Parecer nº 212/2025
Processo administrativo eletrônico nº 4.470/2025
Referência: Revitalização do Ginásio de Esportes Municipal Ney Douglas Bello

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

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa de engenharia para revitalização do ginásio de esportes municipal Ney Douglas Bello do município de Caçador - SC, localizada na Rua Odelir Godinho – Bello, Caçador/SC. A contratação será feita por meio de concorrência pública eletrônica, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço.

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

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

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

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.**[1]

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

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

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

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

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

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

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*[2].

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

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

12. No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto n. 10.792/2023 regulamentou que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e que as licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, inclusive as contratações diretas quando for o

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

caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência.

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

> *Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve* ***compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei****, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*
> *I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em* ***estudo técnico preliminar*** *que caracterize o interesse público envolvido;*
> *II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de* ***termo de referência****, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*
> *III - a definição das* ***condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento****;*
> *IV - o* ***orçamento estimado****, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*
> *V - a elaboração do* ***edital de licitação****;*
> *VI - a elaboração de* ***minuta de contrato****, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*
> *VII - o* ***regime de fornecimento de bens****, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*
> *VIII - a* ***modalidade de licitação****, o* ***critério de julgamento****, o* ***modo de disputa*** *e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
> *IX - a* ***motivação circunstanciada das condições do edital****, tais como justificativa de* ***exigências de qualificação técnica****, mediante indicação das parcelas de* ***maior relevância técnica ou valor significativo do objeto****, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;*
> *X - a* ***análise dos riscos*** *que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*
> *XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei. (grifou-se)*

14. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se

compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Nele, são identificados o interesse público envolvido e a solução mais adequada para atendê-lo.

15. A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado. Após identificar a melhor solução, considerando possíveis alternativas, inicia-se a fase de estudo detalhado para definir o objeto da licitação e todos os seus aspectos. A instrução do processo licitatório deve refletir claramente essa sequência lógica.

16. No presente caso, os servidores da Unidade Demandante elaboraram o Estudo Técnico Preliminar. Apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele contém as previsões necessárias relacionadas no art. 18, §1º, da Lei n. 14.133/2021, porém verifica-se fragilidades e inconsistências que podem geral nulidade no procedimento.

17. O ETP é, por natureza, um documento de planejamento e estudo, destinado a analisar a necessidade, avaliar a viabilidade e comparar soluções para, ao final, fundamentar a escolha da solução mais vantajosa e os requisitos que dela decorrem (art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

18. O item 3, no entanto, não se apresenta como um estudo, mas sim como um rascunho do Projeto Básico e do próprio Edital de Licitação, antecipando e detalhando cláusulas que pertencem a fases posteriores do processo.

19. O texto mistura requisitos que devem ser *estudados* no ETP com obrigações que devem ser impostas no Projeto Básico e no Edital. Por exemplo, as alíneas 'a' a 't' do item 3.1 e toda a seção 3.2 (Sustentabilidade) são, na verdade, uma lista de cláusulas contratuais e obrigações de execução. Elas não são um "requisito" a ser estudado, mas sim o detalhamento da execução da solução já escolhida.

20. Isso torna o ETP um documento prolixo, repetitivo e confuso. Ele perde sua função estratégica de "estudo" e se torna uma mera formalidade burocrática, onde se antecipam cláusulas que serão copiadas para os documentos seguintes, gerando risco de inconsistências.

21. Ainda, Itens como a exigência de declarações específicas (alínea 'd' e 't' do item 3.1), a forma de comprovação de vínculo do profissional (item 8.4 do TR, citado no contexto da análise anterior) e a composição do BDI (alínea 'f') são matérias típicas de Edital de Licitação e de seus anexos (Projeto Básico e Minuta de Contrato). Definir esses detalhes no ETP é prematuro. A fase

de ETP deve se concentrar em *quais* qualificações são necessárias, ex: necessidade de empresa com experiência em reforma, e não em *como* elas serão comprovadas no dia da licitação.

22. Nesse sentido o item relacionado aos Requisitos da Contratação, no ETP, carece de objetividade e estratégia, pois em vez de definir os requisitos essenciais de forma clara e sucinta, o item se perde em uma longa lista de obrigações. Por exemplo, em vez de simplesmente listar "Segurança do Trabalho" como um requisito essencial, o texto detalha os EPIs e as NRs aplicáveis. documento perde o foco. A função do ETP é dar a diretriz estratégica. O detalhamento operacional pertence ao Memorial Descritivo e ao Projeto Básico.

23. A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu uma sequência lógica e cronológica para os atos da fase preparatória, onde cada documento serve de fundamento para o próximo. A inversão dessa ordem compromete a validade de todo o processo. A sequência correta é:

a) Documento de Formalização da Demanda (DFD): Identifica a necessidade.

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP): É o documento que analisa a viabilidade da contratação. Ele deve conter, conforme o art. 18, § 1º, IV, a "estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte". Esta é uma estimativa *preliminar*, baseada em levantamentos expeditos, dados históricos ou parâmetros, suficiente para avaliar a viabilidade técnica e econômica da solução. É o ETP que conclui pela necessidade de se elaborar um Projeto Básico.

c) Projeto Básico: É o documento que detalha a solução cuja viabilidade foi atestada pelo ETP. É nesta fase que se elaboram os "projetos desenvolvidos" e o "orçamento analítico", com o cálculo definitivo das quantidades.

24. O texto do item 4 admite, de forma explícita, que as estimativas do ETP foram baseadas nos "projetos desenvolvidos" e no "orçamento analítico". Ora, esses documentos são a essência do Projeto Básico, que, por lei, é *posterior* ao ETP. O ETP está justificando seus próprios números com base em documentos que, legalmente, ainda não deveriam existir ou, se existem, foram elaborados antes da análise de viabilidade que o próprio ETP deveria fornecer. Trata-se de uma referência circular e anacrônica, que esvazia completamente a finalidade do Estudo Técnico Preliminar.

25. Esta inversão cria um vício de motivação insanável no ETP. A estimativa de quantidades, um dos elementos centrais do estudo de viabilidade, fica sem qualquer lastro fático e documental *dentro do próprio ETP*. A autoridade que aprova um ETP nessas condições está, na

verdade, aprovando um documento "em branco", cuja fundamentação reside em um anexo futuro. Isso viola o dever de motivar os atos administrativos com base em elementos concretos e existentes no momento da decisão.

26. Um ETP que não cumpre sua função de analisar e justificar preliminarmente as quantidades e custos é um documento nulo. Sendo o ETP um requisito obrigatório, sua nulidade contamina todos os atos subsequentes, incluindo o Projeto Básico e o futuro Edital.

27. A justificativa para as quantidades estimadas no ETP deve se basear em elementos próprios e disponíveis no momento de sua elaboração, tais como:

- Levantamentos de área (m²) do ginásio;
- Estimativas paramétricas (ex: custo por m² para reformas similares);
- Dados de projetos anteriores executados pela Administração;
- Memórias de cálculo simplificadas que demonstrem como se chegou à estimativa preliminar.

28. O ETP deve ser o documento que fundamenta a necessidade de se elaborar um Projeto Básico detalhado, e não o contrário.

29. Tal situação repete-se no item 6, quanto a estimativa de preço da contratação. A análise deste item revela uma dualidade: a metodologia de pesquisa de preços descrita está, em seu mérito, correta e alinhada à lei, mas sua aplicação e justificativa no contexto do ETP estão processualmente equivocadas.

30. O texto demonstra que a equipe técnica conhece e aplicou corretamente os procedimentos para a formação do preço de referência, conforme o art. 23 da Lei nº 14.133/2021. O problema não está na metodologia em si, mas no momento processual em que ela foi aplicada e como ela é justificada no ETP. Ao afirmar que a estimativa de preço foi feita "após a mensuração dos serviços necessários à completa execução da obra" e que o valor final está "conforme apresentado no Orçamento Analítico". Conforme já analisado no item 4, o "Orçamento Analítico" e a "mensuração completa" são produtos do Projeto Básico, não do Estudo Técnico Preliminar.

31. O ETP, que deveria apresentar uma estimativa preliminar de valor para fins de análise de viabilidade, está, na verdade, apresentando o orçamento final da contratação. Ele justifica seu

próprio número com base em um documento que, legalmente, ele deveria preceder. Isso transforma o ETP em uma mera formalidade, um documento preenchido *a posteriori* para justificar um projeto já pronto, esvaziando completamente sua função de estudo de viabilidade.

32. O levantamento de mercado, conforme o art. 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021, consiste na análise das alternativas possíveis e na justificativa técnica e econômica da escolha. Nesse ponto o texto do item 5 do ETP demonstra que a equipe técnica compreendeu a finalidade do levantamento de mercado, que não é apenas justificar a necessidade, mas sim comparar soluções distintas e fundamentar a escolha da mais vantajosa, e portanto em sua essência, o item atende ao requisito fundamental do art. 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021.

33. Como consequência de um levantamento de mercado adequado, o item 7 do ETP que tem a função de consolidar a decisão tomada no levantamento de mercado (item 5), descrevendo de forma clara e abrangente a solução escolhida e justificando seu alinhamento com os objetivos da Administração, mostra-se, em seu mérito e conteúdo, bem elaborado, coerente cumprindo sua finalidade descritiva.

34. O item 8 do ETP tem a função crucial de justificar por que a Administração está optando pela exceção (não parcelar) em vez da regra (parcelar o objeto), conforme o art. 40 da Lei nº 14.133/2021. A análise do texto apresentado revela que, embora ele tente usar os argumentos corretos (interdependência, coordenação), sua redação é confusa, contaminada por assuntos alheios e juridicamente frágil, não cumprindo adequadamente o dever de motivação.

35. A primeira frase do item é completamente deslocada: *"A adjudicação do objeto será composta pelo menor preço e empreitada por preço unitário..."*. Este trecho trata de critério de julgamento e regime de execução, matérias que não têm relação direta com a justificativa para o parcelamento ou não do objeto. A inclusão desta frase demonstra um grave descuido na elaboração do documento, sugerindo o uso de modelos prontos ("copia e cola") sem a devida adaptação. Isso invalida a lógica do parágrafo e sinaliza para os órgãos de controle uma possível falta de análise criteriosa do caso concreto.

36. Na sequencia o texto afirma que a decisão foi tomada "após cuidadosa análise" e que a execução unitária é "essencial para garantir a coordenação, a responsabilidade técnica única e a eficiência econômica". No entanto, ele não demonstra como chegou a essa conclusão. Ele apenas afirma o resultado. O ETP é o local para *demonstrar*, por exemplo, *por que* a contratação separada da parte elétrica e da pavimentação geraria problemas de coordenação ou de

responsabilização. A justificativa se torna genérica e conclusiva, não apresentando os fundamentos fáticos e técnicos que levaram à decisão, o que enfraquece a motivação do ato.

37. A última frase é juridicamente sem sentido como justificativa para o não parcelamento: *"Para sua justificativa, mesmo sendo considerado o parcelamento, o contrato só será aceito como concluído após a entrega total do trabalho."* Esta frase confunde parcelamento da licitação (dividir o objeto em lotes para diferentes empresas competirem) com etapas de execução de um único contrato. É evidente que, mesmo em um contrato único, a entrega final só ocorre após a conclusão de todas as etapas. Este argumento não justifica em nada a decisão de não licitar em lotes e apenas adiciona confusão ao texto.

38. Tal item poderia ter a seguinte redação:

> *8. JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO*
>
> *A contratação do objeto será realizada de forma integral, em lote único, por se tratar de serviço de engenharia cujas partes, embora distintas, são técnica e economicamente indivisíveis, sendo o parcelamento prejudicial à execução do conjunto, conforme as justificativas a seguir.*
>
> *8.1. Justificativa Técnica: A reforma e ampliação de uma edificação envolvem serviços interdependentes e sequenciais (ex: demolição, fundação, alvenaria, instalações elétricas e hidráulicas, cobertura, acabamentos). A execução por empresas distintas geraria graves riscos de incompatibilidade entre as etapas, ausência de coordenação, falhas na interface dos serviços e dificuldade na responsabilização por vícios construtivos (ex: um problema de infiltração poderia ser atribuído tanto à empresa da cobertura quanto à da alvenaria, gerando litígios e atrasos). A unidade técnica do projeto exige um gerenciamento centralizado para garantir a coesão e a integridade da edificação.*
>
> *8.2. Justificativa Econômica: A contratação de um único executor permite a otimização do canteiro de obras, a obtenção de economias de escala na aquisição de materiais e a racionalização da mão de obra. O parcelamento, ao contrário, acarretaria custos adicionais de gerenciamento e fiscalização de múltiplos contratos, além de potenciais custos decorrentes de atrasos e retrabalhos por falhas de coordenação.*
>
> *Conclusão: Dessa forma, a adjudicação por preço global do lote único é a solução que melhor garante a coesão do projeto, a economia de escala e a responsabilidade integral pela qualidade e prazo da obra, em conformidade com o art. 40, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.*

39. O item 9 do ETP deve articular, de forma clara, quais são os benefícios e impactos positivos que a Administração espera alcançar com a contratação. Ele responde à pergunta: "Para que estamos fazendo esta obra?".

40. A análise do texto revela que ele cumpre parcialmente sua função, identificando corretamente os resultados esperados da obra, mas se desvia ao final, introduzindo uma inconsistência conceitual. A última frase diz "A elaboração do memorial descritivo detalhado, que regulamente o desenvolvimento das obras e serviços necessários à esta obra, evidenciando os direitos e obrigações claras da CONTRATANTE e da empresa CONTRATADA, assegurando transparência e responsabilidade na execução do projeto." Esta frase confunde o resultado da obra com o resultado do processo administrativo. O "Demonstrativo dos Resultados Pretendidos" deve focar nos benefícios que a obra concluída trará para a sociedade (um ginásio seguro, acessível, etc.). A frase, no entanto, descreve a função de um documento (o memorial descritivo) e os resultados de sua elaboração (transparência, responsabilidade).

41. Embora pareça um detalhe, essa confusão conceitual é relevante. Ela demonstra uma falha na compreensão da estrutura do planejamento. O memorial descritivo não é um *resultado pretendido* da contratação; ele é um *meio*, um instrumento para se alcançar o resultado. Misturar os dois conceitos enfraquece a clareza do documento e pode ser interpretado como um preenchimento burocrático do ETP, em vez de uma análise estratégica.

42. O tem 10, acerca das providências prévias do contrato, na forma como está redigido, representa um grave erro conceitual sobre a finalidade do Estudo Técnico Preliminar. O ETP é um documento de *análise e fundamentação* que deve *subsidiar* as decisões futuras. Ele não é, e não pode ser, uma mera lista de tarefas ou um "checklist" das próximas fases do processo licitatório. A maioria dos tópicos listados não são "providências prévias", mas sim as conclusões que o próprio ETP deveria apresentar.

43. Por exemplo, o ETP não deve dizer para "Definir a modalidade de licitação, o critério de julgamento...". Ele deve, com base na análise do objeto, recomendar a modalidade (Concorrência), o critério (Menor Preço) e o modo de disputa, justificando tecnicamente essa escolha. Da mesma forma, o ETP não deve dizer para "Indicar as exigências de qualificação técnica". Ele deve, ao analisar a complexidade da solução, apontar quais são as parcelas de maior relevância que *servirão de base* para a definição das exigências no Projeto Básico.

44. O item lista atividades que são posteriores não apenas ao ETP, mas à própria licitação. "Realizar o cadastro da obra no sistema Obras.gov..." e "Preparar orientação para a empresa vencedora..." são atividades da fase de gestão contratual, que ocorrem muito depois do planejamento. Sua inclusão no ETP é completamente anacrônica e demonstra uma profunda incompreensão do fluxo processual.

45. Ao transformar esta seção em uma lista de tarefas, o documento deixa de cumprir sua principal função: ser a peça de inteligência do planejamento, onde as decisões são estudadas, comparadas e fundamentadas. Ele se torna um formulário burocrático, preenchido para cumprir uma formalidade.

46. O item 11, CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES, tem o objetivo de verificar se a obra em questão depende de outras contratações para ser plenamente executada ou utilizada, ou se ela impacta outros contratos. A simples declaração de que "Não existem" é insuficiente e arriscada. O texto apresenta uma conclusão sem demonstração. O ETP deve evidenciar que foi feita uma análise, e não apenas declarar um resultado. Para uma reforma de ginásio, o planejador deveria ter se perguntado:

a) A nova iluminação exigirá um novo padrão de entrada de energia, a ser contratado junto à concessionária?

b) Os novos vestiários precisarão de mobiliário (bancos, armários), que será objeto de outra licitação?

c) A quadra precisará de novos equipamentos (goleiras, tabelas de basquete) que não estão no escopo desta obra?

47. A falha em identificar uma contratação interdependente pode levar à "síndrome da obra inaugurada, mas não funcional". A prefeitura pode concluir a reforma e só então perceber que não pode usar o ginásio porque falta uma contratação acessória, gerando desperdício de tempo e ineficiência no gasto público.

48. O item 12 do ETP deve, em conformidade com o princípio do desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º da Lei 14.133/2021), identificar os potenciais danos ambientais da obra e, mais importante, planejar as medidas concretas para evitá-los ou mitigá-los.

49. A análise do texto apresentado revela que ele não atende plenamente aos padrões exigidos pela lei. Ele é superficial, incompleto e se baseia em uma delegação genérica de responsabilidade, o que representa um vício de planejamento.

50. O texto identifica apenas um impacto ambiental: "a geração de resíduos sólidos". Uma obra de reforma, mesmo que de médio porte, gera uma série de outros impactos que foram completamente ignorados, tais como:

- Emissão de poeira e material particulado: decorrente da demolição e movimentação de terra, afetando a qualidade do ar na vizinhança.
- Geração de ruído: proveniente do uso de máquinas e equipamentos, causando poluição sonora e incômodo à comunidade do entorno.
- Risco de contaminação do solo e da água: por possíveis vazamentos de óleos, graxas e combustíveis dos equipamentos.
- Consumo de recursos naturais: como água e energia elétrica durante a execução da obra.

51. Ao não identificar esses outros impactos, a Administração deixa de planejar as medidas mitigadoras correspondentes, o que pode resultar em danos ambientais concretos, reclamações da comunidade e até mesmo embargos da obra por órgãos de fiscalização.

52. Ainda, a frase "Sendo de responsabilidade da contratada a observância de outras legislações..." é uma cláusula genérica e ineficaz. O papel do ETP não é simplesmente transferir a responsabilidade, mas sim transformar a obrigação legal genérica em obrigações contratuais específicas, mensuráveis e fiscalizáveis.

53. Portanto, recomenda-se de que o ETP seja revisado para incorporar as análises e os requisitos ausentes. A correção desses pontos não é um excesso de formalismo, mas uma medida essencial para garantir a legalidade, a eficiência e a economicidade a longo prazo da contratação, protegendo a Administração de futuros problemas de manutenção e de questionamentos por parte dos órgãos de controle.

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

> *§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.*
>
> *§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.*

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

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

> *[...]*
>
> *XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:*
>
> *a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;*
>
> *b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;*
>
> *c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
>
> *d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
>
> *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;*

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

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

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

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

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

61. O item 8.2, "B", que define as parcelas de maior relevância para a comprovação de capacidade técnica, contém erros materiais e contradições diretas que o invalidam. Por exemplo:

- Alínea "a": O texto exige comprovação de 50% para "reforma em estrutura de alvenaria", mas o cálculo exemplificativo utiliza 20% (1.000,00 m² x 20% = 200,00 m²).

- Alínea "b": O texto exige 50% para "serviços de pintura", mas o cálculo utiliza 20% (2.000,00 m² x 20% = 400,00 m²).

- Alínea "c": O texto exige 50% para "serviços de iluminação", mas o cálculo utiliza 20% (100 un x 20% = 20 un).

- Alínea "d": O texto exige 50% para "construção de vestiários acessíveis", mas o cálculo utiliza 20% (100,00 m² x 20% = 20,00 m²).

62. A ambiguidade e o erro material na definição de um requisito de habilitação ferem o princípio do julgamento objetivo e da clareza. Os licitantes não saberão qual percentual devem de fato comprovar, o que está escrito ou o que está calculado, podendo ter como consequência risco de impugnação e pedidos de esclarecimento, atrasando o certame.

63. Ainda a comissão de contratação pode ficar em dúvida sobre qual critério aplicar, abrindo margem para decisões que podem ser contestadas judicialmente.

64. Portanto, recomendamos que a equipe técnica revise e corrija todos os cálculos dos quantitativos mínimos para habilitação, garantindo que o percentual exigido no texto corresponda ao resultado do cálculo apresentado. Deve-se também justificar no processo a escolha dos percentuais e das parcelas de maior relevância, conforme o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

65. A unidade demandante não apresentou Matriz de Alocação de Riscos, que é um elemento obrigatório do edital para contratações de obras e serviços de grande vulto ou de regime de contratação integrada (art. 22, § 3º, da Lei 14.133/2021). Para obras no regime de empreitada por preço unitário, como a presente, a matriz é recomendável e exigida como boa prática de governança. Sua ausência em uma obra de mais de R$ 300.000,00 pode ser considerada como uma falha de planejamento.

66. A matriz de risco identificada consta apenas do ETP, porém trata-se de um modelo genérico, contendo riscos da fase de planejamento "dificuldade de elaboração do termo de referência" que não se aplicam à fase de execução contratual.

67. O correto é que a Matriz de Riscos integre o Projeto Básico e o contrato, devendo ser específica para a obra em questão, alocando responsabilidades para eventos que possam ocorrer durante a execução ex: danos à estrutura existente, atrasos por chuvas, etc.

68. A modalidade escolhida é a Concorrência Eletrônica, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço e o regime de execução por empreitada por preço unitário. Verifica-se que a contratação pretendida está prevista no art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal n. 14.133/2021, vejamos:

> *Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*
> *XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens*

> *e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:*
> ***a) menor preço;***
> *b) melhor técnica ou conteúdo artístico;*
> *c) técnica e preço;*
> *d) maior retorno econômico;*
> *e) maior desconto;*

69. Dessa forma, a contratação de pessoa jurídica especializada em serviços de construção mostra-se viável, uma vez que a modalidade de licitação empregada é apropriada tanto para obras quanto para serviços de engenharia, sejam eles comuns ou especiais.

70. Em relação às minutas do edital e contrato, anexadas aos autos, constata-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas para tais instrumento, e todas as incongruências encontradas foram indicadas nas minutas para verificação e correção.

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

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

73. Constata-se que os servidores Alexia dos Anjos, Raphaella Cangane da Silva Ferraz e Wagner Severgnini, que participaram da fase de planejamento ao elaborarem e assinarem o Estudo Técnico Preliminar (ETP), foram, no mesmo documento e no subsequente Termo de Referência, designados para exercerem as funções de Fiscal da Obra, Fiscal do Contrato e Gestor do Contrato.

74. Agrava a situação o fato de que a servidora Alexia dos Anjos, designada como Fiscal da Obra, é também a responsável técnica pela elaboração do projeto arquitetônico, do memorial descritivo e do orçamento da obra.

75. O princípio da segregação de funções, previsto no art. 5º e detalhado no art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, é um pilar da governança em contratações públicas. Ele veda a

designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, com o objetivo claro de reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes.

76. A situação verificada no processo em análise, não é apenas uma violação, mas a forma mais crítica e exemplar de violação ao princípio da segregação de funções. Ocorre uma fusão completa e perigosa entre as fases de concepção e controle, pois os agentes que planejaram (assinaram o ETP) são os mesmos que irão fiscalizar e gerir o contrato.

77. A servidora designada para ser a Fiscal da Obra é a mesma pessoa que criou o objeto a ser fiscalizado (projeto, memorial, orçamento).

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

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

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

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

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

83. Ainda, importante se registrar nos autos do processo uma nota técnica justificando a impossibilidade de uma segregação de funções mais ampla na fase de planejamento devido à estrutura de pessoal do município, e apontando quais controles compensatórios foram adotados, como a designação de um fiscal de contrato independente, para mitigar os riscos.

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

85. A designação dos mesmos servidores que atuaram na fase de planejamento para as funções de fiscalização e gestão, agravada pelo fato de a fiscal da obra ser a própria autora dos projetos e do orçamento**,** constitui uma violação flagrante, direta e insanável ao princípio da segregação de funções, previsto nos artigos 5º e 7º da Lei nº 14.133/2021.

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

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

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

> *Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante a adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estarem subordinadas ao controle social, submeter-se-ão às seguintes linhas de defesa:*
>
> *I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação, autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;*

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

90. Ressalta-se que o papel da Diretoria de Compras e Licitações, conforme o art. 169, I, da Lei nº 14.133/2021, é ser o primeiro filtro de legalidade e eficiência do processo de contratação. Ela é a guardiã das regras do jogo na fase interna.

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

92. No que se refere às minutas do edital e do contrato acostadas aos autos, verifica-se que os documentos contemplam as cláusulas e condições essenciais exigidas para os instrumentos da espécie, em conformidade com a norma de regência. Porém ressaltamos quanto algumas inconsistências.

93. O Edital, ao remeter ao "Termo de Referência" para os requisitos de habilitação, incorpora os erros materiais e as contradições nos percentuais de qualificação técnica. A ambiguidade entre o texto (que exige 50%) e os cálculos (que usam 20%), deve ser corrigida, pois o critério de habilitação é ambíguo e inexequível, o que fere o princípio do julgamento objetivo e garante uma avalanche de impugnações e recursos, com certeza de anulação do certame.

94. A minuta de contrato, na Cláusula 3.2 faz uma menção genérica à Matriz de Riscos, afirmando que suas regras "estão estabelecidas no Estudo Técnico Preliminar". Isso é duplamente problemático: primeiro, porque a matriz do ETP é genérica e inadequada; segundo, porque a Matriz de Riscos, por lei, deve ser anexo do contrato, conforme art. 92, X, e não apenas uma remissão a outro documento. A licitação não apresenta aos interessados uma clara alocação de riscos, descumprindo uma exigência legal e de boa governança, o que aumenta a probabilidade de litígios e paralisações na fase de execução.

95. Ainda, ressalta-se que a Cláusula Décima Sétima, mantém a designação dos mesmos servidores que elaboraram o planejamento para as funções de fiscalização e gestão. A servi-

dora Alexia dos Anjos, autora dos projetos e do orçamento, continua designada como Fiscal da Obra. A violação ao art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 permanece em sua forma mais crítica.

96. Ademais, reforçamos que se forem acatadas as recomendações quanto ao ETP e TR, deverá consequentemente ocorrer os ajustes finais no Edital.

97. Por fim, destacamos ainda, que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação nos meios oficiais de publicação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

98. Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

II. DA CONCLUSÃO

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

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

Caçador, SC, 18 de dezembro de 2025.

ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Assinado de forma digital por ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Dados: 2025.12.18 16:59:28 -03'00'

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