PARECER JURÍDICO INICIAL

Processo Licitatório nº 223/2026 – MEMORANDO Nº 12683/2026

Interessado: Secretaria Municipal de Administração – Departamento de Gestão de Compras

Assunto: Controle prévio de legalidade da fase preparatória (art. 53 da Lei nº 14.133/2021). Contratação de serviços de execução de sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico no Paço Municipal Arlindo Alberto Lamb. Valor estimado: R$ 429.326,38.

I – RELATÓRIO

1. Objeto, valor e parâmetros da licitação

1.1. Trata-se do Processo Licitatório nº 223/2026, autuado em 16/10/2026 (fl. 1), enviado a esta Procuradoria para o controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021. O objeto é a "contratação de serviços de execução de sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico no Paço Municipal Arlindo Alberto Lamb", com valor máximo de **R$ 429.326,38**, recursos próprios (fl. 2), na modalidade **pregão, forma eletrônica**, critério de julgamento menor preço global, modo de disputa aberto e fechado, regime de empreitada por preço global e ampla concorrência (edital, fl. 88; TR, fls. 81, 84).

2. Documentos que instruem o processo (cadeia documental)

2.1. Foram examinados os 125 fólios dos autos, nesta ordem: Memorando nº 11815/2026, da Secretaria de Planejamento, de 28/09/2026, encaminhando a documentação de engenharia (fls. 2-3); parecer técnico para definição da qualificação técnica (fls. 4-5) e parecer técnico sobre subcontratação (fls. 6-7), ambos de 02/10/2026; memorial descritivo e memórias de cálculo do projeto de prevenção e combate a incêndio (fls. 8-35, assinado digitalmente em 16/08/2021); ART nº 1720265143806, de orçamento (fl. 36), e ART nº 1720211490028, de projeto (fl. 37); planilha orçamentária (fls. 38-44), composição de BDI (fls. 45-46), composições de custos (fls. 47-48) e cronograma físico-financeiro (fls. 49-50); Memorando nº 11962/2026, com o Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 51-52); Ato de Designação da Equipe de Planejamento nº 273/2026 (fl. 53); declaração de utilização da minuta de ETP (fl. 54); Estudo Técnico Preliminar (fls. 55-61); análise de riscos (fls. 62-70); declaração de adoção da minuta de TR (fl. 71); Termo de Referência (fls. 72-85); requisição de compras nº 2191/2026 (fl. 86); checklist de instrução (fl. 87); minuta de edital (fls. 88-106); anexos I e II (fls. 107-120), apêndice (ordem de serviço, fl. 121) e modelos dos anexos III a VI (fls. 122-125).

3. Delimitação do exame

3.1. O exame foi feito com a metodologia de controle preventivo de legalidade adotada por esta Procuradoria, na ordem lógica da fase preparatória da Lei nº 14.133/2021: demanda e equipe de planejamento, estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto e orçamento, disponibilidade orçamentária, termo de referência, edital e minuta de contrato. Em atenção ao método, **apontam-se somente as irregularidades, inconsistências, ausências e riscos**; os documentos e cláusulas regulares não são repetidos, salvo no checklist do Anexo I.

Cada apontamento indica a localização (folha), o fundamento, a classe (I a V), o risco e a recomendação, com o setor responsável indicado na matriz de achados e no despacho saneador.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Premissas e limites da análise

1.1. A manifestação é opinativa e restringe-se aos aspectos jurídicos (art. 53, caput e § 1º, da Lei nº 14.133/2021). Não alcança juízos técnicos de engenharia, de segurança contra incêndio, orçamentários, contábeis ou de conveniência e oportunidade, que são presumidos fundamentados pelos setores competentes; quando um ponto técnico tem repercussão jurídica (por exemplo, a classificação do objeto como obra ou serviço comum), ele é destacado para manifestação formal do responsável técnico. As conclusões consideram as consequências práticas da decisão, nos termos dos arts. 20 a 24 da LINDB, e indicam, sempre que possível, o caminho de menor risco.

1.2. **Documentos não localizados nos autos:** as pranchas do projeto (o Memorando nº 11815/2026 informa que seriam encaminhadas somente em meio digital, fl. 2), o PCA do exercício, o Memorando nº 12105/2026 (suplementação orçamentária), o comprovante de aprovação do projeto no Corpo de Bombeiros e a ART nº 1720216325424. Nos termos da metodologia, o documentos não juntados são considerados inexistentes.

2. Natureza do objeto e modalidade licitatória

2.1. Serviço comum de engenharia – cabimento do pregão

O presente processo tem por objeto a contratação de serviços para execução do sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico no Paço Municipal Arlindo Alberto Lamb.

O Estudo Técnico Preliminar enquadra o objeto como **serviço comum de engenharia** e prevê a realização de licitação na modalidade pregão (fl. 61, item 10.2). A contratação compreende intervenções em edificação existente, incluindo serviços relacionados à rede de hidrantes, às escadas e às portas, conforme os documentos técnicos e a planilha orçamentária (fls. 4 e 38–44).

Nos termos do art. 6º, inciso XXI, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021, serviço comum de engenharia é aquele que tem por objeto ações de manutenção, adequação ou adaptação de bens, objetivamente padronizáveis quanto ao desempenho e à qualidade, com preservação das características originais dos bens. O art. 29 da mesma lei prevê a adoção do pregão quando os padrões de desempenho e qualidade puderem ser objetivamente definidos no edital por meio de especificações usuais de mercado, admitindo expressamente essa modalidade para serviços comuns de engenharia.

Considerando o enquadramento do objeto como serviço comum de engenharia, a modalidade **pregão eletrônico** mostra-se juridicamente adequada, desde que as especificações constantes

dos documentos técnicos permitam definir objetivamente os padrões de desempenho e qualidade exigidos para a execução.

Observa-se, contudo, que alguns documentos utilizam a expressão “obra”, como o Memorando nº 11815/2026 (fl. 2), o parecer técnico relativo à qualificação técnica (fl. 4) e o edital (fl. 99, item 7.5.1.3.1). A terminologia empregada, por si só, não altera a natureza do objeto nem torna inadequada a modalidade escolhida. Recomenda-se, entretanto, a revisão dessas referências para assegurar a coerência entre os documentos da contratação e evitar dúvidas quanto ao enquadramento adotado.

Recomenda-se, ainda, que a área técnica registre de forma clara, no ETP ou em manifestação complementar, os elementos que sustentam a classificação como serviço comum de engenharia, especialmente a possibilidade de definição objetiva dos padrões de desempenho e qualidade e a preservação das características originais do imóvel, considerando as intervenções previstas em escadas, portas e no sistema de prevenção e combate a incêndio.

3. Demanda, equipe de planejamento e instrumentos de planejamento

3.1. Documento de Formalização da Demanda com campos em branco, setor requisitante divergente e data incompatível

Localização: DFD (Memorando nº 11962/2026), fls. 51-52; ETP, fl. 55 (item 1).

Situação encontrada: (i) O DFD indica como “Setor Requisitante” o Departamento de Gestão de Compras e como responsável o Secretário de Administração, mas o memorando é emitido pela Secretaria de Infraestrutura, e o TR e a requisição de compras estão em nome da Secretaria de Administração (fls. 51, 72, 86); (ii) o e-mail do responsável está incompleto (“sec.admamcr.pr.qov.br”); (iii) quantidade e valor constam como “a ser levantado no estudo”, embora o orçamento já estivesse concluído desde 24-26/08/2026 e tenha sido remetido em 28/09/2026 (fls. 2, 36, 45, 50); (iv) a descrição do objeto não menciona as intervenções em escadas e portas; (v) a “data desejada para contratação” é **dezembro de 2027**, incompatível com a urgência declarada (prioridade alta, cobrança do Ministério Público), com a dotação de 2026 e com o prazo de execução de 3 meses (fl. 121); (vi) a cobrança do Ministério Público e a aprovação do projeto pelo Corpo de Bombeiros são afirmadas sem referência a ofício, número de procedimento ou protocolo; (vii) o ETP identifica como DFD o “nº 273/2026”, que é o número do Ato de designação (fl. 55).

Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 18, caput e § 1º, I; Decreto Municipal nº 77/2023, arts. 40 a 45; princípios do planejamento e da motivação (Lei, art. 5º).

Análise jurídica: O DFD é a origem do processo e fixa a necessidade que o ETP e o TR devem atender. Divergências sobre quem demanda, quando e o que se demanda comprometem a rastreabilidade e a motivação, e a data de 2027 coloca em dúvida a própria necessidade de licitar em 2026 com crédito deste exercício. **Consequência da ausência de saneamento:** Fragilidade da motivação da contratação e da definição do momento da licitação; questionamento do controle externo quanto ao planejamento.

Recomendação: Retificar o DFD (setor requisitante, e-mail, descrição completa do objeto, data pretendida coerente com o cronograma e com o exercício financeiro, referência ao ofício/procedimento do Ministério Público e ao protocolo de aprovação no Corpo de Bombeiros) e corrigir a referência no ETP.

3.2. Previsão no Plano de Contratações Anual (PCA) não demonstrada

Localização: ETP, fl. 56 (item 4.1); DFD, fl. 51 (item 6).

Situação encontrada: O ETP afirma que "a contratação está prevista no Plano de Contratações Anuais" sem indicar exercício, número do item ou documento. O PCA não integra os autos. O PCA 2027 que consta da biblioteca desta Procuradoria não registra objeto de prevenção e combate a incêndio no Paço Municipal, e o DFD pretende contratar apenas em dezembro de 2027.

Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 18, § 1º, II (demonstração da previsão no plano de contratações anual); Decreto Municipal nº 77/2023, arts. 40 e seguintes.

Análise jurídica: Sem o número do item do PCA vigente (2026) não há como confirmar o alinhamento com o planejamento; se a contratação não estiver prevista, é necessária justificativa formal para a contratação extra PCA, com a atualização do plano. **Consequência da ausência de saneamento:** Descumprimento do art. 18, § 1º, II; risco de apontamento de contratação fora do planejamento.

Recomendação: Juntar a página do PCA 2026 com o item correspondente (ou a justificativa e a inclusão/alteração do plano) e citar, no ETP, o exercício e o número do item.

3.3. Equipe de planejamento: acúmulo de funções e controle cruzado não evidenciado

Classe: III – Ressalva | **Risco:** MÉDIO | **Localização:** Memorando nº 11815/2026, fl. 2; Ato nº 273/2026, fl. 53; ETP, fl. 61; análise de riscos, fls. 63 e 65; TR, fls. 75-76 e 85; planilha e ARTs, fls. 36, 45, 50.

Situação encontrada: O mesmo engenheiro (Romeu Akio Shinkawa) integra a equipe de planejamento, assina o ETP e o TR, é o responsável técnico pelo orçamento, pelo BDI e pelo cronograma (fls. 36, 45, 50) e é indicado como fiscal de execução do contrato (fls. 2, 75-76). Os pareceres técnicos de qualificação e de subcontratação (fls. 5 e 7) são assinados por Diretora Geral da Secretaria de Planejamento, sem indicação de formação ou registro profissional. A própria análise de riscos prevê, como medida preventiva, "revisão dos projetos e orçamento, de preferência por profissionais diversos daqueles responsáveis pela sua elaboração" (fls. 63 e 65), sem que a revisão conste dos autos.

Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 7º, § 1º (vedação de designar o mesmo agente para funções suscetíveis a riscos quando possam ser executadas por pessoas distintas); art. 18, § 1º; Decreto Municipal nº 77/2023, arts. 71 e 78 (identificação e ART do autor de cada peça).

Análise jurídica: Não há vedação absoluta a que o autor do orçamento seja fiscal da execução, mas o acúmulo entre quem orça, quem especifica o TR e quem fiscaliza reduz o controle cruzado. A Administração previu a revisão independente como medida de mitigação e não a

documentou. **Consequência da ausência de saneamento:** Risco de responsabilização por falha de segregação de funções e de erro técnico não detectado no orçamento.

Recomendação: Juntar relatório de revisão do projeto, do orçamento e do cronograma por engenheiro diverso do autor, ou justificar formalmente a impossibilidade; indicar a formação e o registro profissional de quem subscreve os pareceres técnicos (fls. 5 e 7); avaliar a designação de outro fiscal ou de fiscal setorial para auditar medições.

4. Estudo Técnico Preliminar e análise de riscos

4.1. ETP: declaração de uso integral da minuta contradita pelo conteúdo, resíduos de modelo e lacunas

Localização: Declaração, fl. 54; ETP, fls. 55-61 (itens 2.2.2, 4.1, 5, 6, 8.1, 8.12, 9, 10.3).

Situação encontrada: (i) A equipe declara que usou a minuta padrão "sem alterações" (fl. 54), mas o ETP contém texto específico e personalizado; (ii) o item 2.2.2 (existência de estudos preliminares anteriores) está sem resposta (fl. 55), embora a ART e o memorial de 2020/2021 (fls. 8-37) demonstrem contratação anterior de projeto; (iii) o item 10.3 afirma que o objeto "permitirá conforto e satisfação para os participantes do evento", texto alheio ao objeto (fl. 61); (iv) o levantamento de mercado (item 5.1) cita três contratações de outros entes (Conab/BA, Parisi/SP, Vazante/MG), sem valores, sem análise de vantajosidade e sem comparação com a solução adotada; (v) o parcelamento (item 6) é justificado por texto genérico, sem enfrentar o fato de que cerca de 42% do preço correspondem a escadas e portas, parcelas que o TR admite subcontratar (fls. 74, 49-50); (vi) a habilitação econômico-financeira limita-se à certidão negativa de falência (item 8.12.1.2), sem justificativa para a ausência de índices ou patrimônio líquido mínimo; (vii) a exigência de capacitação NR-23 de 36 horas para 20 servidores (item 7.2.2, fl. 58) não tem fundamento técnico explícito nem custo na planilha (item 9.1); (viii) o item 9.2 diz que as quantidades constam de "levantamentos realizados pela equipe", mas o ETP traz apenas um item global; (ix) o item 8.3 declara que não haverá indicação de marca, o que contradiz o memorial e a planilha (item 5.1 abaixo).

Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 18, § 1º, I a XIII e § 2º (ETP e justificativa de elementos dispensados); art. 47, II (parcelamento, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso); art. 69, caput (índices econômicos devidamente justificados no processo); Decreto Municipal nº 77/2023, arts. 46 a 56; Súmula TCU nº 247 (divisibilidade e ampliação da competitividade).

Análise jurídica: Quando o ETP reproduz texto-padrão sem adaptação, ele deixa de cumprir a função de demonstrar a melhor solução. Os resíduos de modelo ("evento") e a omissão do item 2.2.2 revelam falta de revisão e podem ser invocados como prova de ausência de planejamento. A justificativa do parcelamento é determinante porque parcelas civis relevantes (escadas e portas) poderiam ser tratadas separadamente ou, ao menos, ter a subcontratação e a qualificação técnica justificadas. **Consequência da ausência de saneamento:** Vício de planejamento que contamina o TR e o edital; risco de impugnação e de apontamento do Tribunal de Contas por ETP genérico.

Recomendação: Revisar o ETP: corrigir a declaração da fl. 54; responder o item 2.2.2 com o histórico do projeto (2020-2021) e dos processos correlatos; suprimir o texto de "evento"; completar o levantamento de mercado com preços e análise comparativa ou justificar a limitação; justificar o parcelamento (global x por parcelas) considerando escadas e portas; justificar a habilitação econômico-financeira (índices ou patrimônio líquido mínimo, ou fundamentar a dispensa); fundamentar tecnicamente a capacitação NR-23 e incluí-la no orçamento ou excluí-la; harmonizar com o item 5.1 deste parecer.

4.2. Análise de riscos genérica e sem riscos específicos da contratação

Localização: Análise de riscos, fls. 62-70; checklist, fl. 87.

Situação encontrada: Os 12 riscos reproduzem o modelo para obras (referem-se a "projeto básico/executivo", "canteiro de obras", "regime de empreitada por preço unitário", "aluguéis de estruturas para abrigar o canteiro"). Não há riscos próprios desta contratação: execução em edificação em uso, com interrupção de abastecimento de água e do sistema de hidrantes; não obtenção do CLCB após a execução; defasagem do projeto de 2021 frente às NPT vigentes; compatibilização das bombas, quadros e reservatórios existentes; interferência com o funcionamento do Paço. O checklist marca como "não se aplica" a matriz de alocação de riscos (fl. 87).

Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 18, X, e art. 22, § 3º (a matriz de alocação é obrigatória apenas para obras e serviços de grande vulto ou regimes de contratação integrada e semi-integrada; aqui, facultativa); Decreto Municipal nº 77/2023, arts. 54 e seguintes.

Análise jurídica: A análise de riscos serve para antecipar eventos que podem frustrar o objetivo (obter o CLCB) e para definir quem arca com cada um. Sem os riscos específicos, a Administração assume sozinha eventos que poderiam ser alocados ao contratado ou prevenidos no TR. A ausência da matriz de riscos é regular, mas a alocação genérica do modelo deve ao menos refletir o regime de empreitada por preço global adotado. **Consequência da ausência de saneamento:** Execução com interrupção ou falha de funcionamento do sistema existente, atrasos e pleitos de reequilíbrio não previstos.

Recomendação: Complementar a análise com os riscos específicos listados, com probabilidade, impacto, responsável e resposta; ajustar riscos inaplicáveis (preço unitário, canteiro de obras) ao objeto e ao regime global.

5. Projeto básico, orçamento de engenharia e pesquisa de preços

5.1. Projeto de 2021: ausência de declaração de atualização, de pranchas nos autos e de comprovação da aprovação no Corpo de Bombeiros; indicação de marcas

Localização: Memorial, fls. 8-35 (assinado em 16/08/2021, fl. 35); ART de projeto, fl. 37 (contrato de 15/09/2020, execução entre 25/03 e 25/12/2021); planilha, fl. 42; Memorando nº 11815/2026, fl. 2; DFD, fl. 51 (item 5); ETP, fls. 58 e 59 (itens 5.2.2 e 8.3).

Situação encontrada: O projeto e o memorial datam de 2021 e referem-se às NPT então vigentes. Os autos não contêm: (i) declaração de profissional habilitado de que o projeto

permanece válido e atualizado; (ii) as pranchas do projeto (o Memorando nº 11815/2026 as exclui do envio físico, fl. 2); (iii) o comprovante de aprovação do PSCIP no Corpo de Bombeiros e sua vigência, embora o DFD afirme que "os projetos já se encontram devidamente aprovados" (fl. 51). O memorial indica marcas e modelos de equipamentos (ex.: motobomba Schneider 2.1/2" x 2.1/2" 10 CV, fls. 13, 32-33; bombas Thebe, fl. 33; fabricantes KSB, Worthington e Peerless, fl. 18), e a planilha menciona central de alarme "marca JFL, modelo Vulcano-400 ou similar" (fl. 42), enquanto o ETP e o TR dizem que não haverá indicação de marca (fls. 59 e 73). O memorial prevê o aproveitamento de elementos existentes (reservatórios, tubulação) sem laudo de condições nos autos.

Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXV e XXVI (projeto básico e executivo) e art. 18, § 1º; Decreto Municipal nº 77/2023, art. 71 (elementos do projeto e ART), art. 72 (conteúdo suficiente), art. 73 (indicação de marca e modelo apenas com justificativa técnica ou com a expressão "ou equivalente/similar"), art. 74 (identificação das pranchas) e art. 75 (atualização por mudança de legislação ou de normas técnicas).

Análise jurídica: O projeto é a base do preço máximo, dos quantitativos e da qualificação técnica. Um projeto com cinco anos, sem declaração de atualização, em matéria regulada por normas técnicas que se renovam, é risco de retrabalho e de aditivos. Sem as pranchas e sem o comprovante de aprovação no Corpo de Bombeiros, não é possível a esta Procuradoria verificar a compatibilidade entre projeto, memorial, planilha e TR, nem confirmar a afirmação central do DFD. A inconsistência sobre marcas deve ser resolvida: ou a indicação é justificada e acompanhada de "ou equivalente" (art. 73, I e III), ou deve ser suprimida do orçamento e do memorial. **Consequência da ausência de saneamento:** Risco de execução de projeto desatualizado, de reprovação na vistoria e de aditivos; impossibilidade de verificar compatibilidade documental; restrição à competitividade por marca.

Recomendação: Juntar: (a) declaração do engenheiro responsável de que o projeto foi revisado/atualizado frente às normas e NPT vigentes, ou o projeto atualizado; (b) pranchas completas, com identificação (art. 74); (c) certidão/comprovante de aprovação no Corpo de Bombeiros, com vigência; (d) laudo de verificação dos elementos existentes a aproveitar; (e) justificativa técnica da indicação de marcas ou sua supressão, com "ou equivalente".

5.2. Anotações de Responsabilidade Técnica: divergência de número e inconsistências de dados

Localização: ART de orçamento nº 1720265143806, fl. 36; ART de projeto nº 1720211490028, fl. 37; BDI, fls. 45-46; cronograma, fl. 50; Memorando nº 11815/2026, fl. 2.

Situação encontrada: (i) O BDI e o cronograma são assinados com "ART/RRT nº 1720216325424" (fls. 45, 46 e 50), número diferente da ART de orçamento juntada (nº 1720265143806, fl. 36) e que não consta dos autos; (ii) a ART de orçamento registra atividade apenas de "elaboração de orçamento", sem referência expressa a composição de BDI e cronograma, e informa "previsão de término" em 30/09/2026 (a baixa da ART deverá ser providenciada); (iii) a ART de projeto (fl. 37) foi emitida em 2021 para a empresa Petruf e

Campos Serviços de Engenharia Ltda., a cópia dos autos está parcialmente ilegível e não há ART de revisão ou atualização do projeto.

Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 18, § 1º; Decreto Municipal nº 77/2023, art. 71, art. 78 e art. 93 (a ART das planilhas orçamentárias deve constar do projeto que integra o edital).

Análise jurídica: A ART é o vínculo entre o profissional e o documento técnico. Se o BDI e o cronograma foram assinados sob ART diversa daquela juntada, a Administração não consegue demonstrar quem responde por cada peça do orçamento. **Consequência da ausência de saneamento:** Peça técnica sem responsável identificado; questionamento no CREA e nos órgãos de controle.

Recomendação: Juntar a ART nº 1720216325424 ou retificar as peças para a ART correta; apresentar ART (ou ART complementar) que abranja orçamento, BDI, composições e cronograma; legibilizar a ART de projeto.

5.3. Orçamento de referência: critério de aplicação do BDI, data-base defasada, composições e itens a esclarecer

Localização: Planilha, fls. 38-44 (cabeçalho, fl. 38: SINAPI Curitiba, data-base 04/26, não desonerado; itens 4.1.0.1 a 4.1.0.3, fl. 42; 5.1.1.2 e 5.1.2.1 (BDI 2) e 5.2.0.1 (BDI 1), fls. 42-43; quadro de comando e item 3.4.0.10, fl. 41; administração local, fl. 38); BDI, fls. 45-46; composições, fls. 47-48; TR, fl. 84 (item 9.2); ETP, fl. 60 (item 9.3).

Situação encontrada:

(i) Foram adotados dois BDI: BDI 1 = 23,65% e BDI 2 = 24,81%, ambos do tipo "Construção e Reforma de Edifícios". O BDI 2, **maior** que o BDI 1, foi aplicado à central de alarme, acionadores e sirenes (cerca de R$ 6,9 mil), mas também a itens civis (frisos antiderrapantes – composição 002; corrimãos – composição 003 e item SINAPI 99857), enquanto itens equivalentes receberam o BDI 1 (por exemplo, o item 5.2.0.1 da escadaria lateral); o critério de enquadramento não está explicitado;

(ii) o BDI diferenciado, quando aplicado a fornecimento de equipamentos específicos, em regra deve ser menor que o geral (Decreto, art. 92), e aqui ficou maior;

(iii) a data-base é abril de 2026 (fl. 38), com a licitação a se realizar em outubro/novembro, sem atualização ou justificativa, e o reajuste contratual deve ter data-base vinculada à data do orçamento estimado (Lei, art. 25, § 7º);

(iv) há itens ORSE (Sergipe) e composições próprias nº 001 a 008 sem relatório técnico que justifique a ausência de SINAPI (fls. 41-43, 47-48);

(v) o quadro de comando é "para 3 bombas de incêndio" (2 de até 10 CV e 1 jóquei de 3 CV), mas a planilha traz uma bomba trifásica de 10 CV (item 3.4.0.10) e o memorial prevê alternativas de 5 CV e 10 CV, sem item identificável de bomba jóquei (planilha, fl. 41; memorial, fls. 13 e 32-33);

(vi) existe item de "Administração local" de R$ 43.459,33 (10,1% do preço) além de administração central no BDI (4,10%), sem declaração de ausência de duplicidade;

(vii) o TR diz que o valor foi aferido “através de ampla pesquisa de mercado realizada na etapa de estudo preliminar” (fl. 84, item 9.2), mas o ETP não contém pesquisa de preços (a estimativa deriva do orçamento de engenharia);

(viii) a planilha utiliza o modelo da CAIXA, com colunas de “repasse/contrapartida”, embora os recursos sejam próprios (fl. 2).

Fundamento jurídico: Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 23, caput e § 2º (compatibilidade do valor estimado com os preços de mercado e parâmetros para elaboração do orçamento de obras e serviços de engenharia, com BDI de referência e encargos sociais cabíveis); art. 25, § 7º (previsão de índice de reajustamento com data-base vinculada à data do orçamento estimado); art. 6º, XXIII, “i” (estimativa do valor da contratação e documentos que lhe dão suporte) e XXV, “f” (orçamento detalhado como elemento do projeto básico, observados os regimes de execução indicados no dispositivo);

Decreto Municipal nº 77/2023, arts. 78 e 93 (responsabilidade técnica pelas peças e planilhas orçamentárias), 84 (parâmetros para elaboração do orçamento de referência), 89 (ajustes nas composições de custos e hipóteses de custos superiores aos referenciais), 90 (composição do preço máximo e do BDI) e 92 (BDI reduzido para materiais e equipamentos, quando presentes as condições estabelecidas no dispositivo, ressalvada a hipótese de seu parágrafo único); Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário (faixas referenciais de BDI).

Análise jurídica: O preço máximo é o critério de aceitabilidade das propostas (Decreto, arts. 94 a 97). Erros de BDI, de quantitativos ou de enquadramento de itens podem gerar sobrepreço ou, ao contrário, preço inexequível que inviabilize o contrato.

A aplicação de dois BDI diferentes a itens de mesma natureza, sem critério declarado, e com o percentual “diferenciado” acima do geral, impede verificar se houve sobrepreço. A data-base defasada afeta o reajuste e a aceitabilidade. A diferença entre o quadro de comando e o item de bomba sugere incompatibilidade entre projeto e planilha, que deve ser esclarecida pela área técnica. **Consequência da ausência de saneamento:** Risco de sobrepreço ou de preço inexequível, de aceitação de propostas inadequadas, de aditivos e de apontamento do TCE-PR por falha na formação do preço de referência.

Sabe-se como o percentual foi calculado, mas não se sabe por que cada parcela recebeu o valor que recebeu.

O que se sabe (consta nos autos)

- A fórmula é a do Acórdão TCU 2.622/2013.
- As parcelas adotadas estão listadas: administração central, seguro e garantia, risco, despesas financeiras, lucro, PIS/COFINS e ISS.
- A conta fecha: refiz o cálculo e dá 23,65% e 24,81%.
- Os tributos têm lastro declarado: ISS de 3% com base de cálculo de 100%, e regime sem desoneração.

O que não se sabe (não consta nos autos)

- De onde saiu cada parcela, principalmente administração central, risco, despesas financeiras e lucro. A planilha só diz “adotado”.
- Se esses valores correspondem às faixas do acórdão, porque a tabela de referência não foi juntada.
- Por que existem dois BDIs, e por que o BDI 2 tem lucro maior e administração central menor.
- Quem elaborou e assinou a memória de cálculo do BDI, pelo que consegui extrair do texto.

Consequência

Quando o orçamento não permite saber de onde vem o BDI, a Administração não consegue demonstrar que o preço de referência é razoável (Lei 14.133, art. 23, §2º, e Decreto 77/2023, arts. 84 a 97). Por isso o item 5.3 está como Classe II (saneável) e risco alto: é falha de fundamentação, que se corrige juntando a justificativa, não sobrepreço comprovado.

Recomendação: Revisar e republicar o orçamento: (a) explicitar o critério de aplicação do BDI 1 e do BDI 2 a cada item e justificar que o BDI diferenciado não supere o geral, ou unificar o BDI; verificar se o enquadramento como “Construção e Reforma de Edifícios” é o adequado ao objeto, conforme a faixa do Acórdão TCU nº 2.622/2013 (b) atualizar a data-base ou justificar a manutenção; (c) juntar relatório técnico para itens ORSE e composições próprias; (d) esclarecer a relação entre quadro de comando, bombas e jóquei, com a memória de quantitativos; (e) declarar a inexistência de duplicidade entre administração local e central; (f) retificar o item 9.2 do TR; (g) ajustar o modelo da planilha para recursos próprios.

5.4. Cronograma físico-financeiro e prazos de execução e de vigência

Localização: Cronograma, fls. 49-50; TR, fl. 72 (item 1.3) e fl. 73 (item 5.1.1); minuta de contrato, fl. 109 (cláusula 2.1); ordem de serviço, fl. 121.

Situação encontrada: O cronograma conserva rótulos de períodos do modelo (07/22 a 06/23), distribui o preço em 3 etapas (20,57%, 43,91% e 35,52%) e as barras de execução por item estão praticamente ilegíveis nas cópias. O TR não fixa o prazo de execução: o item 1.3 remete a “projeto básico ou anteprojeto” e o item 5.1.1 fixa apenas o início em 5 dias da ordem de serviço. O prazo de 3 meses só aparece no apêndice da ordem de serviço (fl. 121); a cláusula 2.1 da minuta traz “XX” e conta a vigência do 5º dia útil após a assinatura da ordem de serviço.

Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXIII, “e” e “f” (modelo de execução e de gestão); art. 92 (prazos e vigência); art. 105; Decreto Municipal nº 77/2023, arts. 95 (cronograma físico-financeiro na minuta de contrato) e 97 (aceitabilidade por etapa); art. 115.

Análise jurídica: O cronograma é a base das medições, do pagamento e dos critérios de aceitabilidade por etapa, e o prazo é elemento essencial do contrato. Sem prazos definidos e coerentes, a execução, o reajuste e as sanções por atraso ficam indeterminados. **Consequência da ausência de saneamento:** Indefinição de prazo de execução e de vigência; litígios sobre atraso e sobre reajuste.

Recomendação: Substituir os rótulos do cronograma por períodos relativos (mês 1, 2, 3), legibilizar a distribuição por item, fixar no TR e na minuta o prazo de execução (3 meses, se confirmado), a vigência e o início da contagem.

6. Disponibilidade orçamentária

6.1. Ausência de saldo orçamentário e de declaração de adequação orçamentária e financeira; classificação da despesa inconsistente

Localização: Requisição de compras nº 2191/2026, fl. 86; checklist, fl. 87 (itens H e I); TR, fls. 84-85 (item 10); minuta de contrato, fl. 119 (cláusula 15); ETP, fls. 56-57 (itens 4.2.2-4.2.3).

Situação encontrada: A requisição de compras registra que o saldo orçamentário **ainda não existe** e que foi solicitada suplementação/remanejamento pelo Memorando nº 12105/2026, não juntado, com disponibilidade prevista "no prazo máximo de 10 dias". As assinaturas de Contábil, Gabinete e autorização de compra estão em branco (fl. 86). O checklist considera "não se aplica" a certidão de orçamentação (fl. 87). Constam no TR e na minuta, simultaneamente, os elementos 3.3.90.39 (outros serviços de terceiros – PJ) e 3.44.90.51 (obras e instalações), enquanto a requisição indica apenas "Instalações" (3.449.051). A ação 2008 é "manutenção e conservação", mas o objeto, em parte, é investimento em instalações. O DFD pretende contratar em dezembro de 2027 (fl. 51).

Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 150 ("nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas"); Lei Complementar nº 101/2000, arts. 15 e 16, II; Lei nº 4.320/1964, art. 60; Decreto Municipal nº 77/2023, arts. 103 a 109, em especial o art. 107 (adequação orçamentária declarada pelo ordenador de despesa) e o art. 109 (invalidade da despesa em crédito inadequado ao objeto).

Análise jurídica: Sem dotação suficiente e sem declaração do ordenador de despesa, não há como autorizar a abertura da licitação nem a contratação. A promessa de suplementação futura não supre o requisito legal, e a utilização de dois elementos de despesa para o mesmo objeto impede a identificação da natureza do gasto. A classificação da despesa também depende da definição do item 2.1 deste parecer (obra x serviço). **Consequência da ausência de saneamento:** Despesa sem cobertura orçamentária; nulidade do contrato (art. 109 do Decreto); responsabilidade do ordenador de despesa.

Recomendação: Juntar o Memorando nº 12105/2026 e o ato de suplementação/remanejamento, a certidão de orçamentação com saldo suficiente, a declaração de adequação orçamentária e financeira do ordenador de despesa e a autorização da autoridade competente; definir um único elemento de despesa (e a ação) conforme a natureza do gasto e corrigir TR, minuta e ordem de serviço.

7. Termo de Referência

7.1. TR: resíduos de modelo, lacunas e contradições com o ETP e com a minuta

Localização: TR, fls. 72-85 (itens 1.3, 4.11.1, 5.1.4, 5.4, 5.6, 8.8, 9.1-9.2, 10); declaração, fl. 71.

Situação encontrada: (i) O campo "Processo Licitatório nº" está em branco (fl. 72); (ii) o item 5.4 afirma que a contratada deverá disponibilizar materiais "nas quantidades estimadas e qualidade a seguir estabelecidas", e nada segue (fl. 74); (iii) o item 5.1.4 trata de "testes que comprovem a qualidade do serviço" com texto de aquisição de produto, que "será imediatamente substituído ou realizado no…" (fl. 73); (iv) o item 9.1 fala em valor "subdividido em lotes conforme tabela", embora haja item único (fl. 84); (v) a garantia de 5 anos pela "solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo" (item 5.6, fl. 74) é texto de obra civil, sem referência à garantia específica dos equipamentos (central de alarme, bomba, luminárias); (vi) o item 8.21 prevê declaração relativa a "ata de registro de preço", hipótese inexistente; (vii) a capacitação NR-23 (item 4.11.1, fl. 73) não consta do orçamento, da medição, do pagamento nem do cronograma; (viii) o item 9.2 afirma pesquisa de mercado inexistente no ETP; (ix) a dotação indica dois elementos de despesa (fls. 84-85); (x) as datas se invertem: o TR está assinado em 02/10/2026 (fl. 85) e a declaração de adoção da minuta de TR é de 05/10/2026 (fl. 71).

Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXIII, "a" a "j"; art. 117; Código Civil, art. 618 (garantia de cinco anos pela solidez e segurança); Decreto Municipal nº 77/2023, arts. 57 a 59 e arts. 13 e seguintes (gestão e fiscalização).

Análise jurídica: O TR é o documento que define o que será contratado, como será executado, medido e pago. Cláusulas incompletas ou de modelo de aquisição de bens geram interpretações divergentes na execução. A capacitação sem preço pode ser considerada obrigação não remunerada, abrindo espaço para pedido de reequilíbrio ou para descumprimento. **Consequência da ausência de saneamento:** Risco de execução imprecisa, de glosas contestadas e de reequilíbrio econômico-financeiro.

Recomendação: Corrigir o TR: preencher o número do processo; completar ou suprimir o item 5.4; reescrever o item 5.1.4 para serviços de engenharia (ensaios, testes de pressão, comissionamento e laudos, conforme o memorial); excluir referências a lotes e a registro de preços; ajustar a garantia (art. 618 do Código Civil e garantias de fabricante dos equipamentos); incluir a capacitação no orçamento e nas medições ou excluí-la; uniformizar as datas.

7.2. Qualificação técnica e habilitação: inconsistência no TR; parcelas relevantes; qualificação econômico-financeira

Localização: Parecer técnico, fls. 4-5; TR, fl. 82 (item 8.8) e fl. 83 (item 8.16); edital, fl. 99 (itens 7.5.1.3.1 e 7.5.1.4); ETP, fl. 60 (item 8.12). Comentário a inserir em: Fundamentação, item 7.

Situação encontrada:

(i) as exigências de rede de hidrantes (mínimo de 69,00 m, 50% dos 138,00 m da planilha) e de 1 sistema de alarme são proporcionais e foram justificadas (fls. 4-5), mas escadas (22,96%) e portas (19,23%) também superam 4% do valor, sem exame da sua relevância para fins de qualificação, embora possam ser subcontratadas;

(ii) a exigência de "tubulação de aço galvanizado" nos atestados repete o material do projeto, sem justificativa de que material equivalente não demonstraria a mesma capacidade;

(iii) o parecer técnico é assinado por Diretora Geral, sem identificação de registro profissional (fl. 5);

(iv) a habilitação econômico-financeira se limita à certidão negativa de falência (TR, item 8.4).

Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 67, I, II e § 1º (atestados limitados às parcelas de maior relevância ou valor significativo, assim consideradas as de valor igual ou superior a 4% do total estimado); art. 69, caput e §§ (coeficientes e índices econômicos previstos no edital e justificados); Súmula TCU nº 263 (quantitativos mínimos proporcionais e justificados); Decreto Municipal nº 77/2023, arts. 57 e seguintes.

Análise jurídica: A exigência de 50% do quantitativo se insere na orientação consolidada do TCU (Súmula 263) e foi motivada. O risco jurídico está na incoerência entre os instrumentos (edital x TR), que gera ambiguidade e impugnação, e na ausência de justificativa para as parcelas não exigidas e para a limitação da qualificação econômico-financeira, que reduz a segurança da Administração sem motivação. **Consequência da ausência de saneamento:** Impugnações por restrição à competitividade ou por ambiguidade; contratação de empresa sem lastro financeiro.

Recomendação: Uniformizar o item de atestados concomitantes entre TR e edital (a Procuradoria recomenda a redação mais ampla do TR, "concomitante ou não", salvo justificativa técnica); complementar o parecer técnico com a justificativa quanto às parcelas de escadas e portas e quanto ao material galvanizado (ou admitir "aço galvanizado ou equivalente"); identificar o registro profissional do subscritor; justificar a escolha da qualificação econômico-financeira (índices contábeis, nos limites do art. 69, ou a opção por exigir apenas a certidão negativa de falência).

.

8. Edital

8.1. Minuta de edital:

Localização: Edital, fls. 88-106 (capa e cabeçalho; itens 1.2, 5, 6.8-6.12, 7.5, 7.6.4.1, 15.12); anexos, fls. 107-108 e 122-125.

Situação encontrada; (i) o edital prevê critérios de inexequibilidade (itens 6.8-6.9), mas não localizei critério de aceitabilidade do preço **global e de cada etapa** do cronograma, exigido

pelo Decreto para empreitada por preço global; (ii) o modelo de proposta (Anexo IV) refere-se a “fornecimento” (fl. 123) e o TR a “ata de registro de preço” (item 8.21).

Fundamento jurídico: Lei nº 14.133/2021, art. 25, caput e § 3º (todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termo de referência e projetos, divulgados na mesma data do edital); art. 54 (publicidade no PNCP); art. 63, § 2º (vistoria); art. 94 decreto 77/2023 (critérios de aceitabilidade no edital) e art. 97 (preço global e por etapa do cronograma , quando necessário contatar a secretaria para adequar o TR ou justificar a ausência).

IV – CONCLUSÃO

1. Diante do exposto, esta Procuradoria opina pela regularidade jurídica do prosseguimento do processo, CONDICIONADA ao cumprimento prévio das condicionantes e ressalvas listadas no Anexo II, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

MARINES ELGER

Assinado de forma digital por MARINES ELGER
Dados: 2026.10.27 12:04:29 -03'00'

Marechal Cândido Rondon – PR., datado e assinado digitalmente.

Marinês Elger

Procuradora do Município
OAB 69.704 Port.1.024/2016