DESPACHO SANEADOR nº 23/2026

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 167/2026
MEMORANDO Nº 9560/2026
INTERESSADOS: Secretaria Municipal de Saúde
ASSUNTO: Contratação de obra voltada a construção do Unidade Básica de Saúde (UBS - Tipo 1) no Bairro Vila Gaúcha

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise e Parecer Jurídico solicitado pelo Departamento de Licitações, em atenção ao Processo Licitatório 167/2026, que tem por finalidade a contratação de obra de construção de Unidade Básica de Saúde (UBS - Tipo 1) no Bairro Vila Gaúcha, através do Termo de Adesão 21.234.958-5/2023, da Resolução SESA nº 388/2023 mediante licitação pública, na modalidade CONCORRÊNCIA, na forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes no Termo de Referência e demais documentos da etapa de planejamento.

Vêm os autos a esta Procuradoria para exame prévio de legalidade da fase preparatória, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. O presente parecer, de natureza opinativa, cinge-se ao controle preventivo de legalidade, sem adentrar o mérito técnico discricionário reservado à área competente, ressalvadas as incoerências técnicas com repercussão jurídica adiante apontadas. Registra-se, na forma do art. 20 da LINDB, que a análise considera as consequências práticas das providências recomendadas.

Em atenção à metodologia adotada por esta Procuradora, apontam-se a seguir apenas as irregularidades, inconsistências, ausências e fragilidades identificadas, seguindo-se, para cada uma, o modelo de situação, fundamento, análise, providência, responsável e consequência.

Destaca-se que os apontamentos classificados como **"retificar"** exigem a adoção das providências neste processo, como condição para o seu prosseguimento; os classificados como **"orientação"** constituem elementos a serem observados em futuras licitações e que podem, a critério da Secretaria interessada, ser desde logo sanados neste feito.

2. APONTAMENTOS

2.1. Declaração de adoção ou não do modelo de TR – retificar

Apontamento: A declaração de adoção ou não do modelo de TR (fl. 26) afirma que o documento foi elaborado "*a partir do respectivo estudo técnico preliminar*". Contudo, na presente licitação a elaboração do ETP foi dispensado, conforme certidão acostada à fl. 19.

Fundamentação: Exige-se a observância aos princípios da veracidade dos atos administrativos e da coerência interna na instrução processual, a fim de sanar a contradição entre a certidão de dispensa do ETP (fl. 19) e o teor da declaração firmada (fl. 26).

Recomendação: Retificar a declaração da fl. 26 para suprimir a menção à existência do Estudo Técnico Preliminar.

2.2. Prazo de vigência X prazo de execução – orientação

Apontamento: A documentação encartada aos autos fixa o prazo de execução do contrato em 240 (duzentos e quarenta) dias (equivalentes a 8 meses). Em consonância, o item 1.3 do TR (fl. 27) prevê que "*o prazo do contrato será de 8 (oito) meses, podendo ser prorrogado conforme necessidade das partes*". Todavia, ressalta-se que, após o término da execução física da obra, a Administração demanda tempo hábil para os procedimentos de verificação de regularidade, ateste, liquidação e pagamento.

Fundamentação: A fixação do prazo de vigência deve resguardar os atos administrativos subsequentes à conclusão da obra (recebimentos provisório e definitivo, liquidação e pagamento), evitando que a vigência contratual se encerre enquanto ainda houver obrigações operacionais ou financeiras pendentes.

Recomendação: Adequar a minuta para que o prazo de vigência contratual seja estipulado em período superior ao prazo destinado à execução do objeto.

2.3. Valor da contratação – retificar

Apontamento: A requisição de compras (fls. 290/291) indica que a contratação será custeada por recursos próprios do Município (R$ 329.557,79) e por repasse do Estado/SESA (R$ 1.000.000,00). Em alinhamento com tais valores, o DFD (fl. 16), os itens 1.1 e 9.1 do TR (fls. 27 e 41) e as demais planilhas estimam o custo dos serviços em R$ 1.329.557,79. No entanto, a Folha Resumo para Fechamento do Orçamento (fl. 223) aponta um BDI de 22,23% (R$ 295.509,70), fixando o valor total da obra com BDI em R$ 1.625.067,49.

Fundamentação: Nos termos do art. 23, § 2º, e §§ 5º e 6º, da Lei nº 14.133/2021, o valor previamente estimado de obras e serviços de engenharia deve abranger o percentual do Benefício e Despesas Indiretas (BDI). Vejamos:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
> [...]
> § 2º **No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia**, conforme regulamento, **o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis**, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:
> I - **composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente** do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou **do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia**;
> [...]
> § 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o

> anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.
> § 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo. (grifei)

Além disso, a Súmula nº 258 do TCU, a jurisprudência sumulada (Acórdão nº 1.726/2008-Plenário) e o art. 9º do Decreto Federal nº 7.983/2013 estabelecem que a taxa de BDI (destinada a cobrir custos indiretos, margem de lucro e tributos sobre o faturamento) integra o orçamento de referência do projeto básico e deve ser considerada no valor máximo aceitável do certame, conforme prescreve o art. 56, § 5º, da NLLC.

Sobre o tema, Carolina Zancaner Zockun[1] leciona "*o órgão ou entidade licitante, embora não possa indicar um percentual de BDI para observância obrigatória dos licitantes, deve fixar um percentual máximo aceitável em relação a essa taxa, com base em estudos previamente realizados na fase de planejamento da contratação*".

Recomendação: A Secretaria demandante deve certificar se a taxa de BDI foi corretamente calculada e, em caso afirmativo, incorporar o valor correspondente ao preço máximo da contratação. Caso opte por manter a estimativa sem a inclusão do BDI no valor global do certame, deverá apresentar a devida justificativa técnica nos autos.

2.4. Uniformização da referência ao instrumento de repasse - retificar

Apontamento: Constatou-se divergência na qualificação do instrumento de repasse ao longo das peças do processo. A instrução técnica aponta como correta a identificação:

- Protocolo n° 21.234.958-5
- Termo de Adesão à Resolução n° 388/SESAPR
- Adesão 24.116.791-7/2025
- Resolução de Habilitação nº 1430/2023

Contudo, na capa do processo (fl. 01), consta erroneamente "*Termo de Adesão 21.234.958-5/2023*".

Fundamentação: Exige-se precisão e exatidão formal nos atos administrativos, a fim de garantir a perfeita vinculação da despesa à sua respectiva fonte orçamentária e ao instrumento pactuado com o órgão estadual concedente.

[1] SARAI, Leandro. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21 Comentada por Advogados Públicos. 5. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 511-512.

Recomendação: Uniformizar, em todas as peças processuais e minutas, as referências ao instrumento de repasse, à resolução autorizadora, aos respectivos números de identificação e à fonte de recursos.

2.5. Compatibilização da forma de pagamento com a execução - Retificar

Apontamentos: O Termo de Adesão nº 21.234.958-5/2023 (fls. 04-05) prevê repasses financeiros em 3 parcelas fixas (30%, 50% e 20%). Por outro lado, o item 7 do Termo de Referência (fls. 35-37) estabelece pagamentos por medição de serviços, vinculados ao cronograma físico-financeiro. Adicionalmente, o documento de fl. 210 (correspondente ao cronograma físico-financeiro) prevê desembolsos a cada 30 dias, desdobrando-se em 8 parcelas.

Fundamentação: O art. 46 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que as obras executadas por empreitada por preço global devem adotar obrigatoriamente a medição e o pagamento associados à execução de etapas do cronograma físico-financeiro e ao cumprimento de metas de resultado. Vejamos:

> Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes: [...]
> II - empreitada por preço global; [...]
> § 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.

Recomendação: Compatibilizar a forma de pagamento descrita no Termo de Referência e no Termo de Adesão com o cronograma físico-financeiro, assegurando que o desembolso de cada parcela condiga com a efetiva execução física aferida.

2.6. Atualização do projeto padrão e aderência do orçamento - orientação

Apontamento: O processo é instruído com projeto arquitetônico e Caderno de Encargos desenvolvidos pela empresa MEP Arquitetura em março de 2014, aprovados pela Vigilância Sanitária no mesmo ano. Diante do transcurso de 12 anos, não há comprovação nos autos de que o projeto atende às normas técnicas vigentes (acessibilidade, prevenção contra incêndio e vigilância sanitária) ou de que a planilha orçamentária (data-base SINAPI/SECID 2025) guarda perfeita aderência com o projeto executivo a ser licitado.

Fundamentação: É necessária a revalidação da aprovação do Projeto Básico perante a Vigilância Sanitária (SESA/VISA Municipal) e a estrita observância ao art. 75 do Decreto Municipal nº 77/2023, o qual determina a atualização de projetos sempre que houver alteração superveniente em normas técnicas ou na legislação aplicável.

Recomendação: Encartar aos autos manifestação do setor técnico competente que ateste expressamente a atualização do projeto às normas vigentes e a exata correspondência da planilha orçamentária com o projeto licitado, juntando as respectivas Anotações/Registros de Responsabilidade Técnica (ART/RRT).

2.7. Instrumento de Medição de Resultado (IMR) - Retificar

Apontamento: Embora o item 7 do Termo de Referência (fls. 35-38) faça menção ao IMR para a avaliação da qualidade dos serviços prestados, o documento omitiu a indicação dos critérios e indicadores aplicáveis, não constando o anexo correspondente nos autos.

Fundamentação: A fixação das regras de medição e dos critérios de pagamento integra a definição mínima do Termo de Referência (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021). Na esfera municipal, o art. 58, VII, do Decreto Municipal nº 77/2023 regulamenta a obrigatoriedade de parâmetros objetivos no IMR, estrutura que também integra o modelo padronizado de TR da Procuradoria Geral.

Recomendação: Inserir no Termo de Referência o Instrumento de Medição de Resultado com seus respectivos indicadores de desempenho, prazos e critérios objetivos de aferição. Alternativamente, a Secretaria solicitante deverá prestar os devidos esclarecimentos justificando a inaplicabilidade do instrumento no caso concreto.

2.8. Ausência de minuta do edital e de minuta do contrato nos autos - retificar

Apontamento: O Memorando nº 9560/2026 registra a adoção integral das minutas padronizadas de edital e contrato disponibilizadas pela Procuradoria Geral. No entanto, tais instrumentos não foram juntados à instrução processual.

Fundamentação: A ausência física ou digital das minutas preenchidas inviabiliza o controle prévio de legalidade (art. 53 da Lei nº 14.133/2021), impedindo a aferição da conformidade das cláusulas essenciais e da coerência entre o TR, o edital e a minuta contratual.

Recomendação: Acostar aos autos a minuta do edital e a minuta do contrato devidamente preenchidas com os dados específicos do certame.

2.9. Definição do modo de disputa - retificar

Apontamento: O processo não indica formalmente o modo de disputa aplicável ao certame (aberto, fechado ou combinado), omitindo elemento essencial para a estruturação da fase de lances.

Fundamentação: A definição clara da dinâmica de apresentação de propostas e lances constitui norma de observância obrigatória na fase preparatória, devendo constar do Termo de Referência e do Edital para garantir a transparência do julgamento.

Recomendação: Definir expressamente, no Termo de Referência e no Edital, o modo de disputa a ser adotado na Concorrência Eletrônica.

2.10. Cláusula de equilíbrio econômico-financeiro - retificar

Apontamento: Não se localizou nos autos a estipulação das regras que disciplinarão a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (critérios de reajuste, índice aplicável, periodicidade, revisão e atualização monetária).

Fundamentação: Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a previsão das condições de reajustamento de preços e dos critérios para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro constitui cláusula contratual necessária, visando conferir segurança jurídica às partes durante a execução do ajuste.

Recomendação: Inserir, no Termo de Referência e na Minuta de Contrato, cláusula específica sobre o equilíbrio econômico-financeiro, estabelecendo o índice de reajuste, o marco inicial, a periodicidade e os requisitos para a eventual concessão de revisão contratual.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fundamento no art. 53 e nos demais dispositivos citados da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria **manifesta-se pela DEVOLUÇÃO DOS AUTOS à Secretaria Municipal, para SANEAMENTO das providências indicadas**.

Sanadas as providências, retornem os autos a esta Procuradoria para nova manifestação, previamente à autorização de abertura do certame. Registre-se que o presente parecer é opinativo, competindo à autoridade competente a decisão fundamentada, que, em caso de discordância, deverá indicar as razões técnicas e jurídicas correspondentes, nos termos dos arts. 20 e 22 da LINDB.

Somente após o cumprimento integral destas medidas saneadoras os autos deverão retornar à Procuradoria para o parecer inicial, através do Memorando nº 9560/2026.

É o parecer, submetido à autoridade superior.

Marechal Cândido Rondon/PR, datado e assinado digitalmente.

MARINES ELGER

Assinado de forma digital por MARINES ELGER
Dados: 2026.08.21 10:00:00'

Marinês Elger

Procuradora do Município

OAB/PR 69.704 Port.1.024/2016