PARECER Nº. 127/2025 Blumenau, 11 de maio de 2026.

Processo Eletrônico nº 2026-267

Modalidade: Concorrência Eletrônica nº 19/2026

Agente de contratação: MICHELE FERNANDA WRUCK

Secretaria Gestora: – SEMOB

Destinatário: SEDEAD (Diretoria de Compras e Licitações)

EXECUÇÃO DA OBRA DE CONTENÇÃO PARA ESTABILIZAÇÃO DE UMA ENCOSTA LOCALIZADA NA RUA LAURO ZOMER, BAIRRO PONTA AGUDA. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL Nº 15.050/2023. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DEMAIS DOCUMENTOS.

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo licitatório encaminhado pela Secretaria Municipal de Administração/Diretoria de Compras (SEDEAD), para análise jurídica, tendo como objeto a *execução da obra de contenção para estabilização de uma encosta localizada na Rua Lauro Zomer, Bairro Ponta Aguda*.

Instruem o processo os seguintes documentos: termo de pedido de compras; mapa de preços; Documento de Formalização de Demanda (DFD); Estudo Técnico Preliminar (ETP); termo de referência – TR; Declaração de disponibilidade orçamentária e financeira; planilha de custos unitários; termo de pedido de compras; Planilha em branco; ART; Memorando SEMOB nº149/2026: Solicita AUA obras de contenção de encostas (parte 02); Estudo inicial das soluções propostas (Defesa Civil); Projeto Executivo de Infraestrutura (Memorial Descritivo e Especificações do Projeto); Projeto Executivo de Contenção em Cortina Atiranta e Solo Grampeado (Volume 03 – Memorial descritivo e especificações de Projeto); Cálculo do BDI; BDI diferenciado; cronograma global; Indicação do gestor e fiscal do contrato; Parecer Técnico nº 340/2025/CRI/CGR/DOP/SEDEC; Regulamentação de sinalização temporária e dispositivos auxiliares de vias municipais; Manual de Marca do Governo Federal; minuta do edital de concorrência eletrônica; minuta de contrato; Portaria SEDEAD nº 39293/2026 (portaria de nomeação da agente de contratação).

O processo em análise encontra-se numerado até as fls. 477.

É, em síntese, o que nos cumpre relatar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. Do parecer jurídico

O parecer é o instrumento jurídico pelo qual se presta assessoramento técnico ao Poder Público, por meio de desenvolvimento de raciocínio jurídico em torno de questionamentos formulados.

Desta feita, o parecer tem por escopo a análise de questões *jurídicas*, devendo abster-se de adentrar em temas técnicos, relacionados ao mérito administrativo.

Neste sentido, o art. 9º da IN/PGM nº 01, de 18/10/19 dispõe:

> A atividade consultiva deve sempre evitar posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como especificidades técnicas, temas administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo sobre eles emitir posicionamento técnico-jurídico ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Ademais, a presente *manifestação jurídica*[1] tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no ***controle prévio de legalidade***, conforme estabelece o *caput* e incisos I e II, do §1º do artigo 53, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
>
> § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
>
> I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
>
> II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

[1]. Conforme parecer parametrizado elaborado pela Advocacia Geral da União (AGU) para a Nova Lei de Licitações.

Como se observa do dispositivo legal supra, o controle prévio se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Nesse sentido, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Por outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico (da PGM) exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências, atendendo ao *princípio da segregação de funções*.

Por fim, cumpre salientar que determinadas observações são realizadas em prol da segurança da própria Administração Pública, sem caráter vinculativo, cabendo às autoridades competentes, avaliá-las e acatá-las, ou não, na margem de *discricionariedade* que lhe é conferida.

Ao analisar os autos, verifica-se que os documentos foram elaborados sem a devida sequência cronológica. Isto porque, o processo deve seguir uma ordem lógica, o que, salvo melhor juízo, não ocorreu no caso em análise.

Com efeito, verifica-se que a planilha e outros documentos, foram elaborados antes do DFD, ETP e do Termo de Referência, o qual demonstra uma desorganização na ordem lógico-cronológica processual.

Importante destacar que ao instruir o processo eletrônico da licitação, os documentos devem ser elaborados e anexados de acordo com a sequência lógico-cronológica da elaboração dos artefatos do planejamento, a fim de comprovar que as fases de cada etapa do processo foram respeitadas.

Para tanto, visando iluminar o caminho dos agentes responsáveis pela formalização/montagem do processo, traz-se a lume um quadro no qual descreve a ordem cronológica dos artefatos do planejamento, veja-se:

Diante disso, recomenda-se que a Secretaria Gestora e a SEDEAD observem o exposto acima e fiquem atentas na organização processual, quando da autuação do processo eletrônico, a fim de proceder à juntada dos documentos obedecendo à sequência lógico-cronológica.

2. Da análise do processo

– Da Lei nº 14.133/2021 e Decretos Municipais

Inicialmente, cumpre salientar que o presente procedimento licitatório, na modalidade Concorrência Eletrônica está sendo analisado/conduzido em estrita observância às disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, que institui o novo regime jurídico das

licitações e contratos administrativos, bem como ao Decreto Municipal nº 15.050/2023, diploma regulamentar que disciplina a aplicação da referida Lei no âmbito da Administração Pública Municipal de Blumenau.

– Formato da licitação

O processo em epígrafe tramita *eletronicamente*, conforme preconiza a Lei Federal nº 14.133/2021, *in verbis*:

> Art. 12 [...] VI – os atos serão preferencialmente digitais, **de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico**.
>
> Art. 17. [...] §2º **As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica**, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. **(grifo nosso)**

Somado a isso, o art. 87 do Decreto Municipal nº 15.050/2023 dispõe que:

> Art. 87. **As licitações realizadas pelo Município de Blumenau deverão ser processadas, preferencialmente, na forma eletrônica**, ressalvadas aquelas que visem ao incentivo, à promoção e ao desenvolvimento local e regional, as quais poderão ser realizadas na forma presencial com uso de videoconferência. **(grifo nosso)**

Assim, o presente processo atende à recomendação legislativa, quanto a sua formatação eletrônico-digital.

– Da utilização das minutas padronizadas e organização do processo

O processo em análise foi instaurado com base na Lei nº 14.133/2021, sendo que o seu art. 19 prevê:

> Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:
>
> I – instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;
>
> II – criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo

> do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
>
> III – instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;
>
> IV – instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
>
> V – promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Diante disso, foram disponibilizadas pela Comissão de Acompanhamento, Regulamentação e Implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (CNLLC – Portaria Municipal nº 26.740/2022) **minutas padronizadas** dos documentos relativos ao processo de licitação, que devem ser adotadas doravante por todos os órgãos municipais, procedendo aos ajustes necessários, de acordo com as peculiaridades de cada caso.

Relembre-se, a propósito, que as minutas não podem ser alteradas/desvirtuadas sem aval formal prévio da Procuradoria Geral do Município (PGM/DLCC), conforme art. 11 e seu parágrafo único, do Decreto Municipal nº 15.050/2023.

Além de fazer uso das referidas minutas, imprescindível que cada servidor faça uma leitura prévia e atenta de cada documento, individualmente, compreendendo, por meio das explicações e exemplos neles dispostos, como se dará o adequado preenchimento em cada situação.

Ademais, salienta-se que além de disponibilizado internamente, se encontra no site do Município (na intranet) o ***caderno de normas licitatórias,*** sendo que as regras nele constantes referem-se a procedimentos que serão adotados pelo Município na condução dos processos licitatórios como um todo.

Importante elencar o que o Decreto Municipal que regulamentou a NLLC no Município de Blumenau dispõe sobre a **organização do processo:**

> Art. 28. Os documentos destinados aos fornecedores serão elaborados de **maneira clara e de fácil compreensão, evitando-se a repetição de informações.**
> Art. 29. O anteprojeto, **projeto básico ou termo de referência serão públicos** para acesso de qualquer interessado, **mas não farão parte dos anexos do edital, devendo suas informações serem distribuídas entre o**

> **edital, as especificações, o contrato** e a ata de registro de preços, quando houver.
> **Parágrafo único.** Todas as informações disponíveis nos anexos farão parte do edital e todas as regras do edital e anexos compõem o respectivo contrato e a ata de registro de preços. **(grifos nossos)**

Desta feita, verifica-se a importância da utilização dos documentos das **minutas padronizadas no seu devido *tempo* e *modo*, seguindo uma ordem lógica e cronológica**, de acordo com as fases e atividades do processo dispostas nos arts. 25 e 26 do Decreto Municipal nº 15.050/2023. Até porque, as informações de um documento serão aplicadas nos demais, evitando-se, assim, a repetição e/ou contradição das informações neles veiculadas.

– Do planejamento da contratação

A Lei nº. 14.133/2021 traz como um dos seus principais pilares a necessidade de enfoque no ***planejamento*** nas contratações públicas, inclusive o elencando como um princípio (art. 5º) e visa, assim, promover uma mudança na forma como se realizam as aquisições de bens e contratações de serviços pelos órgãos públicos, não se restringindo a simples regras de regulamentação dos trâmites envolvidos.

Um dos grandes objetivos da norma é que se instituam, nos órgãos públicos, cenários em que as contratações sejam, de fato, idealizadas e planejadas, otimizando o sistema de gerenciamento da Administração Pública e possibilitando a adequada e eficiente alocação dos recursos públicos para atendimento das demandas, além de diminuir as urgências que surgem em razão de uma inadequada organização.

Além disso, há que se mencionar que o processo de contratação, nos moldes da Lei nº 14.133/2021, encontra-se dividido em 03 (três) grandes fases, assim definidas nos incisos do art. 25 do Decreto Municipal nº 15.050/2023:

> Art. 25. O processo de contratação se subdivide nas seguintes fases:
>
> I – **preparatória**: objetiva caracterizar o problema a ser resolvido, identificar no mercado a melhor solução

> disponível, que seja viável técnica e economicamente, definir o procedimento e as condições de contratação, gerenciar riscos e produzir as minutas dos documentos necessários ao processo de contratação;
>
> II – **de seleção de fornecedor**: corresponde à etapa de avaliação da proposta e das condições de habilitação dos proponentes; e
>
> III – **de execução contratual**: corresponde à execução do objeto do contrato e será acompanhada por procedimentos de gestão e fiscalização que visem o adimplemento contratual, por meio de ferramentas disponibilizadas pelo município de Blumenau. **(grifou-se)**

Sobre a fase preparatória, o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que **é caracterizada pelo planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, 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.

Por fim, visando complementar, convém destacar que a fase preparatória deve ser composta pelo rol de atividades elencadas no art. 26 do mencionado Decreto.

– Do Documento de Formalização de Demanda (DFD)

Conforme se extrai do inciso V, do art. 4º e art. 27, ambos do Decreto Municipal nº 15.050/2023, o Documento de Formalização de Demanda é o documento que dá início ao processo de contratação e tem como finalidade expor a necessidade do contratante, indicando "*o problema a ser resolvido, a solução já utilizada anteriormente, se for o caso, e o prazo para início e conclusão da execução do serviço ou do fornecimento*".

Trata-se, portanto, de um documento *preliminar* da fase de contratação e tem como objetivo elencar as possíveis ideias do que será feito para atender às necessidades e problemas identificados, sendo que a efetiva solução encontrada e as informações concretas somente serão definidas (identificadas) quando da realização do Termo de Referência/Projeto Básico (em momento ulterior).

No caso dos autos, constatou-se que o DFD foi redigido com base na minuta feita pela Comissão do Município e se encontra nas fls. 2-5 do processo, sendo pertinente tecer alguns comentários sobre o documento:

(i) Constata-se que o item 2 do DFD apresenta descrição excessivamente sucinta, limitando-se a informar que "*necessita-se estabilizar definitivamente uma encosta...*".

Tal abordagem, entretanto, não atende aos requisitos mínimos de motivação exigidos para a adequada instrução do procedimento licitatório, especialmente no que se refere à clara demonstração da necessidade que justifica a contratação, conforme orienta a minuta padronizada aplicável.

É imprescindível que o DFD identifique, de forma expressa e objetiva, qual o problema que a Administração Pública pretende solucionar no referido logradouro. A simples menção à "estabilização de uma encosta" não caracteriza, por si só, a necessidade administrativa. As informações constantes dos autos evidenciam que a necessidade de intervenções para a estabilização e contenção da encosta da Rua Lauro Zomer, circunstância que, em tese, demanda a execução de obras de infraestrutura destinadas à melhoria das condições locais.

Nesse sentido, cabe à área técnica indicar, de maneira preliminar e fundamentada, quais intervenções são indispensáveis no local para atender ao interesse público, tais como escavações controladas, a execução de estrutura de contenção em enroncamento de pedras, a execução de obras de contenção ou outros serviços correlatos necessários à solução integral da demanda.

Diante disso, recomenda-se o aperfeiçoamento **do item 2** do DFD, de modo a incluir descrição clara e completa da necessidade administrativa, conforme os elementos técnicos disponíveis nos autos, garantindo-se transparência, motivação adequada e aderência às diretrizes da Lei nº 14.133/2021.

– Do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

A fase preparatória da contratação, no regime da Lei nº 14.133/2021, também é composta por outro novo documento denominado **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, conceituado no inciso XX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 36 do Decreto Municipal nº 15.050/2023 da seguinte forma:

> Art. 6º [...] XX: estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do pHlanejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico

> a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;
> Art. 36. O estudo técnico preliminar deverá refletir o resultado de levantamentos, pesquisas e as conclusões sobre o problema a ser resolvido e a melhor forma de solucioná-lo, e sua elaboração considerará (...).

Portanto, após o DFD, é necessária a formalização do ETP. Trata-se de documento desenvolvido a partir de um problema de interesse público no qual necessita das opções de soluções diante das opções disponíveis no mercado, exigindo-se a definição da melhor solução a ser contratada sob o ponto de vista da viabilidade técnica, econômica e ambiental, com base na análise comparativa-valorativa.

Os requisitos mínimos do Estudo Técnico Preliminar (ETP) encontram-se previstos nos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, bem como nos incisos do art. 36 do Decreto Municipal nº 15.050/2023, os quais disciplinam os elementos necessários à adequada instrução da fase preparatória das contratações públicas.

O Decreto Municipal nº 15.050/2023, por sua vez, estabelece hipóteses excepcionais de dispensa da elaboração do ETP, conforme disposto no §1º do art. 36, a saber:

> (i) contratações emergenciais;
>
> (ii) contratações cujos valores sejam inferiores a 5 (cinco) vezes os limites previstos nos incisos I e II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133/2021;
>
> (iii) contratações de remanescente de obra, nos termos do §7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021; e,
>
> (iv) prorrogações de contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

No caso em tela, o Estudo Técnico Preliminar se encontra junto às fls. 6-13, do processo.

Sobre o **item 2** reitera-se as menções acima a respeito do DFD.

O **item 03**, que trata do **levantamento de mercado e da escolha da melhor solução**, apresenta inconsistências e omissões que comprometem a adequada instrução do processo e o atendimento às exigências da Lei nº 14.133/2021.

Embora conste no ETP informações sobre duas soluções sugeridas/"recomendadas" (cortina atirantada + solo grampeado),

deixando de apresentar outras possibilidades de solução do problema (sistema de terraplanagem e revegetação, muro de gravidade tipo gabião, enrocamento, solo reforçado por geogrelhas, associado a um revestimento rígido na superfície...) e aponte vantagens e desvantagens genéricas sobre as referidas escolhas, **não foram avaliadas outras questões/variáveis relacionadas à obra, que indiquem que as escolhas feitas são, de fato, as melhores para atender à demanda.**

A simples descrição teórica das alternativas não configura levantamento de mercado, uma vez que a lei exige pesquisa concreta de soluções disponíveis, com dados quantitativos, valores e fontes consultadas, que permitam demonstrar a viabilidade e vantajosidade da solução escolhida.

O ETP limita-se a mencionar diferentes tipos de soluções, mas não apresenta critérios técnicos ou econômicos objetivos que embasaram a escolha de "*solução integrada de cortina atirantada + solo grampeado*" em detrimento de outras opções.

De acordo com o inciso I do §1º, do art. 18, da Lei 14.133/2021, o estudo técnico deve comparar alternativas quanto aos custos, durabilidades, manutenção e impacto ambiental, o que não ocorreu. A escolha foi justificada de forma meramente conclusiva, sem dados de custo-benefício, ciclo de vida útil ou viabilidade de execução.

O item não informa de onde foram obtidas as informações técnicas e econômicas sobre as diversas soluções sugeridas e seus desempenhos. Essa omissão afronta o princípio da publicidade e da rastreabilidade da motivação administrativa, dificultando a verificação da fidedignidade e atualidade dos dados utilizados.

O estudo também **não menciona experiências anteriores do Município** com tipos de soluções semelhantes, tampouco avalia o desempenho, custo de manutenção ou durabilidade de obras realizadas com a mesma solução.

É essencial que a Administração utilize dados históricos e lições aprendidas de contratações anteriores como referência, o que foi ignorado no caso em análise.

A justificativa apresentada no **subitem 3.2** limita-se a afirmar de forma genérica o motivo da escolha da referida solução, assim como os custos de implantação, sem demonstrar de forma técnica ou financeira essa superioridade. A ausência de dados comparativos impede verificar se a solução é, de fato, a mais vantajosa para a Administração, conforme exige a novel legislação.

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, o ETP deve conter o levantamento de mercado e a estimativa dos valores envolvidos na contratação, **de forma articulada e contextualizada com a descrição da necessidade e a justificativa da solução escolhida**. Assim, não basta que as informações estejam dispersas no processo administrativo: é indispensável que sejam incorporadas formalmente ao ETP, com a devida referência às fontes, metodologia de pesquisa e análise comparativa dos valores obtidos.

A inclusão expressa dessas informações no corpo do ETP assegura a rastreabilidade dos dados, a transparência do processo decisório e a motivação técnica da escolha, permitindo verificar se os valores adotados refletem adequadamente as condições de mercado e se a solução eleita é, de fato, a mais vantajosa para a Administração.

Dessa forma, recomenda-se que o ETP seja complementado com a integração das planilhas orçamentárias e das cotações utilizadas na estimativa de preços, de modo a sanar a desconexão entre os elementos instrutórios e o conteúdo analítico exigido pela Lei nº 14.133/2021.

O **subitem 4.3** do limita-se a afirmar, de forma sucinta, que a execução da obra *"evitará futuros processos erosivos nas encostas"*.

Tal redação, contudo, não atende ao conteúdo mínimo exigido para a definição dos resultados pretendidos, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que determina que o ETP deve explicitar os resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor

aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.

O **subitem 5.3** – possíveis impactos ambientais – Não foram apresentadas estratégias de controle ambiental, como o uso de barreiras para contenção de poeira, destinação ambientalmente adequada de resíduos, horários de operação para controle de ruído, nem referência a eventuais licenças ou autorizações ambientais necessárias à execução da obra.

O ETP deve indicar medidas preventivas e corretivas que orientem o futuro Termo de Referência e assegurem a conformidade com a legislação ambiental municipal e federal.

Da inconsistência na definição da natureza do objeto

Constata-se divergência conceitual no ETP, que ora trata o objeto como obra, ora como serviço, enquanto DFD e TR o caracterizam como obra de engenharia.

Tal incongruência pode impactar o regime jurídico aplicável, inclusive quanto à habilitação e execução contratual.

Da fragilidade do ETP como instrumento de planejamento

O ETP não apresenta: a) análise comparativa de soluções; b) levantamento de mercado adequado; c) fundamentação robusta da solução adotada.

Recomenda-se o aprimoramento do ETP, com análise técnica robusta; o alinhamento integral entre DFD, ETP e TR.

Desse modo, orienta-se pela revisão do ETP, conforme apontamentos acima indicados.

– Termo de Referência (TR)

O TR também se apresenta como um documento que obrigatoriamente deve compor a fase preparatória no processo de contratação, nos termos do inciso III, art. 26, do Decreto Municipal nº 15.050/2023.

Os elementos do TR estão relacionados nas alíneas do inciso XXIII, art. 6º, da Lei nº 14.133/2021 bem como estão dispostos na minuta padronizada disponibilizada pela CNLLC.

No presente caso, há 02 (dois) Termos de Referência juntados aos autos (fls. 14-56) e (fls. 60-104). Salienta-se que o segundo termo de referência deixou de ser assinado o que o torna apócrifo.

Desse modo, ante a inexistência de informação no processo acerca de qual seria a versão que deve ser objeto de verificação, **esta DLCC/PGM procederá à análise do último TR juntado aos autos (fls. 14-56)**, pois se pressupõe que é a versão utilizada pela SEMOB.

Nessa linha, desde já, **orienta-se que as secretarias identifiquem nos autos qual é o documento que deve ser objeto de análise por esta DLCC/PGM nas situações em que houver a necessidade de retificação das informações nos artefatos de planejamento.** Para tanto, deve-se esclarecer a razão pela qual foi juntada da nova versão nos autos e justificar as alterações realizadas nos documentos, em especial quando houver modificação dos artefatos de planejamento (DFD, ETP e TR), a fim de evitar conflitos entre documentos e prevenir questionamentos futuros.

Destarte, não obstante o acima aludido pertinente que alguns ajustes sejam formalizados no referido documento:

Item 2.6. A especificação ali mencionada não se trata de requisito prévio da execução, mas sim de exigência para participação no processo licitatório (aptidão técnica). Assim, considera-se inadequado elencar a exigência de capacitação técnica no referido item. O que deve ser verificado é se antes da execução do objeto contratual haverá necessidade de adoção de medidas prévias (por exemplo, uma desapropriação antes das obras, etc. – *observar os exemplos da minuta padrão para entender a exigência do item*);

Subitem 2.7: consoante disposto no inciso X, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021, o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos envolvidos. **O propósito da análise de riscos é refletir sobre todos os problemas que poderão advir da contratação e, assim, elencar medidas de mitigação.**

Sobre o tema, cumpre elucidar que a "alocação de riscos" prevista no item 2.7 não se confunde com a "matriz de alocação de riscos", vez que são situações distintas, veja-se:

> Por fim, **convém registrar que a atividade de análise de riscos prevista no art. 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021, não se confunde com a cláusula de matriz de risco, apesar desta, quando estabelecida, constituir o resultado do primeiro.** Melhor explicando: **durante a atividade de gerenciamento de riscos, promove-se o levantamento dos eventos futuros e incertos que, caso venham a acontecer, ocasionarão impactos sobre os objetivos da contratação.** Para os riscos com potencial para determinar o desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato, a Administração **poderá contemplá-los na cláusula contratual de matriz de riscos,** promovendo a alocação da responsabilidade pelos ônus financeiros decorrentes desses eventos entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados. Dessa forma, a cláusula contratual assegurará a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.[2] **(grifo nosso)**

Nessa linha, orienta-se que a cada contratação a SEMOB pondere/pontue sobre os riscos da contratação, de forma ampla e aprofundada, elencando todos os riscos que podem impactar na contratação e execução do objeto contratual.

Nesse sentido, por exemplo, já houve problemas com os materiais utilizados nas obras, etc.? Quais problemas ocorreram e de que forma é possível mitigar os riscos nesta contratação? Nestas situações, o que se pode exigir das empresas contratadas para que a execução do serviço seja adequada e segura?

Outros problemas poderão surgir, como os de ordem econômica, no qual a empresa perde a capacidade de manter a frente de trabalho adequada para a finalização e execução da obra, nos termos do cronograma físico-financeiro estipulado. Nesse diapasão, podem-se levantar as hipóteses de a empresa perder as condições de habilitação inicialmente previstas. Nesses casos, quais serão os procedimentos do gestor para mitigar esses riscos?

Assim, orienta-se que a SEMOB, ao planejar seus processos licitatórios, proceda a uma reflexão sobre todos os problemas que já enfrentou diante de cada contratação a ser licitada e, dessa

[2] O art. 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021 prevê que na fase preparatória deve ser feita a análise de **risco**, do que se trata? Envolve análise realizada dentro do ETP, do TR ou em apartado? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, jul. 2023. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: 06 de agosto de 2024.

maneira, adote medidas de mitigação de riscos, inclusive no caso em apreço.

Subitem 4.3. Imprescindível atentar para o que dispõe o art. 94 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

> Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:
>
> I – 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
>
> II – 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Sobre tal dispositivo legal, colaciona-se a doutrina do professor Juliano Heinen:

> A ausência de publicidade dos contratos administrativos não gera sua invalidade, mas apenas atinge sua eficácia, ou seja, o negócio jurídico não é nulo, apenas não terá o condão de gerar efeitos. [...] Caso se tenha dado início à execução de um contrato administrativo SM a publicação nos locais devidos, como, por exemplo, no PNCP, caberá averiguar a responsabilidade de quem deu causa a esta omissão. [...] Em geral, até pelos termos do art. 94, um contrato gera efeitos e passa a ser vigente para com as partes a partir da sua publicidade.

Diante disso, infere-se necessário que se promova o ajuste quando ao início da vigência do contrato, recomendando-se que o contrato somente gere efeitos a partir da sua publicação no PNCP.

Subitem 5.1.2.1. Em relação às obrigações mencionadas no item 5.1.2.1, recomenda-se que sejam previstos prazos para que a futura contratada os atenda (naquilo que for cabível);

Subitem 5.2 – Recomenda-se que além da menção ao diário de obra, sejam observadas às disposições contidas no Título III, Capítulo I, do Decreto Municipal nº 15.050/2021 (arts. 146 e seguintes);

Subitem 5.7 – No que tange às *penalidades* o referido subitem aborda as questões legais, pertinente que sejam abordadas também questões específicas da contratação.

Nesse sentido, é prudente avaliar se, considerando o histórico de problemas já enfrentados, as penalidades previstas na minuta contratual são suficientes para penalizar a empresa, em caso de descumprimento nas obrigações.

Subitem 5.8 – A SEMOB apresentou/formalizou a matriz de risco, atendendo à exigência legal.

Na matriz de riscos, recomenda-se que promover os seguintes ajustes:

a) No evento "alteração do projeto", deixar claro que essa hipótese se aplica caso a alteração do projeto seja solicitada pelo Município.

b) No que se refere ao evento "*Oscilações de mercado dos insumos* ***acima de 5%*** *da variação média do ano anterior*", pondera-se que o percentual fixado pode se revelar excessivamente baixo, na medida em que variações superiores a 5% são relativamente comuns no mercado. Nessas circunstâncias, qualquer oscilação que ultrapasse esse patamar poderá ensejar pedidos recorrentes de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, com potencial impacto na sua gestão e execução.

c) Quanto ao evento "chuvas intensas", o que se considera chuva intensa? Acima de quantos milímetros?

d) Quanto aos eventos "*Impugnação da licitação e Licitação sem proponentes*" são circunstâncias anteriores à contratação e, portanto, não necessitam estar na matriz de riscos;

e) O risco "*Ocorrência de acidentes de trabalho durante a execução dos serviços*" não se compreendeu do que se trata o termo "Onerosidade do contrato" como sendo uma "consequência". Desse modo, sugere-se que seja mais bem esclarecido do que se trata referida "consequência".

Subitem 5.9.2 – observar as regras previstas no art. 178 do Decreto Municipal nº 15.050/2023, em especial sobre a autorização para a subcontratação dos serviços, e adequar ao caso em análise;

Item 6.1 – Nos termos do art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, o **contrato deve prever o critério de atualização monetária** aplicável nos casos de atraso de pagamento. Nesse contexto, cumpre destacar que tal hipótese não se confunde com o reajuste contratual. Enquanto o reajuste visa à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em razão da variação ordinária de custos ao longo da execução contratual, a atualização monetária

destina-se exclusivamente à recomposição do valor da moeda em face do atraso no adimplemento pela Administração.

Assim, revela-se inadequada a redação que menciona "reajuste" para tais situações, devendo ser adotada terminologia própria de atualização monetária dos valores em atraso, podendo esta ser vinculada a índice oficial, como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), desde que previamente estabelecido no instrumento contratual.

Subitens 6.7 e 6.8 – Os prazos elencados para fins de recebimento provisório e definitivo encontram-se alinhados ao que prevê o inciso I, do art. 182, do Decreto Municipal nº 15.050/2023;

Ainda, no caso do **subitem 6.7**, salienta-se que a expressão "em conformidade com" traz uma sobreposição de preposições devendo ser adequada à redação da seguinte forma: "de acordo com o regime" ou "conforme o regime"...;

Subitem 8.7.1.2 – denota-se que na qualificação econômico-financeira, há exigência da comprovação de "*patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor máximo total da contratação...*".

A exigência de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% do valor estimado da contratação encontra amparo no art. 69, §4º, da Lei nº 14.133/2021, sendo considerada legítima pela jurisprudência do TCU e dos Tribunais de Contas, desde que devidamente motivada nos autos do processo licitatório, demonstrando-se sua necessidade, adequação e proporcionalidade em face do objeto contratual, sob pena de afronta aos princípios da competitividade e da isonomia.

Em que pese existir justificativa nos autos para a referida exigência, **importante informar a respeito de recente decisão exarada pelo E. TCE/SC**[3], em que recomendou expressamente ao Município de Blumenau as seguintes medidas quando da exigência de capital social ou comprovação de patrimônio líquido em suas licitações, confira-se:

> **2. Recomendar** à Prefeitura Municipal de Blumenau que, em futuros certames, **realize estudos de mercado, limitando as exigências de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo em percentual estritamente necessário para a**

[3] @REP 25/00092504, **Decisão n.:** 870/2025

> **avaliação da capacidade econômica do licitante**, de modo a garantir a competitividade do certame.

Do corpo da decisão, extrai-se:

> [...]
>
> Como se percebe, o dispositivo autoriza a Administração, nas contratações para entrega futura, bem como na execução de obras e de serviços, a estipular no edital a exigência de capital ou de patrimônio líquido mínimo, limitado ao referido percentual.
> No entanto, a legalidade da exigência não exime a Administração do dever de fundamentar sua adoção nos autos do procedimento licitatório. **Isso inclui não apenas a justificativa da necessidade do critério econômico-financeiro, mas também a demonstração de que o percentual exigido é proporcional e compatível com a realidade do mercado**, de modo a não comprometer a competitividade do certame.
> Na presente hipótese, conforme pontuado pelo MPC, verifica-se que o ente municipal apresentou como justificativa a intenção de assegurar a participação de empresas com capacidade econômico-financeira compatível com as obrigações contratuais a serem assumidas. Esse argumento, em princípio, alinha-se à finalidade da norma e ao interesse público, desde que respaldado por estudos técnicos que demonstrem a adequação e a razoabilidade do critério adotado.
> Não obstante, **os autos não apresentam justificativa específica para a adoção do percentual exigido – sobretudo considerando que a Prefeitura Municipal de Blumenau optou pela aplicação do limite máximo previsto na legislação.**
> Ademais, **tampouco há comprovação da realização de estudos de mercado que demonstrem que tal exigência não comprometeria a competitividade do certame**, conforme exige a boa prática administrativa e o princípio da motivação.
> Acompanhando o MPC, é relevante destacar que a exigência de patrimônio líquido mínimo foi atrelada ao valor estimado de cada lote individualmente considerado, o que, em tese, contribuiu para mitigar eventuais restrições à competitividade que poderiam advir da exigência aplicada de forma global. Ainda assim, a ausência de fundamentação técnica e de estudo de mercado específico enfraquece a legitimidade do critério adotado, o que recomenda maior rigor justificativo em futuras contratações.
> Nesse contexto, alinhando-me à manifestação do MPC, **considero pertinente recomendar à Administração Municipal que, em futuras licitações, realize previamente estudos de mercado e limite a exigência de capital social ou de patrimônio líquido ao percentual estritamente necessário para aferir a capacidade econômico-financeira dos licitantes**.
> A medida visa assegurar a proporcionalidade dos critérios de habilitação e preservar a competitividade

> dos certames, em conformidade com os princípios que regem a contratação pública.
>
> [...].

Desse modo, orienta-se que a equipe técnica atenda às recomendações acima especificadas, **em especial para que realize previamente estudos de mercado e limite a exigência de patrimônio líquido ao percentual estritamente necessário para o objeto da contratação.**

Subitem 8.7.2.1 a respeito da entidade profissional, inserir a expressão **ou** (CREA ou CAU);

Subitem 8.7.3.1 Observa-se que será exigida dos licitantes a comprovação de capacidade técnica. Para tanto, abordou-se, de forma sucinta, uma justificativa para tal exigência.

Nesse aspecto, cumpre esclarecer que as condições impostas no edital sobre a aptidão técnica dos licitantes é um dos temas mais polêmicos numa licitação, exigindo que seja muito bem delimitada e justificada no processo licitatório.

Isso porque qualificações técnicas sem parâmetros e justificativas podem gerar irregularidades culminando com a nulidade do processo licitatório. Além disso, a qualificação técnica deve ser configurada de modo a evitar o direcionamento de licitações, em respeito ao princípio da competitividade, dentre inúmeros outros que regem os processos licitatórios.

Ademais, as exigências da qualificação técnica devem se restringir aos **itens de maior relevância técnica ou valor significativo** do objeto, conforme determina o art. 18, inciso IX, c/c o §1º, do art. 67, da Lei nº 14.133/2021. Sobre a definição das parcelas de maior relevância técnica **ou** valor significativo, veja-se:

> [...] De acordo com o inciso II do art. 67 da nova Lei de Licitações, a comprovação da qualificação técnica continuará sendo feita por meio da apresentação de "certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior", mas com base na previsão contida no § 1º deste artigo:
> **"A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor**

> **individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação**".
> Com o emprego da conjunção alternativa **"ou",** verifica-se que o comando legal autoriza exigir, como requisito para qualificação técnica, a comprovação de que a licitante já executou:
> **- atividades pertinentes e compatíveis com as parcelas de maior relevância técnica do objeto licitado, ainda que não tenham valor significativo para a formação do valor total estimado; OU**
> **- atividades pertinentes e compatíveis com as parcelas de valor significativo do objeto licitado, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação, ainda que não sejam relevantes do ponto de vista técnico; ou**
> - atividades que sejam, simultaneamente, enquadradas como parcelas de maior relevância **técnica** e de valor significativo do objeto licitado.
> Concluímos que, de acordo com o disposto no § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 os **atestados** de **capacidade técnica** devem estar restritos às parcelas de maior relevância **ou** valor significativo do objeto da licitação, não sendo necessário que as exigências prescritas no edital atendam, simultaneamente, essas 2 condições, tal como exigia a Lei nº 8.666/1993[4].

Portanto, no intuito de atender ao dispositivo legal imperativo que a justificativa demonstre a relevância técnica para fins de exigência da capacitação técnica.

Cumpre apenas ponderar sobre a necessidade de que sejam observados, além dos prazos, todos os demais procedimentos/critérios (inclusive sobre a necessidade de formalização de comissão para fins de recebimento definitivo, diante do valor da contratação).

Além disso, entende-se necessário avaliar e regulamentar o PROCEDIMENTO que será adotado para fins de recebimento do objeto, consoante exigência disposta no §2º do art. 182 do Decreto Municipal nº 15.050/2023;

Ajustar o **subitem 8.10** de acordo com o item 5.7, fazendo menção que as infrações e penalidades já estão previstas no item 5.7;

[4]De acordo com o § 1º do art. 67 da nova Lei nº 14.133/2021 os **atestados** de **capacidade técnica** devem estar restritos a quais parcelas? Como era no regime da Lei nº 8.666/93? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, abr. 2024. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: 01/08/2024

Os **subitens 12.1 e 12.2** do TR destinam-se a apresentar as questões de disponibilidade financeira e orçamentária para a execução dos serviços que se pretende contratar. Este último remete a Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira, em anexo.

– <u>Projeto básico e projeto executivo</u>

O inciso XXV, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021 define projeto básico como o

> *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.*

Ainda, de acordo com o mesmo dispositivo legal, o projeto básico deve 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;

Na medida em que é o projeto básico que delimita o "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", não se concebe a instauração de licitação para contratação de obra ou serviço de engenharia sem a prévia elaboração e definição do projeto básico, que orientará a execução do empreendimento a ser contratado, salvo se for adotado o regime de contratação integrada, definido pelo inciso XXXII, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021.

Os projetos de engenharia também são documentos essenciais que devem compor a fase preparatória das licitações, conforme preconiza o inciso II, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021.

O *anteprojeto* destina-se como o "*[...] documento de planejamento especificamente reservado para as licitações realizadas sob o regime de contratação integrada*"[5].

Diante disso, o processo em questão precisa ser embasado nos seguintes documentos: Projeto Básico, Projeto Executivo[6] e Termo de Referência.

Nesse sentido, consta nos autos um documento denominado "Memorial descritivo e Projeto de Execução", de **fevereiro/2025.** Assim, cumpre à SEMOB esclarecer se esse projeto contempla o projeto básico e o projeto executivo.

Salienta-se que os itens e especificações que devem estar contemplados no projeto básico e no projeto executivo encontram-se dispostos nos incisos XXV e XXVI, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021.

Nessa linha, importante consignar que é primordial que exista o devido planejamento das obras, **devendo constar no projeto básico todas as necessidades para a execução da obra**, de modo a impedir que situações não previstas inicialmente e que poderiam ter sido

[5] Torres, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas. 15. Ed. ver., atual. e ampl.** – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, fl. 191.

[6] Art. 46, §1º. É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.

incluídas no projeto originário sejam futuramente objeto de termos aditivos ou pagamentos por "química".

Nesse sentido, veja-se a orientação do E. TCE/SC:

> REPRESENTAÇÃO. **SERVIÇOS DE ENGENHARIA**. REFORMA DE ESCOLA. **EXECUÇÃO DIVERSA DO PROJETO. PAGAMENTO POR "QUÍMICA"**. PROJETO BÁSICO. INCOMPATIBILIDADE COM O ORÇAMENTO. **FALHAS DE PLANEJAMENTO**. PROCEDÊNCIA. Constitui irregularidade a prática conhecida como "química", **consistente na utilização de itens previstos em projeto básico para dar cobertura ao pagamento de serviços executados e não contemplados inicialmente, assim como a inexistência de previsão de serviço em planilha orçamentária e falhas de planejamento em projeto básico**. (Acórdão 263/2022, Plenário, TCE/SC).

As "químicas" são meros meios fraudulentos para se encobrir os crimes de peculato e diversos delitos licitatórios. Nesse sentido, o próprio TCU:

> TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO ADIMPLEMENTO DO OBJETO CONTRATADO POR MEIO DE PREGÕES. PRÁTICA DO "PAGAMENTO POR QUÍMICA". IRREGULARIDADE GRAVE QUE DÁ ENSEJO A DANO AO ERÁRIO. RESPONSABILIZAÇÃO DO COMANDANTE DA UNIDADE MILITAR, DO ORDENADOR DE DESPESAS E DAS EMPRESAS CONTRATADAS. CITAÇÃO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DE DOIS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA, PARA OS DEMAIS. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.
>
> 1) **A prática do "pagamento por química" implica, em síntese, a utilização de serviços previstos em contrato, porém não executados, para dar cobertura à suposta execução de outros serviços ou, ainda, a supostas aquisições sem amparo contratual, sendo considerada irregularidade grave**, porquanto consubstancia: i) afastamento indevido da licitação (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal); ii) crime de falsidade ideológica (art. 299 do DecretoLei 2.848/1940); iii) crime de fraude (art. 96 da Lei 8.666/1993); e iv) pagamento de serviços não executados e não liquidados, em afronta à Lei 4.320/1964.
>
> 2) **A não comprovação, por meio de documentação idônea, da efetiva realização dos serviços e/ou das aquisições levadas a efeito no "pagamento por química", bem como do necessário e imprescindível nexo de causalidade entre o desembolso e a origem da verba, enseja dano ao erário.**
>
> 3) Julgam-se irregulares as contas e em débito os responsáveis, sem prejuízo da aplicação de multa proporcional ao dano, em função da realização de pagamentos a empresas que não prestaram os serviços para os quais haviam sido contratadas com verba pública federal. (Acórdão TCU 2140/2021-Plenário, Sessão 15/9/2021, Rel. Mins Marcos Bemquerer). (grifos nossos)

Diante disso, orienta-se pela observação dos apontamentos acima.

Além disso, o projeto é uma das providências que podem/devem ser tomadas – mas acredita-se que não seja a única. Nesse sentido, o Inciso X, § 1º, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021 prevê "*providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual*".

– Do orçamento

Sobre o tema, importante consignar as disposições do art. 23, §2º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 44 do Decreto Municipal/Blumenau nº 15.050/2023, que assim dispõem:

> Art. 23. O valor previamente estimado da **contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado**, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
> [...]
> § 2º **No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia**, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros *na seguinte ordem*:
> I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (SINAPI), para as demais obras e serviços de engenharia;
> II – utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
> III – contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> IV – pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
> § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o *caput* deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo. **(grifo nosso)**

> Art. 44. No processo de **contratação de obras e serviços de engenharia**, o valor máximo da contratação será definido por insumo ou serviço da planilha de composição de custos, sendo acrescido o percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) e Encargos Sociais cabível pelo custo correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (SINAPI), para as demais obras e serviços de engenharia.
> Parágrafo único. Os valores dos insumos e serviços que não estiverem disponíveis nas tabelas SINAPI ou SICRO poderão ser obtidos pelos seguintes parâmetros, observando, necessariamente, a seguinte ordem:
> I – dados de outras tabelas de referência formalmente aprovadas pelo Poder Executivo federal, estadual, distrital ou municipal;
> II – dados de pesquisa publicada em mídia especializada ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
> III – preços de contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente, desde a data da proposta ou do último reajuste ou reequilíbrio econômico-financeiro até a data da pesquisa de preços;
> IV – preços obtidos em pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observada a correção do valor pelo índice inflacionário correspondente, desde data da emissão da nota até a data da pesquisa de preços;
> V – preços obtidos em pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores. **(grifo nosso)**

Diante disso, recomenda-se que a Secretaria gestora, por meio de sua equipe técnica, proceda à revisão do orçamento para verificar se a planilha orçamentária apresentada atende às disposições regulamentares acima mencionadas, especialmente por se tratar de procedimento com orientações "novas" e bastante específicas.

A respeito do orçamento detalhado, traz-se a balia a importante a orientação do E. TCU[7]:

> **4.4.3.6. Orçamento detalhado do custo global da obra**
>
> No caso de contratações com base em projeto básico, é necessário que haja um orçamento detalhado do custo global da obra, discriminando, para cada serviço e fornecimento, o respectivo preço unitário, quantidade e preço total, bem como as taxas de BDI e de encargos

[7] Licitações e Contratos, Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª edição, atualizado em 29/08/2024.

> sociais incidentes, cada qual com a sua correspondente composição e demonstração, de forma a evidenciar todos os itens e insumos necessários.
>
> **Além de planilha de preços unitários (orçamento sintético), no processo licitatório para contratação de obras e projetos de engenharia, o projeto básico deve conter orçamento analítico com as composições de todos os custos unitários dos serviços.**
>
> **O orçamento detalhado constante do projeto básico é o orçamento estimado previsto no planejamento da licitação e tem como objetivo servir de paradigma para a Administração estabelecer os critérios de aceitabilidade de preços, visto que serão desclassificadas as propostas que permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação. (grifei)**

Além disso, orienta-se para verificação da necessidade de aplicação de BDI diferenciado para o fornecimento de materiais e equipamentos, conforme já orientou o TCE/SC em situações anteriores (processo @LCC 21/00300622), bem como o E. TCU (Súmula 253/2010).

Alerta-se, sobretudo, para a referida verificação de BDI diferenciado, porquanto, ao que parece, o caso em análise demandará fornecimento de materiais, sendo prudente que a equipe técnica analise a pertinência da aplicação de BDI diferenciado para o caso em análise.

No caso em comento, salvo melhor juízo, a lei foi observada obedecendo-se, assim, a metodologia acima referenciada, tendo em vista que foram anexadas as planilhas de custos unitários com base nas tabelas oficiais (SINAPI, SICRO...), fls. 105-110 e 297-310 do processo, acompanhado do BDI (fls. 312 e 316).

Salienta-se que a planilha de custos necessita vir acompanhada da respectiva justificativa.

- Da análise dos riscos

Consoante disposto no inciso X, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021, o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos envolvidos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

O art. 26 do Decreto Municipal nº 15.050/2023 estabeleceu como uma das atividades da fase preparatória a matriz de alocação de riscos (inciso V).

O gerenciamento de riscos, no âmbito da nova Lei de Licitações, constitui uma etapa do planejamento que se situa entre o estudo técnico preliminar e o termo de referência/projeto básico.

No presente caso, a análise dos riscos, do objeto que se pretende licitar, está discriminada de junto ao item 2.7 do termo de referência. Salienta-se que a menção aos referidos riscos deverão vir acompanhados da respectiva forma de mitigação.

O art. 8º do Decreto Municipal nº 15.050/2023 dispõe a respeito dos mecanismos de gestão de riscos e controle preventivo destacando-se, dentre eles, a elaboração de matrizes de alocação de riscos, com indicação de medidas preventivas de riscos e de saneamento de irregularidades verificadas no processo de controle.

Na Lei Federal a alocação de riscos está discriminada no art. 103, §1º, no qual dispõe que "*a alocação de riscos de que trata o **caput** deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo*".

– Da minuta do edital

O inciso IX, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021, exige que a fase preparatória seja instruída com **motivação circunstanciada das condições do edital**.

Ainda, o art. 25 da Lei nº 14.133/2021 determina os **elementos essenciais que devem estar presentes na minuta do edital**, quais sejam: *regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*

As regras relativas à "convocação", "julgamento", "habilitação" e "recursos" encontram-se dispostas, respectivamente,

nos itens "10.3.1", "6" e "9" do **Caderno de Normas Licitatórias**, mencionado na 1ª (primeira) página do edital, que assim dispõe:

> Informações padrões/gerais, que se repetem nas licitações do Município de Blumenau, encontram-se em um Caderno de Normas Licitatórias que poderão ser acessadas por meio dos links identificados no edital, além das regras do Decreto Municipal n° 15.050/2023 e da Lei nº 14.133/2021.
>
> Importante que os fornecedores que não estiverem familiarizados com as licitações deste Município leiam com atenção todas as informações gerais dispostas no Caderno de Normas, visto que, assim como os anexos, é considerado parte integrante do edital e vinculam a atuação dos licitantes e dos servidores do Município.

As *condições de pagamento e as* condições de execução *da obra/serviços*, salvo melhor juízo, deixaram de ser discriminadas na minuta do edital.

No que tange à **autoridade responsável** pela assinatura do edital, frisa-se ser apenas o Secretário/dirigente da pasta, em razão do objeto ser de uso específico, conforme §1º do art. 78 do Decreto Municipal nº 15.050/2023.

Salienta-se que o inciso II, do art. 3º, da Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, no intuito de racionalizar os atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevê a não necessidade de autenticação de cópia de documento, cabendo ao agente administrativo, mediante a comparação entre o original e a cópia, atestar a autenticidade.

A minuta do edital e seus anexos estão inseridos nas fls. 384-413 dos autos, a qual segue, em grande parte, a minuta padronizada disponibilizada pela CNLLC. Entretanto, pertinente que alguns ajustes sejam formalizados no referido documento:

(i) Justificar as exigências de quantidades do atestado de capacidade técnico-operacional, no subitem 5.4;

(ii) Justificar a negativa da soma de atestados para atingir a quantidade mínima de serviço, no subitem 5.4.1.

– Da minuta do contrato

Os incisos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021 elencam as cláusulas essenciais que devem constar em todos os contratos administrativos.

Destarte, a minuta contratual anexada junto às fls. 453-474 do processo está pautada na minuta padronizada disponibilizada pela CNLLC. Porém alguns apontamentos merecem ser realizados, conforme abaixo exposto.

Cláusula 12ª – Na matriz de riscos, recomenda-se que promover os seguintes ajustes:

a) No evento "alteração do projeto", deixar claro que essa hipótese se aplica caso a alteração do projeto seja solicitada pelo Município.

b) No que se refere ao evento "*Oscilações de mercado dos insumos* ***acima de 5%*** *da variação média do ano anterior*", pondera-se que o percentual fixado pode se revelar excessivamente baixo, na medida em que variações superiores a 5% são relativamente comuns no mercado. Nessas circunstâncias, qualquer oscilação que ultrapasse esse patamar poderá ensejar pedidos recorrentes de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, com potencial impacto na sua gestão e execução.

c) Quanto ao evento "chuvas intensas", o que se considera chuva intensa? Acima de quantos milímetros?

d) Quanto aos eventos "*Impugnação da licitação e Licitação sem proponentes*" são circunstâncias anteriores à contratação e, portanto, não necessitam estar na matriz de riscos;

e) O risco "*Ocorrência de acidentes de trabalho durante a execução dos serviços*" não se compreendeu do que se trata o termo "Onerosidade do contrato" como sendo uma "consequência". Desse modo, sugere-se que seja mais bem esclarecido do que se trata referida "consequência".

Importa mencionar também que as questões apontadas em relação ao TR e ao edital que porventura sejam reproduzidas na minuta do

contrato (e que se já foram mencionadas no presente parecer), devem ser ajustadas também na minuta contratual.

- Questões/novidades relativas à Lei nº 14.133/2021

Pertinente mencionar, de forma sintética, algumas novidades trazidas pela Lei nº 14.133/2021 em relação às obras e serviços de engenharia, como forma de divulgação e ponderação para os próximos processos:

- §3º. Art. 19: Nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto da licitação, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção **(Building Information Modelling – BIM)** ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la;

- §6º. Art. 115: Nas contratações de obras, verificada a ocorrência do disposto no § 5º deste artigo por mais de 1 (um) mês, a **Administração deverá divulgar, em sítio eletrônico oficial e em placa a ser afixada em local da obra de fácil visualização pelos cidadãos, aviso público de obra paralisada**, com o motivo e o responsável pela inexecução temporária do objeto do contrato e a data prevista para o reinício da sua execução;

- §1º. Art. 124: Se forem decorrentes de **falhas de projeto**, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração;

- Art. 132: A formalização do **termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato**, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e à luz dos elementos constantes dos autos, recomenda-se:

1. **Observar rigorosamente** as fases do processo de contratação previstas no art. 25 do Decreto Municipal nº 15.050/2023, promovendo a elaboração dos artefatos de planejamento em momento oportuno, de forma ordenada, lógica e cronológica, em consonância com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021;

2. **Assegurar que o orçamento detalhado de custos** contemple todos os insumos e serviços indispensáveis à adequada execução do objeto, notadamente quanto à previsão de pagamento do "as built", ausente nas planilhas analisadas; bem como **avaliar a necessidade de atualização dos preços orçados** e promover as devidas adequações na planilha orçamentária, em atenção aos apontamentos formulados pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), conforme referido no corpo deste parecer;

3. **Providenciar a assinatura do segundo termo de referência**, a fim de torná-lo documento válido;

4. **Apresentar a resposta** da SEMMAS ao Memorando SEMOB nº 159/2026 (fls. 125), relativo à autorização ambiental;

5. **Atentar-se às observações consignadas** ao longo deste parecer, promovendo as devidas adequações, complementações ou correções nos autos, conforme o caso;

6. **Suprimir eventual exigência de autenticação de documentos**, caso prevista, em observância aos princípios da desburocratização e da eficiência administrativa;

7. **Aperfeiçoar a justificativa técnica** que fundamenta a escolha dos itens/serviços exigidos para fins de qualificação técnica, assegurando que tais exigências guardem pertinência com as parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo do objeto, nos termos da legislação vigente;

8. **Apresentar fundamentação específica** para eventual vedação ao somatório de atestados de capacidade técnica, **à luz da** jurisprudência e da doutrina aplicáveis;

9. Instruir os autos com o projeto básico, elaborado **segundo o disposto no** inciso XXV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, contendo todos os elementos necessários à adequada caracterização do objeto;

10. Revisar e adequar as disposições relativas à subcontratação, especialmente no que concerne aos serviços de maior complexidade técnica ou relevância econômica, observando os limites e condicionantes legais;

11. Designar, no momento processual oportuno, o(s) fiscal(is) do contrato, **nos termos do** Decreto Municipal nº 15.050/2023, assegurando a adequada gestão e fiscalização da execução contratual;

12. Estabelecer, de forma clara e detalhada, os procedimentos atinentes ao recebimento provisório e definitivo das obras, **nos termos da legislação aplicável.**

Por todo o exposto, opina-se, em sede de juízo prévio, pela necessidade de observância/adequação das condições mencionadas no presente parecer, em especial em relação às exigências legais, antes de dar prosseguimento aos trâmites inerentes à deflagração do processo, ressaltando-se que, conforme a IN PGM 01/2019 (art. 12, §2º), *"O parecer com aprovação de minuta de edital ou contrato que tenha sugerido alterações necessárias não incumbe subsequente pronunciamento de verificação das recomendações consignadas."*

É o parecer.

Atenciosamente,

Documento assinado digitalmente por JAIR DALL ACQUA (CPF 579.919.109-97)
Data: 14/05/2026 7:34:53

JAIR DALL'ACQUA
Procurador do Município[8]

Documento assinado digitalmente por ROBSON BELLI CAVALLI (CPF 030.591.599-12)
Data: 14/05/2026 9:58:18

ROBSON BELLI CAVALLI
Diretor de Licitações, Contratos e Convênios[9]

gov.br
Documento assinado digitalmente por
EDER ANTONIO BORON
Data: 14/05/2026 17:02:33-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

ÉDER ANTÔNIO BORON
Procurador Geral do Município[10]

[8]. Nomeado para o cargo pela Portaria n. 06.683/2002. Inscrito na OAB/SC sob o nº 10.380.
[9]. Nomeado para o cargo pela Portaria n. 30.616/2025. Inscrito na OAB/SC sob o nº 20.630.
[10] Nomeado pela Portaria n. 30.565/2025. Inscrito na OAB/SC sob o n. 16.928.