PARECER Nº. 338/2026 Blumenau, 26 de agosto de 2026.

Processo Eletrônico nº 2026-682

Modalidade: Concorrência Eletrônica nº 59-2026

Agente de contratação: Michele Fernanda Wruck

Secretaria Gestora: SEINFRA

Destinatário: SEDEAD (Diretoria de Compras e Licitações)

EXECUÇÃO DE OBRA DE PAVIMENTAÇÃO EM LAJOTA SEXTAVADA EM CONCRETO NA RUA GEROLD RAMTHUN, BAIRRO SALTO DO NORTE/ITOUPAVAZINHA. 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 pavimentação em lajota sextavada em concreto e drenagem pluvial da Rua Gerold Ramthun, bairro Salto do Norte/Itoupavazinha, por meio do regime de Mutirão*.

Instruem o processo os seguintes documentos: Documento de Formalização de Demanda (DFD); Justificativa de Dispensa de Elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP); Termo de referência (TR); Declaração de disponibilidade orçamentária e financeira; planilha de custos unitários; Planilha em branco; ART da obra; Memorando nº 422/2026; **Projeto de pavimentação – Memorial Descritivo e Projeto de Execução** (*apresentação, mapa de localização, informativo do projeto, estudo topográfico, projeto geométrico, projeto de drenagem, projeto de pavimentação, obras complementares, localização de bota foras, pedreira e usina, especificações técnicas de execução, disposições gerais, memória de cálculo, orçamento, composições do orçamento, cronograma físico-financeiro, composições do BDI, cotação; Projeto de execução – levantamento topográfico, projeto geométrico, projeto de drenagem, projeto de pavimentação, projeto de sinalização viária, anotação de responsabilidade técnica – ART*); BDI principal e BDI diferenciado; cronograma global; Indicação do gestor e fiscal do contrato; Contrato de Financiamento nº 40/00039-7, com o BB; Regulamentação de sinalização temporária e dispositivos auxiliares de vias municipais; mapa de preços; termo de

pedido de compras; portaria de nomeação da agente de contratação; minuta do edital de concorrência eletrônica; minuta de contrato.

O processo em análise encontra-se numerado até as fls. 325.

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.

Como se observa do dispositivo legal supra, o controle prévio se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da

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

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.

2. Da análise do processo

– 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...**

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 Regime de Mutirão

Conforme consta dos autos, a contratação está inserida no Programa de Mutirão, mediante o qual os moradores beneficiários participam financeiramente da execução da pavimentação, especialmente quanto ao revestimento da via, estando à documentação técnica a indicar a necessidade de adesão ao programa e de arrecadação e depósito dos respectivos valores.

A adoção do regime de mutirão, por si só, não constitui óbice à contratação, desde que observada à legislação municipal que disciplina o programa e estejam claramente definidas as responsabilidades do Município, dos beneficiários e da futura contratada.

Contudo, verifica-se a necessidade de esclarecer e compatibilizar a origem e a destinação dos recursos, pois, enquanto os documentos relativos ao mutirão indicam a participação financeira dos moradores, o edital e a minuta contratual consignam que o pagamento da contratada será realizado com recursos provenientes de operação de crédito junto ao Banco do Brasil, inclusive com indicação da respectiva fonte orçamentária.

Assim, previamente à publicação do edital, recomenda-se que a Secretaria responsável esclareça nos autos a forma como os recursos dos moradores se relacionam com os recursos públicos utilizados na contratação, especialmente se aqueles constituem parte do custeio da obra, se já foram arrecadados e depositados e qual será sua destinação.

Para tanto, deverão ser juntados ou identificados, conforme o caso, a legislação municipal aplicável ao Programa de Mutirão, os instrumentos de adesão dos moradores e a documentação relativa à arrecadação e ao depósito dos valores, acompanhados de manifestação do setor financeiro/contábil quanto à sua contabilização e utilização.

Após esse esclarecimento, deverão ser compatibilizados, se necessário, o Termo de Referência, o edital e a minuta contratual, de modo que todos os documentos apresentem a mesma sistemática quanto à origem dos recursos e às condições de execução da obra.

Trata-se, portanto, de providência de saneamento da instrução processual, não se identificando, neste ponto, impedimento à utilização do regime de mutirão.

– 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 realizado 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 "a ***Rua Gerold Ramthun*** *é uma via local situada no bairro Salto Norte/Itoupavazinha, e que atualmente apresenta revestimento primário...*".

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 ao revestimento primário não caracteriza, por si só, a necessidade administrativa. As informações constantes dos autos evidenciam que a via apresenta condições insuficientes de trafegabilidade e funcionalidade urbana, 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 a pavimentação da via, a implantação ou adequação da drenagem pluvial, eventual 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.

(ii) Em relação ao **item 3** (justificativa da necessidade) mostra-se **insuficiente e genérica**, não atendendo aos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, especialmente o disposto no art. 18, inciso I, que exige a demonstração clara e fundamentada da necessidade da contratação, com a indicação do problema a ser resolvido, da demanda a ser atendida e dos resultados pretendidos.

Devem ser apresentados dados objetivos que justifiquem a intervenção, como informações sobre o estado de conservação da via, custos de manutenção anteriores, impactos à segurança, à mobilidade ou à comunidade local, etc.

A mera menção genérica a benefícios potenciais não configura justificativa suficiente nos termos da legislação, pois não demonstra o nexo entre o problema identificado e a solução proposta, tampouco evidencia a vantajosidade e a necessidade da contratação.

Dessa forma, a justificativa constante do DFD não atende aos princípios da motivação, eficiência e planejamento, previstos na Lei nº 14.133/2021, devendo ser reformulada para incluir elementos concretos que caracterizem adequadamente a necessidade administrativa, a relevância do objeto e os resultados esperados com a execução da obra.

– 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 planejamento 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 do ETP estão elencados nos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e nos incisos do art. 36 do Decreto Municipal nº 15.050/2023.

O Decreto Municipal nº 15.050/2023 dispensa a realização do ETP nas hipóteses previstas no §1º do art. 36, quais sejam:

> §1º Não será exigida a elaboração de estudo técnico preliminar e matriz de alocação de riscos:
>
> I – nas contratações emergenciais;
>
> II – nas contratações com valores inferiores a 5 (cinco) vezes os limites de dispensa de licitação, previstos nos incisos I e II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133/2021;
>
> III – nas contratações de remanescente de obra, nos termos do §7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021;
>
> IV – nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

No caso em análise, verifica-se que o valor estimado da contratação é de aproximadamente **R$ 221.793,85 (duzentos e vinte e um mil setecentos e noventa e três mil reais e oitenta e cinco centavos)**. Ademais, conforme consignado no item 13 do Documento de Formalização da Demanda (DFD), a situação enquadra-se nas hipóteses de dispensa da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, nos termos do regulamento municipal.

Não obstante a previsão normativa de dispensa revela-se recomendável a devida motivação do ato administrativo, mediante justificativa técnica e circunstanciada, em observância aos princípios da legalidade, motivação, eficiência e planejamento, que regem as contratações públicas.

Nesse sentido, com o objetivo de conferir lastro à decisão administrativa, procedeu-se à juntada de justificativa formal acerca da dispensa do ETP, constante às fls. 6-8, devidamente subscrita pelo Gerente de Elaboração de Projetos de Engenharia Diogo Müller Vieira.

– 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. 9-42) e (fls. 44-79). Consigna-se que o segundo TR deixou de ser assinado o que o torna documento 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. 9-42)**, pois se pressupõe que é a versão oficial das informações.

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 2.5 - reitera-se o que já fora disposto por ocasião da análise do DFD;

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 subitem 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)**

Análise de riscos genérica – A seção de riscos apresenta texto padronizado, sem identificar riscos específicos da obra da referida rua, como interferências de redes públicas, condições geotécnicas, interferências com drenagem existente, desapropriações, interferências de concessionárias, chuvas intensas, entre outros.

Nessa linha, orienta-se que a cada contratação a SEINFRA 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

[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.

habilitação inicialmente previstas. Nesses casos, quais serão os procedimentos do gestor para mitigar esses riscos?

Assim, orienta-se que a SEINFRA, 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 maneira, adote medidas de mitigação de riscos, inclusive no caso em apreço.

Subitem 4.1. Fundamentação legal inadequada – O subitem 4.1 do TR menciona que a execução observa o **art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021**, dispositivo relativo à contratação direta, embora o próprio TR reconheça tratar-se de **concorrência eletrônica.**

Subitem 4.2 – Classificação inadequada da execução do objeto

O TR classifica a contratação como "prestação de serviço imediato".

Todavia, o objeto refere-se à execução de obra de engenharia com a existência de cronograma físico-financeiro; medições mensais; execução parcelada no tempo; vigência contratual prolongada.

A classificação adotada revela-se tecnicamente incompatível com a natureza do objeto, podendo ocasionar inadequações quanto ao regime jurídico aplicável à contratação.

Recomenda-se a adequação da redação para refletir corretamente tratar-se de obra de engenharia com execução diferida no tempo.

Subitem 5.1.2.1. Em relação às obrigações mencionadas no subitem 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 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 – matriz de risco – informa que não se aplica, porém restou ausente a respectiva motivação do ato.

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;

Subitem 6.1 – Nos termos do art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, o **contrato deve prever o critério de atualização monetária (**no caso em análise consta, de forma equivocada, como reajuste) 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.

Da cláusula de pagamento condicionada ao órgão concedente. O subitem 6.1 dispõe que o pagamento das medições ocorrerá após o recebimento da nota fiscal "pelo órgão concedente".

A redação pode implicar transferência indevida do risco administrativo ao contratado, especialmente quanto à eventual mora no repasse de recursos por terceiros.

Tal disposição demanda cautela, em observância ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro e aos arts. 92 e 137 da Lei nº 14.133/2021.

Recomenda-se aperfeiçoamento redacional para afastar interpretações que condicionem o pagamento à liberação financeira por ente diverso da Administração contratante.

Sugere-se a seguinte redação:

"Os pagamentos das medições mensais serão efetuados pela CONTRATANTE no prazo de até 28 (vinte e oito) dias, contados do recebimento definitivo da medição, da aprovação dos serviços executados pela fiscalização contratual e da apresentação da respectiva nota fiscal/fatura regularmente atestada, observada a ordem cronológica de pagamentos e a disponibilidade orçamentária e financeira da Administração."

"Eventual atraso ou pendência no repasse de recursos provenientes de convênios, transferências voluntárias, emendas parlamentares ou instrumentos congêneres não afastará a responsabilidade da Administração pelo adimplemento das obrigações contratuais regularmente executadas pela CONTRATADA, assegurado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos da Lei nº 14.133/2021."

"Somente poderão ser considerados para fins de medição e pagamento os serviços efetivamente executados, aferidos pela

fiscalização contratual e conforme o projeto, especificações técnicas e demais documentos que integram a contratação."

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 8.1 – Rito de seleção – consta como sendo "concorrência", todavia concorrência é a modalidade. No caso o rito de seleção é o "procedimental comum". Corrigir.

Subitem 8.7.1.2 e 8.7.1.2.1 – denota-se que na qualificação econômico-financeira, há exigência da comprovação de *"patrimônio líquido de no mínimo 10% do valor total do orçamento na presente licitação".*

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 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**

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

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 8.7.2.1 x 8.7.4.1 – Incoerência nas Entidades Profissionais Exigidas: O subitem 8.7.2.1 exige registro no **CREA/CAU.** Já o subitem 8.7.4.1 restringe a apresentação do atestado profissional a certificados e CATs emitidos tão somente pelo **CREA**, o que gera ambiguidade para profissionais de Arquitetura.

O texto do **subitem 8.7.4.3** abre espaço para avaliação subjetiva ao mencionar que *"a aceitação de atestado em outro conselho será avaliado pela equipe técnica"*, criando margem de discricionariedade não permitida na fase de habilitação.

Subitem 8.7.3.1. Observa-se que será exigida dos licitantes a comprovação de capacidade técnica.

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.

No caso em exame, à luz das orientações acima delineadas, impõe-se refletir **se a exigência de múltiplos itens para fins de comprovação da aptidão técnica não acaba por abranger, de forma quase integral, a totalidade do objeto contratado, em possível afronta ao disposto no § 2º, art. 67, da Lei nº 14.133/2021.** Do mesmo modo, questiona-se a efetiva necessidade de vedação ao somatório de atestados, especialmente diante dos princípios da

[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

competitividade, da razoabilidade e da ampla participação ao processo licitatório.

Cumpre apenas ressaltar a necessidade de que, além do cumprimento dos prazos estabelecidos, sejam rigorosamente observados todos os demais procedimentos e critérios aplicáveis, inclusive quanto à eventual exigência de formalização de comissão específica para fins de recebimento definitivo do objeto.

Ademais, revela-se imprescindível a prévia definição e regulamentação do procedimento a ser adotado para o recebimento do objeto contratado, em estrita observância à exigência prevista no §2º do art. 182 do Decreto Municipal nº 15.050/2023.

Subitem 8.7.3.1 e subitem 8.8.1.1 – O TR veda categoricamente a soma de atestados para qualificação técnico-operacional (inclusive para consórcios).

Vedação ao Somatório de Atestados em Consórcio: O subitem 8.8 autoriza a participação de empresas em consórcio. Todavia, os subitens 8.8.1 e 8.8.1.1 proíbem expressamente o somatório de atestados para fins de Qualificação Técnico-Operacional entre as consorciadas.

O art. 15, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 estipula como regra a **admissão do somatório de atestados** para a comprovação da qualificação técnica das consorciadas. A vedação genérica e desarrazoadamente justificada fere o princípio da competitividade e descumpre as orientações pacíficas do Tribunal de Contas da União (ex: Acórdão 2.150/2008, Acórdão nº 1153/2024) e do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).

A jurisprudência pacífica do TCU (ex: Acórdão 2.150/2008, Acórdão nº 1153/2024) e as disposições da Lei nº 14.133/2021 (ver inciso III do art. 15) estabelecem que a proibição do somatório de atestados somente é legítima quando houver justificativa técnica que demonstre a impossibilidade do fracionamento por razões operacionais complexas.

Entende-se que o edital deve ser retificado para admitir expressamente o somatório dos quantitativos dos atestados apresentados pelas consorciadas, assegurando a ampliação da disputa.

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

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 projeto de engenharia denominado "*Projeto de pavimentação em lajota sextavada de concreto*", de **maio/2026 (aprovado em 16/06/2026)**. Assim, cumpre à SEINFRA 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 das obras/serviços**, de modo a impedir que situações não previstas inicialmente e que poderiam ter sido incluídas no projeto originário sejam futuramente objeto de termos aditivos ou pagamentos por "química".

Segundo o Min. Jorge Oliveira, trata-se da utilização de recursos destinados a uma determinada obra que "são desviados para cobrir despesas de outro serviço ***não licitado e não formalmente autorizado***" (grifos nossos) (Acórdão nº 1.550/2025, da 2ª Câmara).

[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.

Para o Rel. Min. Raimundo Carreiro, o pagamento por 'química' contratual "consiste em realizarem-se pagamentos de serviços novos, ***sem cobertura contratual***, fora do projeto originalmente licitado, utilizando-se para faturamento outros serviços, estes sim, constantes da planilha de preços original, sem a respectiva execução destes últimos, para futura compensação. Trata-se, evidentemente, de ***irregularidade gravíssima***" (grifos nossos) (Acórdão nº 1.606/2008, do Plenário).

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)

Mesmo sem comprovação de dano direto ao erário, o TCU (Acórdão nº 1.550/2025, da 2ª Câmara) entendeu que a prática de 'química contratual' viola frontalmente os princípios da legalidade e da transparência, fundamentos essenciais da administração pública. Por isso, determinou a aplicação de ***multa com base no art. 58 da Lei 8.443/1992***.

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 do § 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 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. 80-86 e 149-159 do processo, acompanhado do BDI (fls. 167-168 e 186-187).

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

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. Destaca-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 Leinº 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 nº 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.

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.

Antes de iniciar a análise específica da minuta do edital, recomenda-se, desde já, que **os trâmites que ocorrerem na fase externa da licitação no Portal de Licitações Eletrônicas Comprasbr (https://comprasbr.com.br/) sejam integralmente juntados nestes autos**, a fim de resguardar a rastreabilidade dos atos administrativos, transparência e lisura dos procedimentos licitatórios.

Nessa linha, conforme acima exposto, houve apontamentos relativos ao TR e que devem ser retificados pela SEINFRA. Todavia, as **questões apontadas em relação ao TR e que sejam reproduzidas na minuta do edital (e que já foram mencionadas no presente parecer), devem ser ajustadas também na minuta do edital pelo agente de contratação.**

Sobre as condições de julgamento das propostas (item 4 e seguintes), em especial sobre a exequibilidade das propostas, **imprescindível colacionar decisão do E. TCE/SC**[8], o qual orientou:

> 1. O critério definido no art. 59, §4º, da Lei n. 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços. Dessa forma, a Administração deve dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, comprovando sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório, em atenção ao disposto no inciso IV do art. 59 daquele diploma legal.
>
> 2. **Em atenção aos princípios da isonomia e da legalidade, os critérios de desclassificação, especialmente em relação à análise de exequibilidade, devem estar previstos no instrumento convocatório**.
>
> 3. Após a etapa competitiva, deve ser avaliada a conformidade legal da proposta. O exame de regularidade, conforme §1º do art. 59 da Lei n. 14.133/2021, pode ser realizado apenas para a proposta mais bem classificada.
>
> 4. A Administração poderá realizar diligências para questionamentos e/ou para exigir que a licitante demonstre a exequibilidade da proposta, em consonância com o disposto no §2º do art. 59 da Lei n. 14.133/2021.
>
> 5. Caso não haja controvérsia sobre a inexequibilidade da proposta, que se afigura inquestionável à luz do conhecimento técnico e das condições de mercado, a proposta poderá ser considerada inexequível – acompanhada de imprescindível motivação, conforme disposto no inciso III do art. 59 da Lei n. 14.133/2021.
>
> 6. **Para a análise da exequibilidade das propostas deverão ser avaliados o preço global, os quantitativos e seus preços unitários relevantes, sendo imprescindível o apreço das composições analíticas da proposta apresentada e apresentação dos motivos, externalidades e particularidades que levaram o licitante a preços reduzidos**. **A avaliação deverá seguir critérios de aceitabilidade, estabelecidos no instrumento convocatório, condizentes com as especificidades do mercado correspondente**, conforme prevê o §3º do art. 59 da Lei n. 14.133/2021.
>
> 7. Deve ser exigida garantia adicional de proposta vencedora com valores inferiores a 85% daquele orçado pela Administração, correspondente à diferença entre o percentual citado e o valor da proposta, em conformidade com o previsto no §5º do art. 59 da Lei n. 14.133/2021.

Nesse sentido, pondera-se para que a SEINFRA e SEDEAD, ao analisar a exequibilidade das propostas, atentem-se especialmente para a decisão acima colacionada, em especial de que: ***"deverão ser avaliados o preço global, os quantitativos e seus preços unitários***

[8] Processo n.: @CON 24/00522264, Decisão n.: 1473/2024, Tribunal Pleno/TCE/SC.

relevantes, sendo imprescindível o apreço das composições analíticas da proposta apresentada e apresentação dos motivos, externalidades e particularidades que levaram o licitante a preços reduzidos. A avaliação deverá seguir critérios de aceitabilidade, estabelecidos no instrumento convocatório, condizentes com as especificidades do mercado correspondente*, conforme prevê o §3º do art. 59 da Lei n. 14.133/2021".*

Cumpre, ainda, registrar que as disposições editalícias devem guardar estrita coerência com o caderno de normas aplicável, não podendo conter regras dissonantes ou conflitantes, razão pela qual se impõe a observância rigorosa desse regramento no processo de revisão da minuta.

A minuta do edital e seus anexos estão inseridos nas fls. 239-267 dos autos. Abaixo seguem alguns apontamentos, a respeito da minuta:

O subitem 5.4.1 proíbe expressamente o somatório de atestados para atingir as quantias mínimas.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) preconiza que a proibição de somatório de atestados só é legítima se devidamente fundamentada no processo administrativo demonstrando que a execução descontínua/fracionada altera substancialmente a complexidade técnica do objeto.

Anexo I, subitem 3.1 – O edital exige a prestação de **garantia contratual** no percentual de 5% (cinco por cento) do valor do contrato, a ser prestada no prazo de 1 (um) mês, a contar da homologação e **anterior à assinatura do contrato.**

A Lei nº 14.133/2021 (art. 96) autoriza a exigência de garantia de até 5% para obras de complexidade comum. Contudo, o prazo fixado (anterior à assinatura do contrato) deve ser acompanhado com cautela pela Administração para evitar atrasos na assinatura do contrato, respeitando o disposto nos artigos 96 a 102 da NLLC.

– 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. 306-324** do processo está pautada na minuta padronizada disponibilizada pela CNLLC.

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.

Orienta-se, ainda, **antes da formalização do contrato**, a verificação da regularidade fiscal e a consulta aos órgãos sancionadores, conforme determina o §4º, do art. 91, da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

> Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.
> [...]
> § 4º **Antes de formalizar** ou prorrogar o prazo de vigência **do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.**

Para tanto, em relação aos órgaos sancionadores, deve-se proceder à consulta do CNPJ da licitante contratada nos seguintes portais oficiais:

1) Tribunal de Contas da União – Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica: https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/;

2) Controladoria-Geral da União – Certidões Negativa Correcional – Entes Privados: https://certidoes.cgu.gov.br/.

Desse modo, orienta-se pela revisão da minuta do contrato, conforme apontamentos acima consignados.

Não obstante, a análise jurídica preventiva evidencia alguns aspectos que recomendam aperfeiçoamento, com vistas ao aprimoramento da técnica redacional, da coerência interna do instrumento e da segurança jurídica da futura contratação.

Inicialmente, constatou-se inconsistência na numeração das cláusulas, uma vez que o instrumento apresenta, sucessivamente, duas cláusulas identificadas como **"Cláusula 1ª"**, sendo a primeira destinada ao objeto contratual e a segunda às normas regentes. Trata-se de equívoco meramente formal, cuja correção se impõe para preservar a organização lógica do contrato e evitar eventuais

dúvidas interpretativas. A cláusula relativa às Normas Regentes deverá ser numerada como cláusula 2ª.

No tocante ao objeto contratual, verificou-se que a execução da obra ocorrerá "através do regime de mutirão". Todavia, a minuta não delimita, de forma suficientemente clara, a extensão desse regime de execução, tampouco estabelece a repartição das responsabilidades entre o Município, a empresa contratada e os particulares eventualmente participantes do mutirão.

Diante disso, recomenda-se que o instrumento contratual especifique, de forma objetiva, quais materiais e serviços incumbirão à contratada, quais serão fornecidos pelo Município e, se houver participação comunitária, quais atividades poderão ser desempenhadas pelos particulares, bem como as respectivas responsabilidades, evitando futuras controvérsias durante a execução contratual.

No que concerne à fiscalização contratual, verifica-se que a matéria encontra-se adequadamente disciplinada na minuta. Ainda assim, recomenda-se inserir previsão expressa de que a atuação do gestor e dos fiscais do contrato não exclui nem reduz a responsabilidade integral da contratada pela perfeita execução do objeto, em consonância com a sistemática adotada pela Lei nº 14.133/2021 e pela jurisprudência consolidada dos órgãos de controle.

Quanto ao recebimento do objeto, embora estejam previstas as modalidades de recebimento provisório e definitivo, recomenda-se maior detalhamento dos procedimentos a serem adotados caso sejam constatadas pendências ou vícios na execução da obra, especialmente quanto ao prazo para saneamento das irregularidades, às consequências decorrentes da inércia da contratada e à possibilidade de execução da garantia contratual, quando cabível.

Inconsistência da numeração de cláusulas/subcláusulas – O **subitem 2.2.2**, da **Cláusula 2ª** remete à "subcláusula" 3.2.1, porém inexiste tal item na referida cláusula, tendo ocorrido erro na descrição o qual se acredita que seja a "subcláusula" 2.2; A cláusula de *Local e Prazo de Entrega/Execução* está identificada como **Cláusula 4ª**, porém seus itens de desdobramento iniciam na numeração **5.4, 5.5, 5.6 e 5.7** (em vez de 4.4, 4.5, etc.); nas *Condições de Pagamento* (cláusula 10ª) os itens saltam de 10.9 para o 11.10; nas *Sanções Administrativas* (Cláusula 19ª), os itens saltam de **19.4** diretamente para **20.5** e **20.6**.

Responsabilidade ambiental – Embora haja obrigações ambientais, seria interessante concentrá-las em cláusula específica, contemplando: a destinação dos resíduos; a responsabilidade por passivos ambientais; e, a recomposição de áreas eventualmente degradadas.

Tratando-se de obra de engenharia, recomenda-se, ainda, explicitar a responsabilidade da contratada pelos vícios de solidez, segurança e qualidade da obra, nos termos da legislação civil aplicável, sem prejuízo das demais garantias contratuais previstas no instrumento.

Da eficácia do contrato e da publicação no PNCP

No que concerne à publicidade do instrumento contratual, cumpre observar o disposto no art. 94 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP constitui condição indispensável para a **eficácia do contrato e de seus aditamentos**, observados os prazos legais.

Assim 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 SEM 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.

Dessa forma, recomenda-se revisar a cláusula pertinente da minuta contratual, de modo a **distinguir adequadamente a vigência contratual da eficácia do instrumento**, evitando-se estabelecer, de forma imprecisa, que a publicação no PNCP constitui necessariamente o termo inicial da vigência.

Sugere-se, para tanto, que a cláusula contratual estabeleça a vigência conforme o prazo definido para a execução e demais condições da contratação, consignando-se, de forma autônoma, que a eficácia do instrumento observará a divulgação no PNCP, na forma do art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Desse modo, orienta-se pela revisão da minuta do contrato, conforme apontamentos acima consignados.

- 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

Sendo assim, diante de todo o acima exposto e considerando o que dos autos consta, recomenda-se:

1. Observar as fases do processo de contratação dispostas no art. 25 do Decreto Municipal nº 15.050/2023, elaborando os artefatos de planejamento no seu devido *tempo* e *modo*, de forma cronológica e, consoante art. 18 da Lei nº 14.133/2021;

2. Observar os apontamentos relativos ao regime de mutirão;

3. Atentar para os comentários realizados em relação aos diversos tópicos (DFD, ETP, TR, minuta do edital e do contrato...) constantes no corpo do presente parecer e adequá-los/complementá-los;

4. Esclarecer a respeito memorando nº 422/2026 (autorização ambiental), de fls. 111, do processo;

5. O projeto básico deverá ser apresentado, nos termos do inciso XXV, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021;

6. Formalizar/complementar a justificativa técnica para fundamentar a escolha dos itens/serviços utilizados para fins de qualificação técnica/habilitação. Certificar-se de que os itens/serviços utilizados para fins de qualificação técnica referem-se, *simultaneamente,* às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto a ser contratado;

7. Justificar a vedação ao somatório de atestados, nos termos das orientações doutrinárias/jurisprudenciais;

8. Ajustar as regras relativas à subcontratação dos serviços de maior complexidade técnica ou financeira;

9. Retirar, caso tenha sido solicitada, a exigência de documentos autenticados;

10. Atentar para que o orçamento detalhado de custos preveja todos os itens necessários para a execução da obra, sobretudo em relação ao pagamento do "*as built*", que não foi identificado nas planilhas. Analisar também a necessidade de atualização dos preços orçados, bem como adequações na planilha orçamentária, em razão dos questionamentos efetuados pelo E. TCE/SC em recente decisão proferida, conforme consta no corpo deste parecer;

11. Nomear, no momento oportuno, o fiscal (ou fiscais) que irá(ão) acompanhar o contrato, nos termos do Decreto Municipal nº 15.050/2023;

12. Durante a execução contratual atentar para as orientações

constantes na Recomendação Circular PGM nº 001/2025;

13. Apresentar regramentos sobre os procedimentos adotados na etapa de recebimento provisório/definitivo das obras;

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
Data: 26/08/2026 11:06:28

JAIR DALL'ACQUA

Procurador do Município[9]

APROVAÇÃO

Vistos, etc.

Aprovo o presente Parecer, da lavra do Procurador do Município, Dr. Jair Dall'Acqua, por seus próprios fundamentos.

gov.br
Documento assinado digitalmente por
MARIA EDUARDA HILLESHEIM
Data: 26/08/2026 15:40:43-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

MARIA EDUARDA HILLESHEIM

Diretora de Licitações, Contratos e Convênios.

gov.br
Documento assinado digitalmente por
EDER ANTONIO BORON
Data: 26/08/2026 17:15:57-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

ÉDER ANTÔNIO BORON

Procurador Geral do Município[10]

[9]. Nomeado pela Portaria n. 06.683/2002. Inscrito na OAB/SC sob o n. 10.380.
[10] Nomeado pela Portaria n. 30.565/2025. Inscrito na OAB/SC sob o n. 16.928.