



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

Parecer nº 142/2026

Processo administrativo eletrônico nº 2.494/2026

Referência: Execução de infraestrutura na Ponte Hermínio Gonçalves

**EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.** Os documentos que instruem o processo encontram-se, em linhas gerais, adequadas para prosseguimento do feito, após os ajustes recomendados.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa especializada para realizar a execução de INFRAESTRUTURA E MESOESTRUTURA DE TRANSPOSIÇÃO, COMPREENDENDO A CONSTRUÇÃO DE ENCONTRO (CABECEIRA) EM CONCRETO ARMADO E EXECUÇÃO DE VIGA DE APOIO (ALMOFADA DE ASSENTAMENTO) SOBRE ESTRUTURA REMANESCENTE PARA RECEPÇÃO DE LONGARINAS NA PONTE HERMÍNIO GONÇALVES, ZONA RURAL DE CAÇADOR. A contratação será feita por meio de concorrência pública eletrônica, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

- I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Projeto Básico;
- IV) Memorial descritivo;
- V) Dotação orçamentária; e
- VI) Minuta do edital e do contrato administrativo;

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei n. 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n. 10.792/2023.

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.<sup>1</sup>**

#### **I. DA ANÁLISE JURÍDICA**

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

---

<sup>1</sup> *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer”<sup>2</sup>.

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. O certame tem como objetivo a contratação de uma pessoa jurídica especializada para a execução de infraestrutura e mesoestrutura de transposição, compreendendo a construção de encontro (cabeceira) em concreto armado e execução de viga de apoio (almofada de assentamento) sobre estrutura remanescente para recepção de longarinas na ponte Hermínio Gonçalves, localizada na área rural do município. A modalidade escolhida é a Concorrência Eletrônica, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço e o regime de execução por empreitada por preço unitário.

12. Verifica-se que a contratação pretendida está prevista no art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal n. 14.133/2021, vejamos:

*Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:*

- a) menor preço;**
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;*
- c) técnica e preço;*
- d) maior retorno econômico;*
- e) maior desconto;*

13. Dessa forma, a contratação de pessoa jurídica especializada em serviços de construção mostra-se viável, uma vez que a modalidade de licitação empregada é apropriada

---

<sup>2</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo: Atlas*, 2012. p. 239



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

tanto para obras quanto para serviços de engenharia, sejam eles comuns ou especiais. Tais serviços devem ser devidamente detalhados e especificados nos documentos preliminares, os quais serão analisados a seguir.

14. Inicialmente, cabe mencionar que formalizado o Requerimento de Contratação (REC), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei n. 14.133/2021 define a fase preparatória como primeira etapa do processo licitatório e é disciplinada pelo Capítulo II da referida lei.

15. No âmbito do Poder Executivo Municipal, o Decreto n. 10.792/2023 regulamentou que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e que as licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, inclusive as contratações diretas quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência.

16. O artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

*Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve **compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei**, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

*I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;*

*II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*

*III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;*

*IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*

*V - a elaboração do **edital de licitação**;*

*VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*

*VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*

*VIII - a **modalidade de licitação**, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*

*IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital**, tais como justificativa de **exigências de qualificação técnica**, mediante indicação das parcelas de **maior relevância técnica ou valor significativo do objeto**, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor*



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

*técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;*

*X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*

*XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei. (grifou-se)*

17. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Nele, são identificados o interesse público envolvido e a solução mais adequada para atendê-lo.

18. A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado, as quais podem diferir do pedido inicial definido no Requerimento de Contratação (REC). Após identificar a melhor solução, considerando possíveis alternativas, inicia-se a fase de estudo detalhado para definir o objeto da licitação e todos os seus aspectos. A instrução do processo licitatório deve refletir claramente essa sequência lógica.

19. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar. Apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, o documento aborda, em sua estrutura, a maioria dos elementos exigidos pelo § 1º do Art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e pela legislação municipal aplicável. Nele, a área técnica justifica a necessidade da contratação, descreve o problema a ser resolvido, avalia as soluções disponíveis, justificando a escolha da ponte de concreto, estima os custos com base nas tabelas SINAPI/SICRO e analisa os requisitos da contratação.

20. Do ponto de vista formal, o ETP cumpre seu papel de evidenciar a viabilidade e o interesse público na contratação, alinhando-se aos preceitos do planejamento exigido pela nova legislação.

21. Apesar da conformidade estrutural, a análise do conteúdo do ETP revela um ponto que demanda atenção quanto a omissão quanto à necessidade de Licenciamento Ambiental. O item 12 do ETP descreve os possíveis impactos ambientais e as medidas mitigadoras a serem exigidas da contratada. A análise é pertinente, mas o documento é omissivo quanto a um ponto: a exigibilidade de Licença Ambiental formal para a execução da obra.

22. O item 12 do ETP, relativo aos "Impactos Ambientais" aborda o tema de forma superficial, limitando-se a:

- Identificar, de forma genérica, os impactos potenciais da obra, como a "alteração do leito do rio devido às escavações", a "produção de resíduos" e o "risco de turbidez da água";



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

- Delegar à futura contratada a responsabilidade pela adoção de medidas mitigadoras, como a contenção de sedimentos e o manejo de resíduos.

23. Tal abordagem se mostra insuficiente e temerária. A fase de planejamento da contratação, materializada no ETP, exige que a Administração esgote todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir no processo, conforme o Art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Incumbia ao gestor, portanto, realizar a análise conclusiva sobre a exigibilidade ou, eventualmente, a dispensa do licenciamento ambiental para a intervenção pretendida, buscando o posicionamento formal do órgão ambiental competente.

24. Ao simplesmente transferir a responsabilidade pela gestão dos impactos à contratada, sem antes definir a necessidade de um processo de licenciamento ou autorização, a Administração cria um cenário de incerteza jurídica que pode resultar em questionamentos futuros, atrasos ou até mesmo o embargo da obra, caso a execução se inicie sem a devida chancela do órgão ambiental.

25. O ETP, como documento central de planejamento, deveria ter se posicionado conclusivamente sobre o tema, com base em consulta ao órgão ambiental competente. A ausência dessa verificação representa um risco jurídico-ambiental significativo, pois a eventual necessidade de licença não atendida pode acarretar a paralisação da obra e a responsabilização dos gestores.

26. Outro ponto a ser analisado referente ao cumprimento do disposto no art. 18, § 1º, XI, da Lei nº 14.133/2021, que exige que o Estudo Técnico Preliminar identifique e analise as "contratações correlatas e/ou interdependentes" a fim de garantir uma visão completa do projeto e evitar falhas de integração. O ETP apenas menciona "Não se aplica".

27. Esta declaração consiste em um erro material, pois contradiz a própria essência do projeto descrita em múltiplos pontos do ETP e dos demais documentos de planejamento. Todo o racional técnico e econômico da contratação está construído sobre a premissa de que a obra se destina a preparar a infraestrutura para receber "novas longarinas pré-moldadas de 10,00 metros a serem fornecidas pelo Governo do Estado".

28. A interdependência é explícita e inequívoca, pois o próprio ETP, ao justificar a escolha da solução, cita a "compatibilidade com o recebimento de longarinas fornecidas pelo governo do estado" como um fator logístico decisivo.

29. Ignorar essa dependência crítica no campo apropriado do ETP não é uma mera formalidade. Representa um vício de planejamento com riscos relevantes para a execução contratual, tais como:



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

- Atrasos na entrega das longarinas pelo Estado podem paralisar completamente a obra da empresa contratada, gerando pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro e extensões de prazo.
- A ausência de um planejamento formal da integração aumenta o risco de problemas de compatibilidade entre a infraestrutura executada pelo contratado e as longarinas fornecidas pelo Estado.
- A omissão cria um vácuo na gestão do projeto, pois não há análise sobre como a comunicação e a sincronização entre a Prefeitura, a empresa contratada e o órgão estadual serão gerenciadas.

30. Portanto, a falha em identificar e analisar essa interdependência fundamental demonstra uma visão fragmentada do projeto, exatamente o tipo de deficiência que a fase de planejamento da Nova Lei de Licitações visa coibir.

31. Destacamos que situação idêntica ocorreu nos processos administrativos 2467 e 2502, já analisados por esta Procuradoria, e que por lapso não houve a identificação.

32. O próximo passo após a elaboração do ETP com a escolha da melhor solução, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No mesmo sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n. 10.792, de 2023 definem que sempre que possível deve ser dedicado a cada processo a Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 14.133, de 2021:

*§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.*

*§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.*

33. No caso em análise, a Unidade Demandante não efetuou a avaliação de riscos. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações no procedimento licitatório e na contratação futura.

34. Importante ressaltar que embora não tenha efetuado a avaliação de riscos referente ao planejamento da licitação, verifica-se que o Projeto Básico apresenta, de forma satisfatória, a Matriz de Riscos contratual, cumprindo a exigência do Art. 22 da Lei nº 14.133/2021. Este



instrumento define as responsabilidades por eventos futuros, como variações geológicas, atrasos por força maior, etc.

35. Após a elaboração dos documentos mencionados, o processo deve ser instruído com o projeto básico. A elaboração do Projeto Básico deve atender aos requisitos estabelecidos no inciso XXV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

[...]

*XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:*

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;*
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;*
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;*
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos [incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei](#);*

36. O Projeto Básico elaborado atende ao requisitos do Art. 6º, inciso XXV, da Lei nº 14.133/2021, que o define como o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra. Destaca-se positivamente ao descrever de forma clara e pormenorizada o objeto da contratação, incluindo as especificações técnicas dos materiais e serviços; ao apresentar o valor estimado, o cronograma físico-financeiro e as fontes de custeio, elementos essenciais para o planejamento dos licitantes e da Administração; e, notadamente, ao incluir a indispensável Matriz de Riscos como anexo, em observância ao Art. 22, § 3º, da mesma Lei, alocando as responsabilidades entre Contratante e Contratado, o que demonstra um planejamento adequado e confere maior segurança jurídica à futura contratação.



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

37. Contudo, o documento apresenta erros materiais decorrentes do uso inadequado de modelos padronizados de outras contratações, constando em seu item 5.4.3, que os agendamentos para visita técnica devem ser realizados junto à Secretaria de Saúde, no telefone 49-988714800. De igual modo, o item 6.1.10 impõe à empresa vencedora a obrigação de manter placa de obra conforme modelo fornecido pela Secretaria da Saúde. Tais menções são contraditórias, pois o objeto é demandado e gerido pela Secretaria de Infraestrutura. Trata-se de erro material evidente decorrente de inadequada utilização de modelo de licitação anterior, pois o objeto refere-se a obras de infraestrutura viária coordenadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e pela Secretaria de Projetos e Obras Públicas. A redação deve ser ajustada para indicar o órgão correto e o número de contato do setor responsável.

38. Em relação às minutas do edital e contrato, anexadas aos autos, constata-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas para tais instrumento. Não obstante a conformidade geral, o Edital apresenta algumas inconsistências, as quais recomendamos ajustes.

39. Outra divergência detectada na análise dos documentos (ETP, PB e Edital) está na classificação quanto à natureza do objeto. O ETP, de forma justificada, classifica a contratação como "serviço especial de engenharia", dada a "alta complexidade técnica" (item 7 do ETP) da execução de fundações em rocha e das estruturas de ponte. Contudo, o Projeto Básico, em seu item 1.2, No item 1.2, o PB contradiz diretamente o ETP, reclassificando o objeto como "obra, sendo serviços comuns de engenharia". Esta definição é, em si, confusa, pois acumula os conceitos de "obra" e "serviço comum". O Edital, por sua vez, incorpora o Projeto Básico como seu Anexo I. Portanto, a definição contraditória e ambígua do PB ("obra" e "serviço comum") passa a fazer parte legal do instrumento convocatório, perpetuando a inconsistência.

40. A contradição nos documentos de planejamento demonstra uma indefinição técnica e jurídica que macula a fase preparatória. A distinção entre serviço comum, serviço especial e obra possui consequências diretas na escolha da modalidade, nos prazos e no rigor do julgamento, não sendo, portanto, mera formalidade.

41. Outra inconsistência verificada está no item 7.4, que replica o item 9.4.4 do Projeto Básico, que estabelece como requisito de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional a comprovação de experiência em "EXECUÇÃO DE PONTES DE CONCRETO ARMADO OU ESTRUTURAS SIMILARES".

42. Embora a intenção de utilizar o termo "estruturas similares" seja, presumivelmente, a de ampliar a competitividade para além de empresas que executaram exclusivamente pontes, a



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

sua subjetividade e ausência de definição objetiva representam um ponto de vulnerabilidade jurídica para o certame. A Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) exigem que os critérios de habilitação sejam claros, objetivos e pertinentes ao objeto, a fim de garantir o tratamento isonômico entre os licitantes e evitar interpretações discricionárias por parte do agente de contratação.

43. O problema reside na ausência de um parâmetro claro para o que a Administração considerará "similar". Um licitante que possua em seu acervo a execução de um viaduto ou uma passarela com complexidade técnica equivalente pode ser inabilitado por uma interpretação restritiva do julgador, ou, inversamente, uma empresa com experiência em uma obra de menor complexidade pode ser habilitada. Ambas as situações criam um alto risco de interposição de recursos administrativos, que podem atrasar e até mesmo anular o procedimento licitatório.

44. Para mitigar esse risco, é fundamental que o Edital defina, de forma clara e objetiva, o que será aceito como "estrutura similar", focando na essência técnica do objeto licitado. A própria fase de planejamento já oferece o fundamento para tal, ao mencionar no ETP (item 3.1, "a") que a contratação se destina a empresa especializada no ramo de "obras de artes especiais (OAE)".

45. Sugere-se, portanto, a inclusão de uma nota de esclarecimento no item 7.4 do Edital, com a seguinte redação:

*Para os fins de comprovação da capacidade técnica prevista neste item, serão consideradas estruturas similares outras Obras de Arte Especiais (OAE), tais como viadutos, passarelas ou pontilhões, desde que os atestados demonstrem que a execução tenha envolvido, cumulativamente, os elementos essenciais do objeto licitado, quais sejam: fundações, mesoestrutura (pilares ou encontros) e superestrutura em concreto armado.*

46. A adoção desta medida conferirá maior clareza, objetividade e isonomia ao julgamento da habilitação técnica, reduzindo significativamente a probabilidade de recursos e questionamentos futuros, ao mesmo tempo em que preserva a competitividade do certame.

47. Ressaltamos que ao examinar os atos que compõem o presente procedimento, constatou-se que o Engenheiro Civil Diego Dutra do Nascimento, concentrou uma parcela significativa de atribuições técnicas e administrativas essenciais na fase interna da contratação. O referido servidor figura formalmente como o responsável técnico pela elaboração da pesquisa de preços que embasou o orçamento de referência, subscreveu o Estudo Técnico Preliminar, o projeto de engenharia estrutural da ponte, o memorial descritivo dos serviços, as tabelas



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

orçamentárias detalhadas com a respectiva composição do BDI, o Projeto Básico da obra, além de ter sido pré-indicado formalmente no Projeto Básico para atuar como o Fiscal da Obra e da execução técnica do contrato. Essa extensa cumulação de atribuições de planejamento, orçamentação, modelagem técnica e futura fiscalização direta da obra de engenharia configura, sob uma análise estritamente abstrata, flagrante inobservância ao postulado da segregação de funções.

48. Contudo, a instrução processual foi devidamente integrada por uma Justificativa Administrativa subscrita pela Secretária Municipal de Projetos e Obras Públicas, Thaelys V. O. Peruzzolo, datada de 15 de maio de 2026. A referida manifestação justifica que a SEPOP foi recentemente instituída pela LC nº 473/2025, encontrando-se ainda em fase de consolidação administrativa e de implementação estrutural. Justifica-se que o Município de Caçador conta, no momento, com um quadro técnico de servidores efetivos extremamente reduzido e insuficiente para viabilizar a segregação absoluta de funções exigida pela norma geral. Argumenta a Secretária que a acumulação temporária ocorreu de forma planejada e transparente, visando exclusivamente garantir a continuidade do serviço público essencial e viabilizar a construção de uma rota viária rural indispensável para a comunidade, inexistindo qualquer indício de favorecimento pessoal ou de ofensa à moralidade.

49. A análise jurídica de tal justificativa deve ponderar a rigidez da regra legal em face do princípio constitucional da eficiência e da realidade administrativa de pequenos e médios municípios brasileiros. A jurisprudência dos tribunais de contas pátrios e os estudos doutrinários consolidados admitem de forma uníssona que a escassez de recursos humanos especializados em municípios de menor porte autoriza a mitigação temporária do princípio da segregação de funções, desde que tal situação seja formalmente justificada pela autoridade máxima do órgão e que se implementem mecanismos de controle interno compensatórios ao longo do procedimento.

50. Desse modo, resta claro que a justificativa administrativa apresentada pela SEPOP é plausível e demonstra a impossibilidade prática de designação de outro engenheiro com capacitação equivalente para atuar unicamente na fase preparatória, considerando o porte e a estrutura atual da secretaria municipal. Todavia, para resguardar a lisura do processo e afastar riscos de responsabilização futura perante os órgãos de controle externo, esta Procuradoria recomenda que se adotem controles compensatórios durante a fase de execução. Recomenda-se que o Gestor do Contrato designado, Wilson Reginato, atue de forma rigorosa na fiscalização dos atos emitidos pelo fiscal da obra Diego Dutra do Nascimento, realizando vistorias conjuntas periódicas e revisando os boletins de medição mensais antes de autorizar os pagamentos. Recomenda-se, de igual modo, que a Secretaria Municipal de Infraestrutura avalie a viabilidade



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

técnica de indicar outro servidor qualificado de seus quadros ou de secretarias correlatas para atuar como fiscal técnico adjunto da obra, assegurando-se uma dupla verificação nas medições físicas dos serviços prestados.

51. Por fim, imperioso destacar que após análise concatenada do Estudo Técnico Preliminar (ETP), do Projeto Básico (PB), do Edital e da respectiva Minuta de Contrato, constata-se a existência de vício que macula o procedimento, referente a transferência da responsabilidade pela obtenção de licenças ambientais para o futuro contratado.

52. A irregularidade, longe de ser um erro pontual, manifesta-se como uma diretriz em todas as fases do planejamento e nos instrumentos convocatórios, conforme se demonstra:

- No Estudo Técnico Preliminar: Como já mencionado, o documento é omissivo quanto à análise da necessidade de licenciamento, não apresentando qualquer estudo de impacto ou consulta formal ao órgão ambiental competente, descumprindo a exigência do Art. 18, § 1º, XII, da Lei nº 14.133/2021.
- No Projeto Básico (Anexo I do Edital): A falha é formalizada na Matriz de Riscos, que, ao tratar do "Licenciamento Ambiental", aloca expressamente ao "Contratado" a "Responsabilidade (...) [de] obter todas licenças em todas as esferas governamentais".
- Na Minuta do Contrato (Anexo V do Edital): A Cláusula 9.1.1, item XVII, consolida a irregularidade ao impor como obrigação da contratada "atuar junto aos órgãos federais, estaduais e municipais... para a obtenção de licenças e regularização dos serviços e atividades concluídas (ex.: Habite-se, Licença Ambiental de Operação etc.)".

53. Essa sistemática não está em consonância com a norma legal. A definição sobre a necessidade de licenciamento ambiental (seja uma licença completa, uma autorização ou uma declaração de dispensa) é um componente essencial e prévio da fase de planejamento. Trata-se de um dever indelegável da Administração Pública, pois a licença ambiental atesta a própria viabilidade do empreendimento perante a coletividade e o meio ambiente.

54. Ao transferir este ônus ao particular, a Administração não apenas se exime de sua obrigação primária de planejar adequadamente a contratação, como também cria uma condição de absoluta insegurança jurídica. O licitante é forçado a precificar uma proposta sem saber se a obra será ambientalmente viável, e o vencedor do certame assume o risco de, eventualmente, não conseguir a licença e ter seu contrato inviabilizado por um fator que foge à sua governabilidade.

55. Tal cláusula, portanto, pode ser considerada nula de pleno direito, por violar frontalmente os princípios do planejamento, da segurança jurídica e a repartição de riscos estabelecida pela Lei nº 14.133/2021. Trata-se de uma falha no processo, suficiente para justificar



**Estado de Santa Catarina**  
**Município de CAÇADOR**  
**Procuradoria Geral do Município**

a imediata impugnação do edital por qualquer interessado ou a sua anulação de ofício pelos órgãos de controle, razão pela qual recomendamos sua análise pela equipe técnica e unidade demandante.

**II. DA CONCLUSÃO**

56. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023, nos limites da análise jurídica, e em que pese a boa estrutura documental e o correto planejamento da contratação, recomenda-se o atendimento dos apontamentos delineados no presente parecer, para o prosseguimento do feito.

57. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir, submetidas à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las.

Caçador, SC, 03 de junho de 2026.

**Roselaine de Almeida Périco**  
**Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02**  
**OAB/SC 12.903**