processo nº 3555406.421.00001199/2026-48**

### **I – Da suposta contradição quanto ao regime de execução**

A impugnação sustenta a existência de contradição estrutural no planejamento da contratação, alegando divergência entre o regime de execução indicado no Estudo Técnico Preliminar e aquele estabelecido no Termo de Referência e no edital.

Entretanto, a análise integral da documentação que compõe o processo licitatório demonstra que não há qualquer inconsistência quanto ao regime de execução adotado, estando claramente definido que a contratação ocorrerá sob o regime de empreitada por preço global.

A alegação de existência de contradição estrutural quanto ao regime de execução não procede.

#### **Previsão expressa nos documentos do certame**

Conforme consta expressamente nos documentos que integram o instrumento convocatório, o regime de execução adotado para a presente contratação é o de empreitada por preço global, estando tal definição devidamente registrada nos documentos de planejamento e execução da contratação.

O item “I – Necessidade da Contratação” do Anexo V – Estudo Técnico Preliminar (ETP) estabelece de forma clara que:

*“A Prefeitura de Ubatuba – SP abrirá licitação na modalidade de Concorrência Pública, por menor preço global, sob regime de empreitada por preço global.”*

Da mesma forma, o item “5. Modelo de Execução do Objeto” do Anexo V.I – Termo de Referência dispõe expressamente que:

*“A presente contratação adotará como regime de execução a empreitada por preço global, orientada pelo Acórdão 1.977/2013 – TCU.”*

Assim, verifica-se que os documentos que estruturam o planejamento da contratação são convergentes quanto ao regime de execução, inexistindo qualquer incompatibilidade capaz de comprometer a formação de preços, o critério de medição ou a matriz de riscos do contrato.



### **Compatibilidade com o edital e com o planejamento da contratação**

Cumprido destacar que a adoção do regime de empreitada por preço global, conforme definido no edital e em seus anexos, encontra amparo na Lei 14.133/2021, especialmente nas disposições relativas aos regimes de execução aplicáveis às obras e serviços de engenharia, bem como nas orientações constantes da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, incluindo o Acórdão 1.977/2013 – TCU – Plenário, mencionado no próprio Termo de Referência.

### **Conclusão**

Diante do exposto, verifica-se que o processo licitatório define de forma clara e uniforme o regime de execução como empreitada por preço global, estando tal definição presente tanto no Estudo Técnico Preliminar quanto no Termo de Referência e no edital.

Assim, não procede a alegação de contradição estrutural ou vício de motivação, inexistindo irregularidade capaz de comprometer a regularidade do procedimento licitatório.

## **II – Da suposta incompatibilidade entre preço global e medições por etapa**

A impugnação sustenta que haveria incompatibilidade entre a adoção do regime de empreitada por preço global e a previsão de medições mensais com base em planilha orçamentária e cronograma físico-financeiro.

Todavia, tal entendimento não encontra respaldo na prática administrativa consolidada nem na disciplina jurídica aplicável aos contratos de obras públicas.

### **Natureza do regime de empreitada por preço global**

No regime de empreitada por preço global, o contratado se responsabiliza pela execução integral do objeto contratado pelo valor total ofertado na proposta, assumindo os riscos inerentes às variações ordinárias necessárias à execução da obra.

Tal regime é amplamente utilizado em contratações de obras públicas e encontra respaldo na sistemática estabelecida pela Lei 14.133/2021.

Nesse modelo contratual, o preço apresentado pelo licitante corresponde ao valor global necessário para a execução completa da obra, independentemente de eventuais variações quantitativas ordinárias que possam ocorrer durante a execução.



### **Função do cronograma físico-financeiro e das medições**

A previsão de cronograma físico-financeiro com etapas de execução e medições periódicas não altera a natureza do regime contratual.

Trata-se de instrumento técnico de gestão contratual destinado a:

- permitir o acompanhamento da evolução física da obra pela fiscalização;
- verificar o cumprimento das etapas previstas no planejamento;
- viabilizar a liberação progressiva dos pagamentos conforme o avanço físico do empreendimento.

Assim, o pagamento parcelado conforme o progresso da execução constitui mecanismo administrativo de controle e gestão financeira do contrato, não caracterizando adoção de regime de preço unitário.

### **Previsão no planejamento da contratação**

No caso concreto, o cronograma físico-financeiro e a planilha orçamentária possuem natureza referencial para fins de planejamento e acompanhamento da execução, não servindo como base para pagamento por quantitativo isolado de serviços.

O valor contratado permanece sendo global, sendo as medições utilizadas exclusivamente para aferição da evolução física da obra.

### **Alocação de riscos no mapa de riscos**

Importa destacar que os riscos inerentes à execução contratual foram previamente avaliados no planejamento da contratação e encontram-se devidamente registrados no Mapa de Riscos que integra os documentos do certame.

Nesse sentido, foram atribuídos ao contratado os riscos relativos às variações quantitativas ordinárias inerentes à execução da obra, em consonância com a lógica do regime de empreitada por preço global e com as boas práticas de alocação objetiva de riscos em contratos administrativos.

Tal providência reforça a coerência entre o regime de execução adotado e a estrutura de planejamento da contratação.

### **Conclusão**

A existência de cronograma físico-financeiro detalhado e de medições periódicas da execução não descaracteriza o regime de empreitada por preço global, tratando-se de prática administrativa consolidada destinada ao adequado acompanhamento da execução contratual.



Dessa forma, não procede a alegação de incompatibilidade entre o regime de execução adotado e o modelo de medição previsto no edital, permanecendo íntegra a estrutura jurídica da contratação.

### **III – 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.

## IV – Da previsão no plano de contratações anual – PCA

A impugnação sustenta que haveria incoerência entre a ausência de previsão da contratação no Plano de Contratações Anual (PCA) e a adoção do procedimento licitatório na modalidade concorrência, alegando suposta incompatibilidade entre planejamento e natureza da contratação.

Contudo, a análise do processo administrativo demonstra que a situação encontra-se devidamente justificada no âmbito do planejamento da contratação.

### Natureza superveniente da necessidade de contratação

Conforme registrado no Estudo Técnico Preliminar – ETP, a presente contratação decorre de situação superveniente relacionada à necessidade de intervenção estrutural para mitigação de risco geotécnico em via pública municipal.

A execução da obra tornou-se necessária em razão de evento que comprometeu a estabilidade da área, exigindo atuação administrativa para preservação da infraestrutura pública e segurança da população.

Adicionalmente, a viabilização da contratação ocorreu a partir da disponibilização de recursos financeiros de natureza extraordinária provenientes de aporte municipais, circunstância que não poderia ser previamente prevista no planejamento anual do Município.

Assim, a ausência de previsão inicial no Plano de Contratações Anual não decorre de falha de planejamento, mas sim de fato superveniente e imprevisível, alheio à esfera de controle da Administração Municipal.

### Previsão normativa e adequação do planejamento

Nos termos do art. 12 da Lei 14.133/2021, o Plano de Contratações Anual constitui instrumento de planejamento destinado à organização das demandas



administrativas previsíveis, não configurando rol absolutamente imutável de contratações.

A própria lógica da gestão pública admite a ocorrência de demandas emergentes ou supervenientes que exijam atuação administrativa posterior à elaboração do PCA.

Nessas hipóteses, a Administração deve promover a adequação do planejamento orçamentário e financeiro, de forma a assegurar a regularidade da despesa pública.

### **Adequação orçamentária posterior**

Após a formalização do repasse financeiro destinado à execução da obra, foi realizada a correspondente adequação orçamentária, com a inclusão da dotação necessária na Lei Orçamentária vigente.

Tal providência encontra-se devidamente formalizada por meio das Notas de Reserva 329/2026, a qual demonstram a existência de saldo suficiente para a execução da despesa.

Cumprе ressaltar que a contratação não configura criação ou expansão permanente de ação governamental, tratando-se de investimento pontual destinado à mitigação de risco estrutural existente em infraestrutura pública.

### **Compatibilidade com a legislação fiscal**

A despesa encontra-se regularmente amparada sob o ponto de vista orçamentário-financeiro, atendendo às exigências previstas no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

Dessa forma, resta demonstrado que a contratação foi devidamente estruturada após a disponibilização dos recursos financeiros e a realização da correspondente adequação orçamentária.

### **Conclusão**

A ausência de previsão inicial da contratação no Plano de Contratações Anual decorre de circunstância superveniente relacionada à necessidade de intervenção estrutural e à disponibilização posterior de recursos extraordinários, situação devidamente registrada no Estudo Técnico Preliminar.

Assim, não há qualquer irregularidade no planejamento da contratação, estando a despesa devidamente adequada sob os aspectos técnico, orçamentário e financeiro.

## V – Do BDI e da alegada distorção metodológica

A impugnação questiona a composição do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) constante da planilha orçamentária do certame, alegando suposta ausência de memória analítica detalhada e possível distorção metodológica na formação do percentual adotado.

Entretanto, a alegação não procede, uma vez que a documentação integrante do edital apresenta os elementos necessários para a verificação da metodologia de cálculo adotada.

### **Demonstração da composição do BDI no edital**

O edital disponibiliza, entre seus anexos, o ANEXO VIII.II – Demonstrativo de Composição de BDI e dos Encargos Sociais, documento no qual se encontram explicitados os parâmetros e a estrutura de cálculo utilizados para a formação do percentual de BDI aplicado ao orçamento estimativo.

Nesse demonstrativo são apresentados, de forma detalhada, os componentes considerados na composição do índice, incluindo:

- despesas administrativas indiretas;
- tributos incidentes;
- seguros e garantias;
- riscos da atividade;
- custos financeiros;
- margem de remuneração da empresa.

Dessa forma, verifica-se que a memória de cálculo e os parâmetros utilizados para definição do BDI estão expressamente apresentados na documentação técnica do edital, permitindo plena transparência quanto à metodologia adotada.

### **Metodologia adotada para composição do orçamento**

A elaboração do orçamento estimativo da obra foi realizada com base em referenciais técnicos utilizados em contratações públicas de engenharia, considerando parâmetros consolidados em órgãos de referência na área de infraestrutura.

Nesse sentido, foram utilizados como referência:

- composições e parâmetros adotados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU;
- critérios técnicos e referenciais empregados pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo – DER/SP.



Tais instituições constituem referências técnicas amplamente reconhecidas na elaboração de orçamentos de obras públicas no Estado de São Paulo, sendo utilizadas como base para diversos processos licitatórios de engenharia.

### **Conformidade com orientações de órgãos de controle**

A metodologia aplicada na composição do BDI encontra respaldo em orientações técnicas consolidadas no âmbito dos órgãos de controle, notadamente em entendimentos do Tribunal de Contas da União acerca da estruturação de custos indiretos em obras públicas.

Esses entendimentos reconhecem que o BDI deve refletir as condições específicas do objeto contratado, não havendo percentual único ou obrigatório aplicável indistintamente a todas as obras públicas.

Assim, a definição do índice deve considerar fatores como:

- natureza técnica da obra;
- riscos inerentes à execução;
- condições logísticas e operacionais;
- estrutura administrativa necessária à execução contratual.

### **Adequação ao objeto da contratação**

No caso da presente licitação, a obra envolve intervenção geotécnica de contenção estrutural em área sensível, o que demanda:

- mobilização de equipamentos especializados;
- execução de serviços técnicos específicos;
- acompanhamento técnico permanente durante a execução.

Tais características justificam a adoção de parâmetros compatíveis com a complexidade do objeto contratado.

### **Conclusão**

A composição do BDI constante do orçamento estimativo foi elaborada com base em metodologia técnica reconhecida na engenharia de custos, observando parâmetros utilizados por órgãos públicos especializados e apresentando memória de cálculo expressamente demonstrada no ANEXO VIII.II – Demonstrativo de Composição de BDI e dos Encargos Sociais.

Dessa forma, não se verifica qualquer irregularidade ou distorção metodológica na composição do BDI, estando o orçamento estimativo devidamente fundamentado e alinhado às práticas adotadas na Administração Pública.

## VI – Da Visita técnica

A impugnação sustenta que a cláusula relativa à visita técnica transferiria integralmente ao licitante a responsabilidade por eventuais inconsistências decorrentes da vistoria do local da obra, alegando possível afronta ao regime jurídico de responsabilidade da Administração Pública.

Todavia, a interpretação apresentada não corresponde ao alcance da disposição prevista no edital.

### Finalidade da visita técnica

A visita técnica constitui instrumento amplamente utilizado em licitações de obras públicas, tendo por finalidade possibilitar que os licitantes:

- conheçam as condições reais do local de execução do objeto;
- verifiquem aspectos operacionais relevantes para a execução dos serviços;
- avaliem condições de acesso, logística e mobilização de equipamentos;
- identifiquem interferências físicas existentes na área da obra.

A realização da visita técnica busca reduzir assimetrias de informação entre a Administração e os licitantes, contribuindo para maior precisão na elaboração das propostas.

### Responsabilidade compartilhada na execução contratual

A previsão editalícia não tem por objetivo transferir à contratada responsabilidade por eventuais falhas técnicas do projeto elaborado pela Administração.

A responsabilidade da Administração quanto à adequação dos elementos técnicos do projeto permanece preservada, conforme a sistemática de responsabilidade aplicável aos contratos administrativos.

O que se estabelece é que o licitante deve considerar, na elaboração de sua proposta, as condições visíveis e verificáveis do local da obra, as quais podem influenciar diretamente na logística de execução e nos custos operacionais.

### Prática consolidada em licitações de obras públicas

A previsão de visita técnica ou declaração de conhecimento das condições locais é prática consolidada em licitações de engenharia, especialmente em obras que envolvem:

- intervenções em áreas urbanas consolidadas;
- obras de contenção ou estabilização de encostas;
- execução de serviços em locais com restrições de acesso.



Tal procedimento contribui para maior segurança jurídica e técnica do contrato, reduzindo a ocorrência de pleitos decorrentes de desconhecimento das condições locais.

### **Conclusão**

A previsão relativa à visita técnica visa assegurar que os licitantes tenham pleno conhecimento das condições físicas do local de execução da obra, contribuindo para a elaboração de propostas mais precisas e para a adequada execução contratual.

Dessa forma, não se verifica transferência indevida de responsabilidade à contratada, permanecendo preservado o regime jurídico de responsabilidade da Administração quanto à adequação técnica dos elementos de projeto fornecidos no processo licitatório.

## **VII – Do dever de motivação da decisão administrativa**

A impugnação apresenta requerimento no sentido de que eventual indeferimento seja acompanhado de decisão fundamentada ponto a ponto, com a juntada de pareceres técnicos e jurídicos, bem como outras manifestações administrativas.

### **Regular instrução do processo administrativo**

O procedimento licitatório encontra-se devidamente instruído com os documentos técnicos e administrativos exigidos pela legislação aplicável, incluindo:

- Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência;
- projeto técnico e planilhas orçamentárias;
- cronograma físico-financeiro;
- demonstrativos de composição de custos.

Tais documentos integram o processo administrativo da contratação e constituem os elementos que fundamentam o planejamento e a modelagem da licitação, em conformidade com as exigências da legislação vigente.

### **Publicidade e transparência**

Os documentos que compõem o edital e seus anexos foram devidamente disponibilizados no sistema eletrônico de contratação, garantindo ampla publicidade e acesso às informações necessárias para a elaboração das propostas pelos licitantes interessados.

A transparência na divulgação dos documentos licitatórios atende ao dever de publicidade que rege os atos administrativos e assegura condições adequadas de participação e controle pelos interessados.

### **Conclusão**

A Administração Pública observa o dever legal de motivação e transparência na condução do presente procedimento licitatório, sendo que as decisões proferidas no âmbito do certame são devidamente fundamentadas com base nos elementos técnicos e jurídicos constantes do processo administrativo.

Dessa forma, verifica-se que o procedimento licitatório encontra-se regularmente instruído e conduzido em conformidade com as disposições da Lei 14.133/2021, não se configurando qualquer irregularidade quanto ao dever de motivação dos atos administrativos praticados.

### **VIII - Decisão**

Diante da análise dos argumentos apresentados na impugnação administrativa, bem como das manifestações técnicas constantes do processo administrativo, verifica-se que os apontamentos formulados foram devidamente esclarecidos à luz da legislação aplicável e da documentação que compõe o procedimento licitatório.

Conforme demonstrado nos itens anteriores, restou evidenciado que:

- o regime de execução da contratação está claramente definido como empreitada por preço global, conforme previsto no edital, no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência;
- o modelo de medição por etapas e cronograma físico-financeiro é compatível com o regime de preço global, constituindo instrumento de controle e acompanhamento da execução contratual;
- a vedação à subcontratação decorre de avaliação técnica relacionada à natureza específica da obra, visando assegurar maior controle executivo e responsabilidade técnica integral;
- a contratação encontra-se devidamente justificada no âmbito do planejamento administrativo, considerando a natureza superveniente do recurso destinado à execução da obra;
- a composição do BDI encontra-se demonstrada no ANEXO VIII.II – Demonstrativo de Composição de BDI e dos Encargos Sociais, tendo sido elaborada com base em metodologia técnica reconhecida.



PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA

**UBATUBA**

## Decisão

Dessa forma, não se verificam inconsistências ou irregularidades capazes de comprometer a legalidade do procedimento licitatório ou a adequada compreensão das condições estabelecidas no instrumento convocatório.

Assim, conhece-se da presente impugnação por ser tempestiva e, no mérito, decide-se pelo seu indeferimento, mantendo-se integralmente as disposições do Edital da Concorrência Eletrônica e de seus respectivos anexos.

Por conseguinte, determina-se o regular prosseguimento do certame, observadas as disposições previstas no edital e na legislação vigente, em especial na Lei 14.133/2021.

Ubatuba, 05 de março de 2026

Gilberto Dias de Souza Junior

Engenheiro civil

CREA: 5071525442/SP