Parecer nº 216/2025
Processo administrativo eletrônico nº 4.866/2025
Referência: Chamamento Público para seleção de empresa de construção civil - Programa Minha Casa, Minha Vida

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. CHAMAMENTO PÚBLICO. CREDENCIAMENTO. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. FASE DE PLANEJAMENTO COM INCONSISTÊNCIAS NO ETP E TR. EDITAL CONTRADITÓRIO E COM RISCO JURÍDICO. ELIMINAÇÃO DO CONTROLE INTERNO MÍNIMO. Recomenda-se a revisão do procedimento, desde o planejamento, 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 o chamamento público para seleção de empresas de construção civil para fins de apresentação de proposta à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, para elaboração de projeto e construção de habitação de interesse social, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

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;
IV) Minuta do edital e contrato administrativo.

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

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

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

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

[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).*

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

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

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

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

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

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

12. No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto n. 10.792/2023 regulamentou que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e que as licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, inclusive as contratações diretas quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência.

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

> *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;*

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

> *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 documento elaborado possui impropriedades técnicas que causam confusão quanto a pretensão da Administração, causando insegurança jurídica e viciando todo o procedimento em sua sequência.

19. Na descrição da necessidade a unidade demandante não se restringe a em expor o problema que a Administração Pública precisa resolver e justificar o interesse público na contratação. No caso em questão, a necessidade é a "urgência em promover a política habitacional de interesse social no Município de Caçador", como o próprio documento inicia. O foco deve ser o "porquê" da contratação.

20. Porém o último parágrafo "A habilitação das empresas neste Chamamento Público é condição prévia para apresentação de propostas junto à Caixa Econômica Federal, não significando, por si só, garantia de contratação do empreendimento, mas etapa essencial para a efetivação do projeto" não descreve a necessidade habitacional. Em vez disso, ele estabelece uma regra procedimental e esclarece a natureza jurídica e os efeitos do chamamento público. Ele informa aos potenciais interessados as condições e o alcance da habilitação, gerenciando suas expectativas.

21. Ao inserir uma regra do procedimento na fundamentação da necessidade, o documento mistura o porquê (a justificativa da contratação) com o como (as regras para participar). Isso compromete a clareza e a organização lógica que se espera dos documentos de planejamento, conforme os princípios da Lei nº 14.133/2021.

22. O local mais adequado para a redação é o Edital, o qual deve conter todas as regras, condições de participação, e os direitos e deveres das partes. Uma cláusula com esse teor é fundamental para garantir a segurança jurídica e a transparência do processo, devendo constar em destaque, preferencialmente no preâmbulo ou na seção que descreve o objeto do chamamento público, para que nenhuma empresa participe do certame com uma expectativa equivocada sobre seus resultados.

23. Na continuidade o item 3, Requisitos da Contratação, está em total desacordo com a natureza do procedimento que o Município pretende realizar, que é um Chamamento Público para credenciamento, e não uma contratação direta para execução de obra.

24. A redação do item 3 foi feita como se estivesse conduzindo uma licitação para contratar diretamente uma empresa para construir as unidades habitacionais. Isso está fundamentalmente incorreto, e sua percepção está certíssima.

25. Verifica-se uma confusão entre Chamamento Público e Contratação Direta. O procedimento correto é um Chamamento Público. Nele, o Município atua como um agente de fomento e seleção prévia, estabelecendo critérios para habilitar ou credenciar empresas que demonstrem ter capacidade técnica para participar do programa. A contratação para a execução da obra, no entanto, será celebrada entre a empresa selecionada e a Caixa Econômica Federal (CEF), que é o agente financeiro e operacional do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV-FAR).

26. A redação atual leva a uma interpretação equiocada de que o Município está assumindo responsabilidades de fiscalização e garantia da obra que são, na verdade, da CEF. Isso poderia atrair para o Município o ônus de eventuais problemas na execução do contrato.

27. A "Estimativa das Quantidades" é um item central do planejamento, e a forma como está redigida no ETP, embora pareça técnica e direta, apresenta fragilidades e riscos importantes, especialmente quando contextualizada com a natureza do procedimento (credenciamento) e as falhas já apontadas.

28. A sua função no ETP é dimensionar o objeto para, a partir daí, estimar o valor da futura contratação e definir os requisitos de capacidade técnica.

29. O documento acerta ao basear a quantidade de unidades (82 + 47) na "área disponível destinada pelo Município" e na "área mínima exigida para cada unidade habitacional (43 m²)". Isso demonstra que houve um estudo técnico mínimo para chegar a esses números, não sendo valores arbitrários.

30. O último parágrafo é crucial ao afirmar que se trata de um "levantamento preliminar" e que os valores podem ser "ajustados conforme orçamentos detalhados e memoriais descritivos". Isso confere alguma flexibilidade e reconhece que o projeto final será detalhado pela empresa e aprovado pela Caixa Econômica Federal (CEF).

31. Porém, o planejamento falha na Pesquisa de Preços, ao afirmar: *"foi adotado o valor de referência de R$ 130.000,00 por unidade habitacional"*.

32. Destaca-se que este valor é o teto estabelecido pela Portaria do Ministério das Cidades, não um preço de mercado aferido para Caçador/SC. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 23, exige que a Administração realize uma pesquisa de preços para formar seu valor estimado. Ao simplesmente adotar o teto federal, o Município se omite do seu dever de verificar a

economicidade e buscar o preço justo. O Município está, na prática, sinalizando para o mercado que aceitará propostas no valor máximo, sem verificar se o custo real da construção na região seria inferior.

33. Outro apontamento importante é quanto a rigidez do quantitativo, uma vez que o indica que *"foram projetadas a construção de 82 unidades"* e *"47 unidades"*. Embora baseado em um cálculo preliminar, essa redação fixa um número exato. No entanto, o projeto executivo final, a ser desenvolvido pela empresa credenciada, pode sofrer variações. Por exemplo, uma solução de engenharia mais inteligente poderia otimizar o terreno e permitir a construção de 85 unidades, ou uma restrição geotécnica não prevista poderia limitar a construção a 80 unidades.

34. Ao "cravar" um número no ETP e, consequentemente, no edital, o Município cria uma rigidez desnecessária. Se uma empresa apresentar à CEF um projeto com 81 unidades, ele estaria, a rigor, descumprindo o edital? Essa falta de flexibilidade pode afastar propostas inovadoras ou gerar questionamentos sobre a aderência do projeto final ao chamamento público inicial. A redação pode ser ajustada para refletir a natureza estimada dos números. Sugestão: "Considerando a área disponível..., estima-se um potencial construtivo de aproximadamente 82 unidades no Loteamento Renascer e aproximadamente 47 unidades no Residencial Vale dos Sonhos, totalizando um potencial de 129 unidades. O número final de unidades será definido no projeto a ser apresentado pela empresa credenciada e aprovado pela Caixa Econômica Federal, observadas as normas do programa."

35. Essa mudança simples, de "serão construídas" para "potencial construtivo de aproximadamente", alinha o documento à realidade do processo, conferindo a flexibilidade necessária sem perder o referencial de planejamento.

36. O Levantamento de Mercado é um dos pilares do Estudo Técnico Preliminar (ETP) segundo a Lei nº 14.133/2021. Ele deve justificar por que a solução escolhida é a mais vantajosa para a Administração. Este item do ETP analisado está correto e bem estruturado, cumprindo sua função primária, que é comparar diferentes soluções possíveis para atender à necessidade da Administração e justificar a escolha de uma delas. No entanto, ainda carrega imprecisões terminológicas e uma fragilidade em sua fundamentação que merecem atenção.

37. Como já exposto, o Chamamento Público não resulta em uma contratação pelo Município, mas sim em um credenciamento ou habilitação. A contratação, de fato, ocorrerá posteriormente com a CEF. Essa imprecisão, embora pareça pequena, revela uma falha conceitual que permeia todo o documento. O ideal seria redigir como: *"A solução que se mostra mais adequada é o credenciamento de empresas da construção civil, via Chamamento Público, para que possam apresentar propostas de contratação à Caixa Econômica Federal..."*.

38. O item 6, relacionado a estimativa do preço da contratação confunde Valor Limite com Valor de Mercado, ao afirmar que a estimativa foi realizada com base no Anexo V da Portaria MCID nº 725/2023, adotando o valor unitário de R$ 130.000,00.

39. A Portaria do Ministério das Cidades estabelece o TETO MÁXIMO de valor por unidade para o programa naquela região. Ele não é, e não pode ser confundido com, o preço estimado da contratação, que deve ser aferido por meio de uma pesquisa de mercado. O valor da portaria diz "não se pode pagar mais do que isso", enquanto o valor estimado da licitação deveria dizer "acreditamos que o preço justo de mercado é este".

40. Ao simplesmente adotar o teto como estimativa, o planejamento se exime de seu dever legal, previsto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, de realizar uma ampla pesquisa de preços para aferir o valor de mercado do objeto. A lei prevê uma série de parâmetros (Painel de Preços, contratações similares, pesquisa com fornecedores, etc.) que foram completamente ignorados.

41. A estimativa de preço é a base para todo o planejamento financeiro e para a análise de exequibilidade das propostas. Partir de uma premissa equivocada compromete toda a estrutura do procedimento.

42. O item 7, "Descrição da Solução como um Todo", funciona como um resumo executivo da solução escolhida, e representa um passo na direção certa, pois descreve o fluxo do processo de forma mais próxima da realidade: Chamamento Público municipal seguido de contratação pela Caixa. No entanto, ele ainda sofre de uma ambiguidade crítica sobre os papéis e responsabilidades, usando uma linguagem passiva que não define claramente quem faz o quê.

43. Embora o fluxo do processo esteja melhor descrito, a linguagem geral ainda posiciona o Município como um gestor do contrato de obra, e não apenas como um agente de fomento e credenciamento. Ao descrever detalhadamente o escopo da obra ("implantação de infraestrutura básica", "acessibilidade", etc.) sem atrelar essas exigências ao futuro contrato com a CEF, o ETP faz parecer que o Município é quem está definindo e irá cobrar esses itens.

44. O item 7 é um resumo que, por um lado, acerta ao esboçar o fluxo correto do processo, mas, por outro, falha ao não delimitar claramente as responsabilidades, mantendo a ambiguidade que pode atrair para o Município obrigações que não são suas.

45. Os itens 8 e 9 apresentam-se corretos e tecnicamente adequados, com um único apontamento no que se refere a utilização da expressão “gestão contratual” e "Com a presente contratação, pretende-se..." Salienta-se que trata-se de Chamamento Público para credenciamento de empresas e não para a contratação.

46. De igual forma no item das Providências Prévias do Contrato, afirma que uma das providências é a "...designação formal de equipe municipal responsável pela fiscalização e acompanhamento da execução contratual." Ressalta-se que o Município não terá um contrato de obra para fiscalizar. O contrato será entre a empresa e a CEF. Ao declarar no ETP que designará uma equipe para fiscalizar a "execução contratual", se está formalmente assumindo uma obrigação que não pertence a administração, atraindo para si a responsabilidade solidária por eventuais vícios construtivos, atrasos ou qualquer outro problema na obra. É uma porta aberta para futuras ações de responsabilização contra a administração municipal.

47. Similar as situações apontadas, o item 10, a análise dos impactos em si é adequada em preliminar, mas a atribuição de responsabilidades ao final é equivocada.

48. O texto confunde o poder de polícia ambiental do Município, que permite fiscalizar qualquer atividade na cidade para garantir o cumprimento da legislação ambiental, com a fiscalização contratual do plano de gestão ambiental da obra. A fiscalização do cumprimento das obrigações ambientais *previstas no contrato* é da CEF. Ao usar essa redação, novamente assume-se uma responsabilidade de fiscal de contrato que não é do Município.

49. Sugere-se a substituir do trecho final por: "A empresa contratada pela CEF será a responsável pela implementação das medidas de mitigação e pelo monitoramento ambiental da obra. A fiscalização do cumprimento da legislação ambiental será exercida pelos órgãos ambientais competentes, no exercício de seu poder de polícia, sem prejuízo da fiscalização contratual a cargo da Caixa Econômica Federal."

50. Ao encerrar o ETP, apontando pela viabilidade da contratação, ao mesmo tempo em que se descreve corretamente a solução em seu segundo parágrafo, mantem-se a nomeação de forma equivocada no início e no fim, gerando uma declaração de viabilidade juridicamente frágil e perigosa.

51. O título do item e a declaração final são sobre a viabilidade de uma "contratação". No entanto, o Município não está propondo uma contratação para a construção das casas. Ele está propondo um procedimento de credenciamento (via Chamamento Público) para habilitar empresas perante a Caixa Econômica Federal.

52. A declaração de viabilidade, para ser válida, precisa corresponder ao objeto real do procedimento. Ao declarar viável uma "contratação", o documento está, a rigor, atestando a viabilidade de algo que ele não fará. O documento diz uma coisa, mas descreve outra. Essa contradição interna é uma falha grave de redação técnica e de planejamento. Ela demonstra que o redator possivelmente utilizou um modelo de ETP para uma licitação de obra comum e apenas

inseriu um parágrafo para tentar adaptar ao caso do PMCMV, sem, contudo, ajustar o restante do texto.

53. A última frase é a mais comprometedora: *"...estando o Município apto a prosseguir com as etapas subsequentes para a execução dos empreendimentos habitacionais planejados."*. Esta frase é uma declaração formal de que o Município é o agente da "execução". Isso é juridicamente falso e extremamente arriscado. O Município está apto a prosseguir com a publicação do Edital de Chamamento Público, que é a etapa subsequente sob sua responsabilidade. A "execução" será uma consequência de atos posteriores praticados por terceiros (a empresa e a CEF). Ao declarar-se "apto para a execução", o Município assume para si uma responsabilidade que não é sua, o que pode ser usado contra ele no futuro.

54. 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 segurança jurídica e a transparência do processo, e todo o procedimento, protegendo os gestores públicos de futuras responsabilizações.

55. 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.*

56. 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.

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

> *[...]*
>
> *XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*
> *a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
> *b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
> *c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
> *d) requisitos da contratação;*
> *e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
> *f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
> *g) critérios de medição e de pagamento;*
> *h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
> *i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
> *j) adequação orçamentária;*

58. Termo de Referência é o documento que operacionaliza o que foi planejado no ETP. Idealmente, ele deveria corrigir as falhas do estudo preliminar. A unidade demandante elaborou um Termo de Referência para instruir o credenciamento, porém o TR não apenas herda e repete as mesmas falhas conceituais do ETP, como também introduz novas inconsistências e riscos que comprometem ainda mais a segurança jurídica do procedimento.

59. Verifica-se que o documento foi construído sobre a mesma premissa equivocada do ETP: a de que o Município está conduzindo uma "contratação" para uma obra, quando na verdade deveria estar conduzindo um "credenciamento" para habilitação. O título do documento até menciona "CREDENCIAMENTO", mas todo o seu conteúdo o contradiz.

60. Em alguns ponto o TR mostra avanços em relação ao ETP, como por exemplo na definição de obrigações, itens 12 e 13, que delimitam de forma mais clara os papéis:

a) Município (Credenciante): Se compromete a fornecer informações, analisar documentos, apoiar o processo e agilizar licenças. Este é o papel correto do Município.

b) Empresa (Credenciada): Se compromete a conhecer as normas, elaborar propostas para a CEF, arcar com os custos de projeto (ciente do risco) e, se contratada pela CEF, executar a obra. Esta é a delimitação correta.

61. Ainda inclui no item 13.1.2, 'd' e 'e', cláusulas explícitas informando que as empresas arcam com os custos de elaboração dos projetos e que a habilitação/aprovação preliminar não garante a contratação final, que depende da CEF e do Ministério das Cidades. Esta é uma cláusula essencial, pois protege o Município de qualquer pleito de indenização por parte de empresas que não venham a ser contratadas.

62. Porém as inconsistências persistem, em especial pelo fato de que já começa com uma contradição insanável expondo que “O presente Termo de Referência tem por objeto o CHAMAMENTO PÚBLICO para Seleção de empresas para a construção de empreendimento habitacional..."

63. Ressalta-se que o objeto de um Chamamento Público para credenciamento NÃO é a construção. É o credenciamento/habilitação para que a empresa possa, por conta própria, buscar a contratação junto à CEF. O texto mistura o meio (Chamamento Público) com o fim (construção), criando uma confusão que invalida a definição do objeto.

64. Mantém os vícios apontados na Estimativa de Preço do ETP, utilizando-se como referencial o teto máximo. Salientamos que a ausência de uma pesquisa de mercado real (com base no SINAPI, por exemplo) é uma violação direta ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e um risco altíssimo de apontamento por sobrepreço pelos órgãos de controle.

65. Afirma a responsabilidade na fiscalização, no item 5.2., onde diz: "A Prefeitura Municipal poderá, supletivamente ao Agente Financeiro, acompanhar a execução dos serviços...". O termo "supletivamente" é juridicamente perigoso. Ele sugere que, na falta ou falha da fiscalização principal, que será da CEF, a fiscalização do Município a substituiria. Isso cria um vínculo de responsabilidade solidária ou subsidiária. Se a CEF falhar na fiscalização e a obra apresentar vícios, o Município, com base nesta cláusula, pode ser chamado a responder pelo prejuízo. O Município pode e deve acompanhar o projeto no âmbito do seu poder de polícia urbanístico e ambiental, mas nunca como fiscal contratual, nem mesmo "supletivamente".

66. Outra falha do TR é quanto a confusão entre Critérios de Habilitação e Classificação, disciplinado no item 8, pois começa a tratar o credenciamento como uma licitação competitiva, falando em "ordem de classificação" (item 8.4 e 8.7).

67. O credenciamento, por natureza, é um sistema de habilitação não excludente. Todos que cumprem os requisitos são credenciados. Não há, em regra, "classificação" ou "ordem". O

texto parece criar um sistema híbrido e confuso, onde haverá uma fila de empresas. Isso precisa ser muito bem justificado e regulamentado no edital para não ser considerado uma restrição indevida à competição. Se a ideia é que a primeira empresa a se credenciar e ter o projeto aprovado pela CEF seja a contratada, isso precisa estar explícito e justificado como critério objetivo.

68. Ainda o item 9.6.1 exige comprovação de construção de "no mínimo 50% (cinquenta por cento) da quantidade total prevista". Isso significa que a empresa deve comprovar ter construído ao menos 65 unidades habitacionais. Essa exigência pode ser considerada restritiva à competitividade, pois pode eliminar empresas menores com capacidade de executar um dos loteamentos, mas que não possuem um acervo tão grande. A jurisprudência dos Tribunais de Contas é firme em limitar as exigências de qualificação ao estritamente necessário para garantir a execução do objeto.

69. Portanto, o Termo de Referência, embora apresente melhorias pontuais na definição das obrigações, é um documento juridicamente frágil, contraditório e arriscado. Ele falha em corrigir os erros do ETP e introduz novas cláusulas que atraem responsabilidade indevida para o Município.

70. Em relação à minuta do edital, anexada aos autos, não apenas incorpora e agrava todas as inconsistências e riscos apontados na avalição do ETP e TR, como também cria um instrumento juridicamente caótico, contraditório e perigoso, tanto para as empresas participantes quanto, principalmente, para o Município de Caçador.

71. A confusão total sobre o objeto e a natureza do procedimento é o erro que contamina todo o edital. O documento é uma colcha de retalhos que mistura conceitos de Chamamento Público, Credenciamento, Licitação e Contrato de Obra, resultando em um instrumento sem identidade jurídica definida.

72. A capa e Preâmbulo definem o objeto como "SELEÇÃO DE EMPRESAS PARA A CONSTRUÇÃO". Como já apontado, isto está errado. O objeto não é a construção, mas a habilitação.

73. O item 2.1 chama o procedimento de "licitação", um termo tecnicamente incorreto para um Chamamento Público.

74. Oedital inclui uma minuta de contrato de obra a ser firmado entre o Município e a empresa "vencedora". Isso é um desastre jurídico. A inclusão de uma minuta de contrato de obra prova que não se compreendeu a posição do Município no processo, se colocando como a contratante da obra, o que contradiz frontalmente o modelo do PMCMV-FAR, onde a CEF é a

contratante. O Município não tem orçamento para essa obra (os recursos são da CEF), não tem a expertise para gerir o contrato e não deveria assumir essa responsabilidade.

75. A minuta de contrato constante no Anexo V é uma peça de ficção jurídica com consequências reais e perigosas, vejamos:

- Cláusula Primeira - Objeto: Define o objeto como a "CONSTRUÇÃO DE EMPREENDIMENTO HABITACIONAL".
- Cláusula Segunda - Vigência: Diz que a vigência será "aquela estabelecida pela Caixa Econômica Federal", uma tentativa frágil de vincular os dois mundos.
- Cláusula Terceira - Gestão Contratual: Prevê a gestão do contrato pelo Município.
- Cláusula Décima Quarta - Dotação Orçamentária: Afirma que as despesas correrão por conta de dotação do Município, mas que a fonte de recursos é a CEF. Isso é orçamentariamente incoerente. O recurso federal não passa pelo orçamento municipal dessa forma para pagar um contrato de obra do próprio município.

76. Se o edital for publicado e uma empresa for declarada vencedora, ela poderá exigir judicialmente que o Município assine este contrato e pague pela obra, com base no princípio da vinculação ao instrumento convocatório. O Município estaria legalmente obrigado a cumprir um contrato para o qual não tem orçamento nem estrutura, gerando um passivo jurídico e financeiro imensurável.

77. A capa diz que o critério de julgamento está no TR, mas o Anexo III apresenta um "Quadro de Pontuação", transformando o que deveria ser um credenciamento, onde todos que cumprem são habilitados, em uma competição por pontos, típica de uma licitação do tipo "Técnica e Preço". Isso descaracteriza completamente o Chamamento Público e restringe indevidamente a competição.

78. No item 4.1, o assunto a ser selecionado no protocolo digital é "Chamamento Público para Prospecção de Imóvel", o que não tem nenhuma relação com o objeto. É um erro de "copia e cola" que demonstra o baixo nível de cuidado na elaboração do documento.

79. O documento é ilegal, por violar a natureza do procedimento de Chamamento Público, criar um critério de julgamento inadequado e prever um contrato que o Município não tem competência ou orçamento para firmar. É contraditório, por se autodenominar Chamamento Público, mas agir como uma licitação competitiva com um contrato de obra ao final, e, por fim é arriscado, por expor o Município a um passivo contratual e financeiro gigantesco e por induzir tanto a Administração quanto as empresas a erro.

80. Todos os atos analisados demonstram um planejamento viciado desde a sua origem, que falhou em compreender o papel do Município no âmbito do PMCMV-FAR.

81. Assim, recomendamos a revisão total dos documentos de planejamento e do edital, com base nas seguintes premissas corretas:

- Objeto: realizar um CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CREDENCIAMENTO de empresas;
- Resultado: O resultado do Chamamento Público NÃO é um contrato com o Município, mas sim uma lista de empresas credenciadas/habilitadas que estão aptas a negociar com a Caixa Econômica Federal.
- Edital: deve ser simples, contendo apenas:
- O objeto (credenciamento).
- As condições de participação.
- Os requisitos de habilitação jurídica, fiscal e técnica.
- A declaração de que as empresas credenciadas poderão apresentar seus projetos à CEF, por sua conta e risco.
- NÃO DEVE HAVER MINUTA DE CONTRATO.
- NÃO DEVE HAVER CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR PONTOS. O critério é "cumpriu/não cumpriu" os requisitos de habilitação.

II. DA CONCLUSÃO

82. 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 a revisão de todo o procedimento, desde o planejamento até a confecção do edital, sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste, devido às recomendações emitidas no decorrer deste parecer.

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

Caçador, SC, 22 de dezembro de 2025.

ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949

Assinado de forma digital por ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Dados: 2025.12.22 14:59:47 -03'00'

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