



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 223/2025

Processo administrativo eletrônico nº 4.883/2025

Referência: Construção Muro de Contenção EMEB Pierina Santin Perret

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. FASE DE PLANEJAMENTO COM INCONSISTÊNCIAS NO ETP E TR. CENTRALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES. ELIMINAÇÃO DO CONTROLE INTERNO MÍNIMO. Recomenda-se o prosseguimento do processo, condicionado à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste, após as devidas adequações e correções.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DE MURO DE CONTENÇÃO NA EMEB PIERINA SANTIN PERRET. A contratação será feita por meio de concorrência pública eletrônica, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço.

Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

- I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Termo de Referência/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.¹**

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No

¹ 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, Petrólio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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.

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”*².

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. 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.

12. 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.

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

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

*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 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)*

14. 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.

15. A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado. 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.

16. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Preliminar. Apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele contém as previsões necessárias relacionadas no art. 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021, porém verifica-se fragilidades e inconsistências no procedimento.

17. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o documento que inaugura o planejamento. Sua função é estudar a necessidade e definir os requisitos estratégicos da solução, respondendo "o quê" a Administração precisa e "por quê". Ele não deve, em hipótese alguma, detalhar as regras da licitação ou as obrigações contratuais, pois essa é a função do Projeto Básico (ou Termo de Referência) e do Edital.

18. O item 3 do ETP analisado, embora contenha muitos elementos válidos e necessários, ele o faz de forma desorganizada e imprecisa. A seção mistura, sem qualquer critério, o que são requisitos de habilitação, obrigações da futura contratada, condições de participação e meras declarações de intenção. Essa confusão gera insegurança jurídica e abre margem para questionamentos.

19. A principal falha estrutural do item 3 é a ausência de uma distinção clara entre os diferentes tipos de requisitos. Um processo licitatório bem estruturado deve separar o que é exigido para uma empresa se habilitar a competir daquilo que será uma obrigação durante a execução do contrato. O ETP analisado aglutina tudo em uma lista confusa.

20. Diversos incisos do item 3.1 são, na verdade, regras que devem constar apenas no Edital da licitação, pois dizem respeito às condições de participação e à forma de apresentação das propostas. Exemplos:

c) "As empresas licitantes interessadas terão acesso ao Memorial Descritivo..." (Instrução para licitantes).

d) "Junto à documentação de habilitação, as licitantes deverão apresentar Declaração..." (Exigência de documento para a fase de habilitação).

g) "As Licitantes poderão fazer prévia visita ao local..." (Regra sobre vistoria facultativa).

t) Exigência de apresentação de "Declaração de cumprimento às normas de saúde e segurança do trabalho" junto à documentação de habilitação.

21. Isso pode gerar confusão e potencial contradição, pois, se o Edital, ao ser elaborado, modificar qualquer uma dessas regras, haverá uma inconsistência entre os documentos da fase de planejamento, criando uma brecha para questionamentos.

22. Ainda a grande maioria do texto do item 3 detalha obrigações que a empresa vencedora deverá cumprir durante a execução do contrato. Este conteúdo pertence, por excelência, ao Projeto Básico e, posteriormente, à minuta do Contrato.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

23. Toda a seção 3.2 é uma lista detalhada de deveres de execução da obra, que deve estar no Projeto Básico para orientar a execução e a fiscalização.
24. Tais situações ocasionam o esvaziamento da função do ETP. O documento deixa de ser um estudo estratégico para se tornar um amontoado de cláusulas operacionais, dificultando a visão geral do planejamento.
25. O item 3.1.h é ilegal e precisa ser removido. Referido item prevê que "Após declarado vencedor, o Município reserva-se do direito de realizar visita técnica em obras já executadas pela licitante, para verificação de correspondência entre o Atestado de Capacidade Técnica apresentado..."
26. Esta cláusula viola frontalmente o princípio do julgamento objetivo. A capacidade técnica é aferida na fase de habilitação, por meio da análise dos documentos solicitados. Criar uma "diligência de campo" subjetiva após o resultado da licitação é ilegal e abre margem para a desclassificação arbitrária do vencedor, configurando um vício insanável no processo.
27. O item 4 do ETP, como apresentado, é juridicamente frágil e tecnicamente incompleto. Ele se limita a informar uma única dimensão linear (33,07 metros), o que é manifestamente insuficiente para caracterizar a "estimativa das quantidades" de uma obra de engenharia. O texto informa apenas a extensão do muro, sem apresentar qualquer outro dado quantitativo sobre os serviços necessários para a sua construção (volume de concreto, peso do aço, área de forma, volume de escavação, etc.).
28. O art. 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021, é explícito ao exigir que o ETP contenha a "previsão da quantidade a ser contratada, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte". A simples menção a uma medida linear não constitui uma memória de cálculo. A Administração tem o dever de demonstrar, ainda que de forma resumida no ETP, *como* os quantitativos dos serviços foram apurados.
29. A análise do item 5 revela que o ETP cumpre o requisito básico do art. 18, § 1º, V, da Lei 14.133/2021, ao descrever e comparar diferentes soluções para o problema. A comparação considera diversos aspectos, como facilidade de construção, necessidade de fundação, ocupação de espaço, complexidade de execução e impacto ambiental, o que demonstra uma análise que vai além do mero custo.
30. A inconsistência no item corresponde a tratar apenas de uma análise é inteiramente descritiva e genérica. Afirmações como "ocupa um grande espaço", "custo inicial mais elevado" (implícito), ou "exige maior especialização" são feitas sem apresentar um único dado quantitativo para



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

comparar as soluções. Não há estimativa de custo, de prazo de execução ou de impacto dimensional para cada alternativa.

31. A Lei nº 14.133/2021 preza pela seleção da proposta mais vantajosa, o que exige uma análise objetiva. Para justificar a escolha de uma solução em detrimento de outras, a Administração precisa demonstrar com dados, ainda que estimados, por que aquela opção representa o melhor custo-benefício, considerando todo o ciclo de vida do objeto (art. 23, §1º). Uma análise baseada apenas em adjetivos é subjetiva e, portanto, juridicamente frágil.

32. Ademais o item "Levantamento de Mercado" não serve apenas para comparar diferentes *tecnologias* ou *métodos construtivos* (gabião vs. concreto armado). Sua função primordial, segundo o art. 18, § 1º, IV, da Lei 14.133/2021, é descrever e comparar "as diferentes soluções possíveis" para atender à necessidade da Administração.

33. A forma de execução é, em si, uma das primeiras e mais fundamentais "soluções" a serem consideradas. Antes mesmo de decidir *qual tipo de muro* construir, a Administração precisa decidir *quem* vai construir:

- Solução 1: A própria Administração (Execução Direta)
- Solução 2: Uma empresa contratada (Execução Indireta)

34. Portanto, a análise comparativa entre a execução direta e a indireta é o ponto de partida do levantamento de mercado, pelo que recomendamos seja reestruturado para refletir essa análise em dois níveis: primeiro, a forma de execução; segundo, os métodos construtivos.

35. O item 6, "Estimativa do Preço da Contratação" atende ao disciplinado pela Lei nº 14.133/2021, descrevendo a metodologia de forma clara e utilizando os referenciais corretos.

36. O item 7, que deveria se dedicar a descrever de forma consolidada a solução escolhida, falha em seu propósito e, em vez disso, acumula uma série de vícios de motivação, estrutura e procedimento.

37. O primeiro parágrafo do item 7 é uma repetição quase idêntica do item 1 "Descrição da Necessidade". Ele volta a descrever a situação crítica do muro e os riscos envolvidos. Em seguida, tenta justificar a contratação de empresa, o regime de empreitada por preço unitário e a modalidade de concorrência, além de listar artigos da Lei nº 14.133/2021.

38. Este item se transformou em um "depósito" de informações que pertencem a outras seções do ETP ou a outros documentos. A descrição da necessidade já foi feita no item 1. Repeti-la



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

aqui é redundante e demonstra falta de organização.

39. A justificativa para a execução indireta (contratar empresa) deve estar no item 5 "Levantamento de Mercado", onde se demonstra a inviabilidade da execução direta, conforme mencionado na análise deste.

40. A inconsistência mais grave é quando afirma: "...seus prazos constam no Termo de Referência, anexo a este Estudo Técnico." Este é um erro processual crasso. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o documento que antecede e subsidia a elaboração do Termo de Referência (TR) ou do Projeto Básico. Portanto, o TR não pode, em hipótese alguma, ser um anexo do ETP. Essa afirmação revela uma completa inversão da ordem cronológica e lógica das fases do planejamento. Recomenda-se a exclusão da menção ao "Termo de Referência, anexo a este Estudo Técnico". O ETP deve definir os requisitos e diretrizes, que serão posteriormente detalhados no Termo de Referência/Projeto Básico.

41. Na sequência o item 8, apresenta a conclusão de não parcelar correta, mas a justificativa é tecnicamente frágil e contraditória, vez que classifica a obra como uma "solução simples", o que é tecnicamente impreciso para uma estrutura de contenção, e ao mesmo tempo afirma que os serviços possuem "interdependência". A verdadeira justificativa para não parcelar reside na alta interdependência técnica, e não na simplicidade. A construção de um muro de contenção é um sistema único e indivisível; não é viável contratar uma empresa para a fundação, outra para a estrutura e uma terceira para a drenagem sem criar riscos graves de incompatibilidade, falhas estruturais e, principalmente, uma diluição inaceitável da responsabilidade técnica e da garantia da obra.

42. Recomenda-se aprimorar a justificativa, substituindo o argumento da "simplicidade" pelo argumento técnico da indivisibilidade. Exemplo: "A contratação não será parcelada por se tratar de objeto de natureza singular e indivisível. A demolição, fundação, estruturação e drenagem do muro de contenção formam uma unidade técnica e funcional, cuja execução por empresas distintas acarretaria prejuízos à padronização, à compatibilidade entre os elementos e à definição de responsabilidades pela garantia da obra. Desta forma, o não parcelamento é essencial para garantir a perfeita execução e a segurança do objeto, nos termos do art. 40, § 2º, III, da Lei nº 14.133/2021."

43. O item 10 é completamente inadequado, conceitualmente incorreto e estruturalmente defeituoso, misturando, de forma caótica, três tipos de ações que ocorrem em momentos distintos: Planejamento, que já deveriam ter sido feitas, como "Elaborar o projeto", "Realizar o bloqueio orçamentário", Seleção do Fornecedor: "Definir a modalidade", "Elaborar a minuta de contrato",



"Confeccionar o Edital", e ações prévias ao contrato "Definir os agentes de fiscalização", "Exigir a garantia", "Exigir ART/RRT de execução".

44. O texto demonstra um desconhecimento fundamental do fluxo processual da Lei nº 14.133/2021. O ETP é um documento que *subsidi*a a elaboração do edital; ele não pode listar a confecção do edital como uma "providência prévia ao contrato". As verdadeiras providências prévias são aquelas que ocorrem *após* a homologação da licitação e *antes* da assinatura do contrato com a empresa vencedora.

45. Sugere-se o aprimoramento na redação do item, listando apenas as ações a serem tomadas após a homologação do certame. Exemplo:

10. PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO

Após a homologação do processo licitatório, a Administração adotará as seguintes providências antes da emissão da Ordem de Serviço:

- a) Designar formalmente, por meio de portaria, o gestor e o fiscal do contrato.
- b) Exigir da empresa adjudicatária a prestação da garantia contratual no percentual de 5% do valor do contrato.
- c) Verificar a apresentação, pela contratada, da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) de execução da obra.
- d) Assegurar que a área da obra permaneça devidamente isolada e segura para o início dos trabalhos.

46. Quanto ao item 12, sua leitura demonstra um planejamento "pro forma" em todo o documento, mostrando-se uma dissertação genérica, superficial e completamente desconectada do objeto real da contratação, falhando em cumprir sua função legal e técnica. Identifica-se três vícios: generalidade e abstração, impertinência e de motivação nas medidas mitigadoras.

47. O texto fala de "emissão de gases de efeito estufa" e "degradação de ecossistemas" de forma genérica. A análise de impactos ambientais em um ETP deve ser específica e concreta. Quais são os impactos *desta obra específica*? Os impactos reais e diretos são: geração de entulho (resíduos da construção civil), poluição sonora (ruído de máquinas), emissão de poeira e risco de erosão e assoreamento no local da escavação. O texto ignora todos eles.

48. A menção a "conscientização e a educação sobre questões ambientais podem ser integradas ao currículo escolar" é a prova cabal de que o texto foi copiado de um documento genérico sem qualquer filtro crítico. Esta é uma política pública de educação, que não tem absolutamente nenhuma



relação com um contrato de engenharia para construir um muro. É um conteúdo absurdo e impertinente.

49. : As "medidas" propostas são apenas boas intenções, sem qualquer força jurídica. "Uso de materiais de construção sustentáveis" e "planejamento cuidadoso" não são obrigações contratuais fiscalizáveis. As medidas mitigadoras em um ETP devem ser o embrião de cláusulas contratuais específicas. Por exemplo, em vez de "implementação de programas de reciclagem", a medida correta seria: "Exigir da contratada a apresentação de um Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC) e a comprovação da destinação final ambientalmente adequada de todo o entulho gerado, sob pena de multa".

50. Recomenda-se reescrever o item 12, focando nos impactos reais, como geração de entulho, ruído, poeira, e propor medidas mitigadoras concretas, específicas e que possam ser transformadas em obrigações contratuais claras e fiscalizáveis.

51. Finalizando a análise do ETP, o item 13 acerca da declaração de viabilidade, da forma como está redigida, falha em atender ao disposto na lei. Este item é manifestamente insuficiente e conclusivo sem motivação. Ele é um exemplo clássico de texto "pro forma" que não cumpre sua função legal, pois simplesmente afirma que a contratação é viável, mas não demonstra essa viabilidade. O item 13 não é um local para fazer uma declaração de fé, mas sim para ser a conclusão sumária de todo o estudo, conectando as análises feitas nos itens anteriores.

52. O item 13 deve ser aprimorado para que ele funcione como uma conclusão executiva do estudo. Exemplo:

13. VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Diante do exposto neste Estudo Técnico Preliminar, conclui-se que a contratação é viável.

A viabilidade técnica foi demonstrada pela análise comparativa de soluções (item 5), que identificou o método de muro com vigas e pilares como o mais adequado para as condições do local.

A viabilidade operacional foi confirmada pela análise que demonstrou a inviabilidade da execução direta e a vantagem da execução indireta por empresa especializada (item 5.1).

A viabilidade orçamentária é atestada pela estimativa de preço de R\$ 99.936,97 (item 6), compatível com os referenciais do SINAPI, e pela existência de bloqueio orçamentário prévio nos autos do processo (Anexo X). Desta forma, a contratação atende aos requisitos de vantajosidade e interesse público, estando apta a prosseguir para a fase de elaboração do Projeto Básico e do Edital.

53. 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 §§



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal nº 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 nº 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.

54. 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.

55. Após a elaboração do ETP e Análise de Riscos, o processo deve ser instruído com o projeto básico. A elaboração do Termo de Referência/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;*



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

- 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;

56. A unidade demandante elaborou um Termo de Referência para instruir a licitação da obra. A Lei nº 14.133/2021 é categórica ao diferenciar os instrumentos de planejamento. Conforme o art. 6º:

- Termo de Referência (Inciso XXIII): É o documento necessário para a contratação de bens e serviços.
- Projeto Básico (Inciso XXV): É o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra ou serviço de engenharia, servindo de base para a licitação.
- Obra (Inciso XII): Toda atividade de construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de um bem, com intervenção no meio físico.

57. O objeto em questão, construção, é, inequivocamente, uma obra. Portanto, o instrumento de planejamento que deve fundamentar o edital é o Projeto Básico, e não o Termo de Referência.

58. A utilização do instrumento inadequado representa um vício formal. Embora o documento intitulado "Termo de Referência" contenha muitos elementos de um Projeto Básico, a nomenclatura e o fundamento legal estão equivocados, e qualquer licitante pode impugnar o edital alegando o descumprimento de um requisito formal essencial da lei, o que pode levar à suspensão ou anulação do certame, e ainda a confusão entre os instrumentos pode gerar dúvidas sobre quais requisitos legais são aplicáveis, fragilizando todo o processo perante os órgãos de controle.

59. Assim, é recomendável a substituição do Termo de Referência por um Projeto Básico, readequando o documento para que atenda formalmente aos requisitos do art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133/2021. O conteúdo já produzido pode ser aproveitado, mas o instrumento deve ser o correto.

60. Em que pese o vício formal na nomenclatura do documento, o mesmo revela um progresso notável e decisivo em relação ao ETP. O documento apresenta uma estrutura e conteúdo adequadas.

61. Embora ainda existam pontos de melhoria, o TR, em sua essência, sana inconsistências mais graves do ETP e se constitui num instrumento juridicamente apto para fundamentar a licitação.

62. Apesar da boa apresentação do TR, alguns pontos podem ser aprimorados para elevar ainda mais a segurança do processo, dentre eles o itens que fazem referência ao ETP. Dado que o



ETP continha múltiplas inconsistências, essa referência, embora comum, pode gerar uma contaminação residual. Havendo a revisão do ETP, tal situação estará apta ao prosseguimento.

63. Situação que requer análise é quanto a matriz de alocação de risco anexa no Termo de Referência/Projeto Básico. Verifica-se que se mantém a utilização de um modelo genérico que contém riscos da fase de planejamento, como "dificuldade de elaboração do Projeto Básico". Uma matriz de riscos que integra o contrato deve tratar exclusivamente dos riscos da fase de execução contratual.

64. Para ilustrar e melhor compreensão façamos uma analogia com a construção de uma casa, onde a gestão de riscos, seria um trabalho do engenheiro de planejamento, antes mesmo de começar a obra, que vai analisar tudo o que pode dar errado:

- a) O terreno é instável? - risco geológico
- b) Será que a prefeitura vai demorar para aprovar o projeto? - risco de licenciamento
- c) E se o preço do cimento disparar? - risco de mercado
- d) Será que vamos encontrar mão de obra qualificada? - risco de RH
- e) E se chover muito durante a fundação? - risco climático

65. O objetivo da análise de riscos, prevista no art. 46 do Decreto nº 10792/2023 é tomar decisões melhores na fase de planejamento. Com base nela, a equipe técnica pode decidir mudar o tipo de fundação, iniciar a obra em outra estação do ano, ou até mesmo concluir que o projeto é inviável.

66. Por sua vez, a Matriz de Riscos, é um documento contratual. No exemplo da construção de uma casa ela será o contrato com o empreiteiro. Uma vez decidido que a casa será construída, este documento específico responde a uma única pergunta: Se algo der errado durante a execução da obra, quem paga a conta? Nela haverá a alocação dos riscos ao contratante ou ao contratado.

67. Portanto a análise de riscos do ETP, exigida pelo art. 46 do Decreto, é um diagnóstico para uso interno da Administração. Ela serve para que a própria Administração identifique e trate os seus próprios problemas de planejamento. Riscos como: dificuldade de elaborar o Projeto Básico, orçamento inadequado, licitação fracassada ou deserta, são problemas que a Administração deve resolver antes de publicar o edital. Eles são riscos da fase de planejamento.

68. A Matriz de Riscos do Contrato, por outro lado, é um documento bilateral, que será assinado pela Administração e pela empresa vencedora. Ela não trata dos problemas internos da Administração, mas sim dos eventos futuros e incertos que podem ocorrer durante a execução da obra e define, previamente, quem arcará com as consequências financeiras ou de prazo.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

69. Assim, recomenda-se a revisão da Matriz de Riscos anexa ao Projeto Básico, intitulado como Termo de Referência no processo em análise, deve ser revista, removendo os riscos da fase de planejamento e incluindo riscos específicos da fase de execução da obra. A matriz deve ser uma ferramenta prática para orientar a fiscalização e o gestor do contrato, e não um documento meramente protocolar. O conteúdo deste anexo deve listar os riscos da fase de execução da obra, exemplo geotécnicos, climáticos, de projeto executivo, etc., e alocando a responsabilidade por cada um deles à Contratante ou à Contratada, conforme acima já mencionado.

70. 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. 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;*

71. 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 tanto para obras quanto para serviços de engenharia, sejam eles comuns ou especiais.

72. 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, ressaltando-se apenas a necessidade de revisão em caso de atendimento as recomendações exaradas quanto aos documentos de planejamento.

73. Por fim, imperioso destacar que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 7º, § 1º, estabelece que a autoridade máxima do órgão deve observar o princípio da segregação de funções, vedando a designação do mesmo agente público para atividades suscetíveis a risco, de modo a evitar o conflito de interesses e fraudes.

74. O objetivo é simples: evitar que a mesma pessoa execute, autorize, controle e registre um ato. É um mecanismo de controle que exige que diferentes "olhos" revisem as diferentes etapas do processo. Quem planeja não deve ser o único a executar, quem executa não deve ser o único a



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

fiscalizar, e quem fiscaliza não deve ser o único a pagar.

75. Consta-se que a servidora Paola Gomes é a engenheira responsável pelo projeto e documentos da fase de planejamento, e consta na Minuta do Contrato, designada para exercer a função de Fiscal da Obra.

76. O princípio da segregação de funções, previsto no art. 5º e detalhado no art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, é um pilar da governança em contratações públicas. Ele veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, com o objetivo claro de reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes.

77. A situação verificada no processo em análise, não é apenas uma violação, mas a forma mais crítica e exemplar de violação ao princípio da segregação de funções. Ocorre uma fusão completa e perigosa entre as fases de concepção e controle, pois a servidora designada para ser a Fiscal da Obra é a mesma pessoa que criou o objeto a ser fiscalizado (projeto, memorial, orçamento).

78. Isso cria um conflito de interesses absoluto e insuperável. A servidora estará em uma posição em que terá que fiscalizar a si mesma. Se o projeto contiver um erro, se o memorial descritivo for omissivo ou se o orçamento tiver um equívoco de quantitativo, a fiscal, para cumprir seu dever, teria que apontar uma falha cometida por ela mesma enquanto projetista.

79. A imparcialidade, que é a essência da fiscalização, fica completamente destruída. A fiscalização, neste arranjo, perde todo o seu propósito como mecanismo de controle e se torna uma mera formalidade, incapaz de proteger o interesse público.

80. As consequências poderão estar relacionadas a anulação de atos, pois um fiscal de contrato não pode ter atuado na fase preparatória de forma tão intensa. A jurisprudência do TCU é pacífica em vedar que o autor do projeto seja o único fiscal da obra; ou num conflito de interesses evidente, pois se houver um erro no projeto, a fiscal, que também é a projetista, terá um incentivo para não apontá-lo, pois estaria apontando uma falha própria, pois não terá a isenção necessária para exigir correções ou glosar pagamentos por problemas originados em seus próprios documentos; e ainda poderá haver sua responsabilização pessoal, pois em caso de problemas na obra, a concentração de funções agrava sua responsabilidade, que responderá não apenas como projetista, mas também como fiscal que falhou em seu dever de controle.

81. É preciso reconhecer que, sendo a estrutura de pessoal enxuta é comum que um único engenheiro seja responsável por todo o ciclo de uma obra. No entanto, a nova Lei de Licitações não flexibiliza o princípio da segregação de funções por esse motivo. Pelo contrário, ela exige que a Administração, mesmo com poucos servidores, crie mecanismos de controle e mitigação de riscos.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

82. A principal medida de controle é garantir a segregação na fase de execução. A Administração deve, desde já, designar formalmente no processo um outro servidor, ou uma comissão de servidores, para atuar na fiscalização técnica do contrato. Este fiscal não pode ser o profissional que elaborou os projetos.

83. A ausência de segregação de funções não é uma mera formalidade, é a ausência de um dos mais importantes mecanismos de controle para prevenir erros, desperdícios e fraudes. O prosseguimento do certame sem a adoção de medidas mitigatórias, especialmente a garantia de uma fiscalização independente, é um ato de alto risco.

84. A designação da fiscal da obra por ser a própria autora dos projetos e do orçamento, constitui uma violação flagrante, direta e insanável ao princípio da segregação de funções, previsto nos artigos 5º e 7º da Lei nº 14.133/2021.

85. Este é um dos vícios mais graves que podem ser cometidos na fase de planejamento, pois compromete a estrutura de controle que deveria proteger todo o ciclo de vida da contratação.

86. Ademais, o Decreto Municipal nº 10.792/2023, ao regulamentar a matéria, reforça esse papel. O art. 5º, I, do decreto, atribui ao agente responsável a responsabilidade de impulsionar o procedimento, *"inclusive demandando às áreas internas [...] o saneamento da fase preparatória, caso necessário"*.

87. O art. 169 da Lei nº 14.133/2021 estrutura o controle das contratações em três linhas de defesa. A primeira é composta pelos agentes que atuam diretamente na execução do processo, vejamos:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante a adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estarem subordinadas ao controle social, submeter-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação, autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

88. Isso significa que a Diretoria de Compras e Licitações, como parte integrante e especializada desta primeira linha, tem o dever funcional de realizar uma análise crítica preliminar de toda a documentação que recebe. Seu papel não é passivo, mas sim ativo e preventivo.

89. Ressalta-se que o papel da Diretoria de Compras e Licitações, conforme o art. 169, I, da Lei nº 14.133/2021, é ser o primeiro filtro de legalidade e eficiência do processo de contratação. Ela



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

é a guardiã das regras do jogo na fase interna.

90. No caso concreto, ao receber a documentação e, presumivelmente, dar andamento a ela sem apontar os vícios, como no caso da falta de segregação de funções, a Diretoria de Compras e Licitações falhou em cumprir seu dever como primeira linha de defesa, tornando-se corresponsável pelas irregularidades do procedimento. Ela abdicou de seu papel de controle para se tornar uma mera etapa burocrática, o que aumenta o risco para toda a Administração e para o gestor que, ao final, assinará o contrato confiando que as etapas anteriores foram devidamente validadas.

II. DA CONCLUSÃO

91. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792/2023, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, recomenda-se o prosseguimento do processo sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste, devido às recomendações emitidas no decorrer deste parecer.

92. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 30 de dezembro de 2025.

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