



PROCURADORIA GERAL - ADMINISTRATIVO
Parecer nº 339, de 22 de maio de 2026

Processo Administrativo n.º 16077/2026.
Contratação de empresa especializada para a execução dos serviços, com fornecimento de material, de reforma e manutenção da cobertura da Unidade Básica de Saúde do Bairro Pórtico, no Município. Concorrência. Parecer jurídico emitido em atendimento ao artigo 53, caput, da Lei Nacional n.º 14.133/2021.

I – RELATÓRIO:

A Secretaria Municipal da Saúde requereu, por meio da Requisição ao Compras nº 687/2026, a abertura de procedimento licitatório voltado à contratação de empresa especializada na área da construção civil para a execução de obra de reforma e manutenção corretiva do telhado da Unidade Básica de Saúde situada no Bairro Pórtico, nesta municipalidade, sob o endereço localizado na Rua Julieta Bastos Balzaretto, nº 225. O valor total de referência estimado para o custeio dos serviços propostos atinge o montante global de R\$ 179.752,51.

Para tanto, juntaram os seguintes documentos:

- 1) Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, ambos elaborados pela Secretaria de Governança e Desenvolvimento Integrado;
- 2) Projetos e Memorial Descritivo, ambos elaborados pela Secretaria de Governança e Desenvolvimento Integrado;
- 3) Planilha Orçamentária e Cronograma Físico-Financeiro, elaborados pela Secretaria de Governança e Desenvolvimento Integrado, com a respectiva ART;
- 4) Indicações de fiscais e gestor;
- 5) Requisição ao Compras nº 687/2026;





- 6) Nota de Reserva de Dotação nº 5444 e 5445/2026;
- 7) Certidão atestando a inexistência de contratos com mesmo objeto;
- 8) Minutas do edital e contrato, elaboradas pela Área de Licitações e Contratos.

Através do ofício n.º 298/2026 a Área de Licitações e Contratos requer análise jurídica sobre o pedido da secretaria demandante, in verbis:

Solicita-se a emissão de parecer jurídico, em atendimento ao artigo 53, CAPUT, da Lei Nacional nº 14.133/2021, quanto à possibilidade de abertura de processo licitatório, na modalidade Concorrência para contratação de empresa especializada para execução dos serviços, com fornecimento de material de reforma e manutenção da cobertura da Unidade Básica de Saúde do Bairro Pórtico, em Gramado/RS.

É o relatório.

II – DA NECESSIDADE DE PARECER:

Este parecer é emitido em obediência do artigo 53, caput, da Lei n.º 14.133/2021, relacionando-se exclusivamente aos aspectos jurídicos que norteiam o tema apresentado para verificação, visto que não cabe à área jurídica municipal analisar questões técnicas, mercadológicas ou de conveniência e oportunidade.

III – DA AVALIAÇÃO JURÍDICA

III.1 - DOS DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS:

A fase de planejamento da contratação é regulada pelo artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, que determina a elaboração de estudos prévios e a definição clara da necessidade pública, visando assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e mitigar





os riscos de execução contratual. No caso em tela, a Secretaria Municipal de Saúde, em conjunto com a Secretaria de Governança e Desenvolvimento Integrado, apresentou o **Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência** correspondentes. O planejamento encontra-se formalmente alinhado ao Plano Anual de Compras municipal de 2026.

A escolha da modalidade Concorrência em seu formato eletrônico, com o critério de julgamento baseado no Maior Desconto, mostra-se adequada e em perfeita harmonia com os artigos 33 e 34 da Nova Lei de Licitações. Sendo o objeto definido pela área técnica como serviço comum de engenharia, pautado em padrões de desempenho e qualidade objetivamente estabelecidos em memorial descritivo, o critério do maior desconto aplicado sobre o valor de referência global revela-se idôneo para garantir a economicidade e a ampla competitividade entre os participantes do certame.

O regime de execução indireta definido pela equipe técnica é o de empreitada por preço unitário. Essa escolha é plenamente justificável e recomendada pela doutrina e jurisprudência para obras de reforma de edificações. Em intervenções de manutenção corretiva de coberturas antigas, como a substituição total de madeiramento deteriorado e telhas cerâmicas por telhas de concreto planas, podem surgir imprevistos de ordem física ou alterações quantitativas durante as demolições preliminares. O faturamento realizado estritamente sobre as frações de serviço de fato medidas e executadas afasta o risco de pagamentos indevidos por serviços não realizados, preservando a transparência e o interesse público no controle dos gastos municipais.

A opção administrativa pelo não parcelamento do objeto, mantendo-se a licitação em lote unificado, restou motivada de forma técnica pela arquiteta responsável no Estudo Técnico Preliminar. O parcelamento em frentes separadas para uma obra de apenas 190,55 m² de área de telhado acarretaria sérios riscos de quebra de responsabilidade técnica integral e prejuízos à qualidade da edificação, além de dificultar o cronograma de execução física devido à forte interdependência das atividades, como as paredes de elevação, funilaria e telhamento. A unificação sob uma única empresa contratada otimiza o controle de prazos e a mobilização de canteiro, gerando economia de escala na compra de materiais e reduzindo os custos de gestão e fiscalização para o Município, o que atende às recomendações de eficiência administrativa.

III.2- DA PESQUISA DE PREÇOS E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A estimativa dos custos associados à futura contratação administrativa foi realizada mediante levantamento de preços de mercado pautado no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, utilizando a tabela referencial SINAPI com data-base referente ao mês de fevereiro de 2026, sob o regime de encargos sociais não desonerados. Esse procedimento confere plena observância ao disposto no artigo 23,





parágrafo 2º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, que impõe o uso de tabelas de custos de órgãos oficiais de controle e estatística para a definição do teto referencial das contratações públicas de engenharia.

A utilização da referida planilha de custos, cuja elaboração técnica deu-se em março de 2026, obedece rigorosamente às diretrizes estabelecidas na Ordem de Serviço Municipal nº 01/2025 emitida pela Secretaria da Administração. O aludido ato normativo autoriza expressamente a manutenção e o uso de planilhas de orçamentos oficiais obtidas em períodos de até seis meses antes da efetiva publicação do respectivo edital de licitação, de sorte que se mostra dispensável nova atualização de preços nesta fase preparatória, considerando que o transcurso de prazo não configurou defasagem ou perda de vigência do orçamento.

No tocante à adequação e disponibilidade orçamentária para amparar os encargos financeiros estimados em R\$ 179.752,51, foram juntadas aos autos as Notas de Reserva de Dotação Orçamentária sob os números 5444/2026 e 5445/2026, emitidas em 23 de abril de 2026 pelo ordenador de despesas da Secretaria Municipal da Saúde. A primeira nota reserva a quantia de R\$ 133.051,57, vinculada ao recurso de Transferências para Pequenas Reformas Necessárias em Estabelecimentos de Saúde, voltadas ao enfrentamento de enchentes, ao passo que a segunda nota efetua a reserva do montante complementar de R\$ 46.700,94, sob a fonte de recursos proveniente de Receita de Alienação de Ativos.

III.3 - DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E A VEDAÇÃO AO SOMATÓRIO DE ATESTADOS

As condições de qualificação técnica das empresas concorrentes foram estabelecidas no item 8.9.5 do edital e nos itens 4.6 e 4.7 do Termo de Referência, exigindo-se a comprovação de acervo de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional proporcional ao objeto. O limite para as referidas exigências é definido pelo artigo 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, que determina que a comprovação deve restringir-se aos aspectos de maior relevância e valor significativo da contratação, sendo vedadas condições que limitem excessivamente o caráter competitivo do certame.

O Termo de Referência fixa a exigência de acervo técnico-profissional, representado por Certidão de Acervo Técnico expedida pelo conselho profissional competente, de execução de pelo menos uma obra de características similares com área mínima de 190,55 m². Sendo a área total de telhamento a reformar de 381,10 m², o patamar quantitativo exigido de 190,55 m² equivale exatamente a 50% da projeção total da obra de cobertura. Tal especificação encontra-se em estrita consonância com o parágrafo 2º do artigo 67 da Nova Lei de Licitações, o qual veda exigências superiores a 50% das





parcelas de maior relevância da contratação, demonstrando razoabilidade e proporcionalidade na fixação da cláusula de barreira técnica.

A vedação expressa à somatória de atestados de capacidade técnica para a comprovação da aptidão técnico-profissional do engenheiro ou arquiteto responsável é ponto importante que exige fundamentação técnica consistente.

Nesse sentido, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União orienta que a restrição ao somatório de atestados de qualificação técnico-operacional ou profissional é legítima quando demonstrada, de forma técnica e objetiva, a necessidade de execução de obras singulares sob condições que elevem a complexidade operacional.

Colacionamos o precedente do Tribunal de Contas da União:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. OBRA. VEDAÇÃO DE SOMATÓRIO DE ATESTADOS . SOLICITAÇÃO DE ADOÇÃO DE CAUTELAR E DE DETERMINAÇÃO PARA CORREÇÃO E REPUBLICAÇÃO DO EDITAL. JUSTIFICATIVA DA DECISÃO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS ENSEJADORES DA MEDIDA DE URGÊNCIA. CONHECIMENTO . IMPROCEDÊNCIA. É aceita a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional em um atestado se for demonstrada a pertinência e a necessidade para o caso concreto. (TCU 02889620130, Relator.: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 11/03/2014)

No presente caso, a Secretaria Municipal de Governança e Desenvolvimento Integrado inseriu as justificativas necessárias no conteúdo do projeto preparatório. A necessidade de execução de serviços de reforma estrutural de cobertura sobre prédio público em pleno funcionamento, sem a interrupção das atividades assistenciais da Unidade Básica de Saúde do Bairro Pórtico, eleva consideravelmente o risco e a complexidade técnica da obra.

A contratada deverá demonstrar capacidade específica para gerenciar canteiro de obras simultâneo ao fluxo de servidores, pacientes e ambulâncias.

Isso exige logística de isolamento acústico e físico, planejamento de etapas e segurança do trabalho sob altura com o prédio ocupado. Tais competências de coordenação, velocidade executiva para evitar infiltrações por intempéries e





gerenciamento integrado de riscos não são satisfatoriamente demonstradas pela mera soma de atestados relativos a intervenções esparsas de pequeno porte, executadas de forma isolada ou em prédios vazios.

Portanto, a restrição ao somatório de atestados encontra amparo fático e técnico suficiente, restando legalmente apta para fins de publicação.

III.3- DAS MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO:

As minutas de edital e contrato juntadas contêm as cláusulas obrigatórias e estabelecidas pelo artigo 92, da Lei n.º 14.133/2021, além de observarem o Decreto Municipal n.º 1.239/2023 e a Ordem Municipal de Serviço n.º 01/2025, motivo pelo qual não há maiores considerações a fazer.

IV – DA FISCALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO:

O artigo 104, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021, confere à Administração Pública, dentre outras, a prerrogativa de fiscalizar a execução de seus contratos.

Para tanto, é recomendável que sejam designados servidores com conhecimento na área de que trata o objeto contratual e que sejam capacitados com frequência, a fim de evitar eventuais falhas no decorrer da contratação, salientando-se que a nomeação de funcionários sem a qualificação necessária poderá caracterizar erro grosseiro e ensejar a responsabilidade solidária do gestor que os indicou.

Nesse sentido:

1.13. com arrimo no art. 4º, da Portaria Segecex 13/2011, dar ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena do Tocantins (DSEI-TO) de que a fiscalização de contratos regidos pela Lei 8.666/1993 é prerrogativa legal (art. 58, inciso III, e art. 67, da Lei 8.666/1993), relevante e indispensável à boa gestão dos órgãos e entidades públicas, valoriza o gasto público e contribui para a eficiência e efetividades de ações governamentais, e que a negligência de fiscais de contrato designados pela Administração atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ser evitados, assim não exime o gestor que designa pessoa inapta a exercer tal





Prefeitura de
GRAMADO

encargo ou não supervisiona aquele que procede de maneira omissa ou improba ([Acórdão 3641/208-TCU-Segunda Câmara](#), [Acórdão 2913/2012-TCU-Plenário](#)), in Acórdão n.º 9240, Processo n.º 009.003/2016-9, 2ª Câmara, TCU, Rel. Ana Arraes, j. 16/08/2016)

As indicações contidas no presente feito, portanto, são de responsabilidade dos(as) gestores(as) das Pastas requisitantes.

Como o Município alterou a redação original do artigo 8º, inciso I, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023, através do Decreto n.º 1.640/2024, passando a exigir que apenas o Agente de Contratação seja servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes do Município, as indicações para as funções de gestão e fiscalização contratual contêm ocupantes de cargos comissionados, o que, em tese, preenche o requisito da palavra “preferencialmente”, agora integrante do inciso II do aludido artigo 8º.

Em comentários ao artigo 7º, da Nova Lei de Licitações, encontra-se:

Este artigo trata do novo perfil das pessoas integrantes da equipe de apoio ou dos membros das comissões de contratação, cuja finalidade é demonstrar que a matéria deve ser encarada como ‘de Estado’, e não do governo de plantão. (ALMEIDA, Bruno Verzani L. de, e outros. Nova Lei de Licitações. 2ª ed., p. 104)

O posicionamento do Tribunal de Contas da União é no sentido de que o artigo 7º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021 utiliza a expressão “preferencialmente” no sentido de obrigatoriedade, regra. Logo, quando as indicações não obedecerem a tal comando, a autoridade administrativa deve justificar a designação de servidores temporários ou comissionados.

Veja-se:

Outro requisito estabelecido pela Lei 14.133/2021 para designar agentes públicos para o desempenho de funções essenciais nas contratações e que eles sejam, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública. A Lei torna exceção (a ser, portanto, motivada) a designação de servidores temporários ou ocupantes de cargos em comissão que não sejam servidores de carreira.





(Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª ed. p. 158)

Sendo assim, a Secretaria requisitante esclareceu, no item 12.3 do Termo Referencial, que não possuem servidores efetivos suficientes para o exercício dessas funções.

Os servidores Neuri Elias Donin e Ubiratam Elias de Moura foram regularmente indicados para exercer as funções de Fiscais Técnicos do contrato, detendo a incumbência específica de avaliar a conformidade física da obra de engenharia, conferir as medições de serviços executados e atestar a qualidade e o caimento das telhas de concreto instaladas. O servidor Maurício Motta Nunes restou designado para a função de Fiscal Administrativo, cabendo-lhe analisar os aspectos de regularidade fiscal, social e o cumprimento das obrigações previdenciárias e trabalhistas devidas pela contratada aos profissionais atuantes no canteiro de obras. Para a gestão geral do ajuste contratual, restou indicado o servidor Anderson Stenger Menezes, responsável pela coordenação de atos de aditamento, sanções e liquidação contratual. Tal divisão atende com rigor às balizas de controle e controle interno do art. 7º, parágrafo 1º, da Nova Lei de Licitações.

Consequentemente, repete-se, em tese, as indicações estão conforme a nova redação do artigo 8º, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023, e justificadas.

V – DA AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO AO PARECER

Antes de finalizar a presente manifestação, informa-se que não possui caráter vinculativo, podendo, a autoridade municipal, dentro de sua discricionariedade, acatar, ou não, a orientação. Entretanto, o seguimento do processo sem a observância dos aspectos legais será de sua responsabilidade exclusiva, podendo configurar erro grosseiro, se não motivado, consoante o Acórdão n.º 2503/2024, do Tribunal de Contas da União.

VI - DA CONCLUSÃO

ISSO POSTO, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo licitatório, visto que os documentos exigidos por lei foram juntados e observam os requisitos, com a ressalva de que seja sanada a divergência de valores mencionada entre o ETP e os demais documentos (TR e Minuta do Edital).





Prefeitura de
GRAMADO

Recomenda-se, de forma pontual, que se proceda ao acompanhamento e à conferência de eventual atualização dos custos unitários da tabela referencial SINAPI caso ocorra decurso excessivo de prazo até a efetiva publicação do certame, promovendo-se a readequação dos valores e do respectivo cronograma físico-financeiro se constatada defasagem de custos que comprometa a equação financeira da licitação.

Em sendo dado andamento ao intento licitatório, deverá ser divulgado e mantido inteiro teor do edital e de seus anexos, bem como do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e no Diário Oficial Municipal, nos termos do artigo 54, *caput* e parágrafo 1º, da Lei n.º 14.133/21, combinado com a Lei Municipal n.º 3.953/2021, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 595/2021. Facultativamente, poderão ser divulgados e mantidos no sítio eletrônico oficial do Município de Gramado, nos termos do parágrafo 2º, do artigo 54.

Deverá ser publicado extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal diário de grande circulação, nos termos do parágrafo 1º do artigo 54.

Após a homologação, os documentos elaborados na fase preparatória, que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, também deverão ser disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme o artigo 54, parágrafo 3º, da Lei de Licitações e, facultativamente, no sítio eletrônico oficial do Município.

É o parecer.

A decisão final, evidentemente, compete ao Exmo. Sr. Prefeito.

Gramado, 25 de maio de 2026.

Procuradora-Adjunta do Município

Advogada Pública do Município

OAB/RS 117.492

OAB/RS 118.927





Prefeitura de
GRAMADO

Homologa-se o Parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Município, aos efeitos de DEFERIR, ante a documentação acostada pela Secretaria Municipal de Governança e Desenvolvimento Integrado, assim como as minutas de edital e contrato elaboradas pela Área de Licitações e Contratos, o pedido de abertura de licitação para contratação de empresa para a execução de obra de reforma e manutenção da cobertura da Unidade Básica de Saúde do Bairro Pórtico, desde que haja disponibilidade financeira e previsão orçamentária, e sejam observadas as questões apontadas pela área jurídica, ficando sob responsabilidade das requerentes eventuais discussões acerca dos estudos efetuados para amparar o certame e os demais atos deles decorrentes.

Procedam-se os trâmites legais.

Gramado, 25 de maio de 2026.

Prefeito de Gramado

