ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Em observância aos disposto no art. 6°, inc. XX da Lei 14.133/21, tem-se o presente Estudo Técnico Preliminar, com as seguintes informações:

1. NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO E JUSTIFICATIVA (Art. 18, §1°, inc. I da Lei 14.133/21)

A elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) constitui exigência legal estabelecida pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005[1], que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), sendo regulamentada a legislação pelo Decreto n° 5.796, de 06 de junho de 2006[2].

No que tange a operacionalização do SNHIS, foi editado pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) através da Resolução n° 60, de 05 de setembro de 2024[3], os requisitos necessários para percepção de recursos decorrentes do FNHIS, bem como os prazos a serem cumpridos pelos beneficiários.

O PLHIS constitui-se em instrumento estratégico de planejamento e gestão da política habitacional, servindo de base para a formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e ações voltados à moradia de interesse social. Por meio dele, o município pode identificar o déficit habitacional, estabelecer metas e prioridades de atendimento, orientar o uso de recursos orçamentários e captar recursos estaduais e federais, além de integrar as políticas habitacionais às demais políticas urbanas e sociais, como saneamento, mobilidade, meio ambiente e desenvolvimento econômico.

A ausência de um PLHIS atualizado limita a capacidade dos municípios de planejar ações estruturadas, acessar fontes de financiamento habitacional e responder de forma técnica às demandas da população de baixa renda, o que reforça a necessidade de elaboração do documento.

Por sua natureza, o processo de elaboração do PLHIS deve ser participativo e interdisciplinar, envolvendo órgãos públicos, entidades da sociedade civil, lideranças comunitárias e demais atores sociais, assegurando que o diagnóstico e as estratégias reflitam de maneira fidedigna as condições e necessidades locais. A metodologia inclui levantamentos socioeconômicos, jurídicos e urbanísticos

[1] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm
[2] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5796.htm
[3] https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cgfnhis-n-60-de-5-de-setembro-de-2024-597112302

detalhados, análise da situação fundiária, mapeamento de áreas vulneráveis, definição de metas e indicadores de monitoramento e proposição de estratégias de financiamento e implementação.

A complexidade técnica dessas atividades requer conhecimento especializado e experiência comprovada nas áreas de planejamento urbano, arquitetura, engenharia, geoprocessamento, economia, serviço social e direito urbanístico. Considerando que a maioria dos municípios consorciados não dispõe de estrutura técnica e recursos humanos suficientes para conduzir de forma autônoma a elaboração do PLHIS, torna-se imprescindível a busca de solução apta a aplicar metodologias reconhecidas nacionalmente, garantir o cumprimento das diretrizes do Ministério das Cidades e assegurar a qualidade técnica e legitimidade social do produto final.

Não obstante a justificativa legal acerca da obrigatoriedade da realização do Plano e sua permanente atualização, em consulta aos Municípios consorciados, no momento de manifestação preliminar de interesse, foi destacada a importância de se realizar a busca de solução, diante das necessidades individuais.

Conforme destacado pelo Município de Araquari a necessidade para a participação da busca de solução decorre do anseio em criar uma política pública municipal voltada à habitação de interesse social. Por sua vez, o Município de Campo Alegre apontou a necessidade de atualização do plano municipal já existente. Já o Município de Garuva informou que atualmente a administração não dispõe de equipe técnica própria para conduzir a elaboração do documento.

O Município de Itapoá destacou que a elaboração do plano é estratégica e indispensável, ante a utilização para a acesso a programas de financiamento e a gestão de políticas públicas habitacionais locais, senão vejamos:

> A contratação da elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social (PHIS) é estratégica e indispensável para o município.
> O PHIS é o instrumento legal que permite:
> * Mapear e reduzir o déficit habitacional, garantindo o direito à moradia digna.
> * Habilitar o município à captação de recursos federais e estaduais (como o FNHIS) para construção de novas moradias e regularização fundiária.
> * Planejar de forma técnica e transparente a política habitacional, otimizando o investimento público e alinhando-o ao desenvolvimento urbano sustentável.
> Sua ausência impede o acesso a programas de financiamento e a gestão eficiente da política habitacional local. A contratação é, portanto, urgente para cumprir a função social da cidade e obter financiamento externo.

Ademais, foi destacado ressaltou que possui "*aprovações em andamento junto aos governos federal e estadual para implantação de conjuntos habitacionais*", demandando, portanto,

planejamento adequado.

No que tange o Município de Rio Negrinho foi destacado que a administração já elaborou seu plano em 2011, sendo necessária uma revisão participativa para redefinir metas e direcionar ações integradas à política urbana e ao acesso a recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

> Elaborado em 2011, a contratação da revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) é necessária para que o município, em conjunto com a população, possa analisar a realidade habitacional, identificar mudanças, redefinir metas e direcionar ações para o setor de habitação. Isso é crucial para a integração com as políticas urbanas, a garantia do direito à moradia digna e o acesso a recursos federais do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

São Bento do Sul, conforme previsto na revisão do Plano Diretor de 2023 e no Plano Municipal de Habitação de 2012, identificou a necessidade de revisão até 2027, a fim de consolidar diretrizes atualizadas e reduzir o déficit habitacional, visando identificar a realidade da pasta habitacional e traçar estratégias.

> Conforme previsto na revisão do Plano Diretor Municipal de 2023, e no próprio Plano Municipal de Habitação de 2012, há a necessidade de que até o ano de 2027 seja realizada a revisão das diretrizes que regem a habitação de interesse social, consolidando-as no Plano Local da Habitação de Interesse Social. Com isso, será possível identificar a realidade atual do setor no município e traçar estratégias para a redução do déficit habitacional.

Por fim, São Francisco do Sul informou possuir um plano anterior, porém fora dos parâmetros técnicos e normativos atuais, sendo necessária sua atualização metodológica.

Nesse sentido, cumulando as justificativas postas na norma e as fundamentações trazidas pelos municípios interessados, a solução buscada deve suprir lacunas de capacidade técnica interna, assegurar conformidade legal e metodológica, e promover eficiência e economicidade por meio de ação consorciada, fortalecendo a política habitacional regional e ampliando a capacidade de planejamento dos municípios envolvidos.

2. PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL (Art. 18, §1º, inc. II da Lei 14.133/21)

O CIM-Amunesc realizará processo licitatório para contratação dos serviços pelos entes/entidades participantes que manifestaram interesse no presente objeto, assim dispensada a necessidade deste certame constar do plano de contratações anual do Consórcio.

3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO (Art. 18, §1º, inc. III da Lei 14.133/21)

Além dos requisitos previstos na Lei 14.133, de 2021 no que tange à habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômica, deverão ser observados os requisitos postos no Termo de Referência e nos que seguem:

3.1. Sustentabilidade

Além dos critérios de sustentabilidade eventualmente inseridos na descrição do objeto e no art. 45 da Lei 14.133/21, a CONTRATADA deverá atender aos seguintes requisitos:

Toda a comunicação, bem como o envio de relatórios, diagnósticos, mapas, planilhas e demais produtos, deverá ser realizado preferencialmente em formato digital, evitando-se a impressão em papel, salvo quando expressamente solicitado pela Administração.

Também deverá, sempre que possível, adotar metodologias e ferramentas digitais que promovam economia de recursos e eficiência no processamento de dados.

3.2. Garantia Contratual

Não haverá exigência da garantia da contratação dos artigos 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021, ressalvada a hipótese constante no art. 59, §5° da mesma Lei.

3.3. Subcontratação

Será admitida a subcontratação de até 30% (trinta por cento) deste Termo de Referência, observado o disposto no art. 122, da Lei nº 14.133/2021.

A subcontratada deverá comprovar que os profissionais possuem qualificação e experiência equivalentes à contratada.

Fica vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, conforme art. 122, §3° da Lei 14.133/21.

4. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES (Art. 18, §1°, inc. IV da Lei 14.133/21)

Idealiza-se, para o presente processo, um objeto único que compreenda as atividades de consultoria e assessoria para revisão ou elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Para estimar a demanda inicial, foi encaminhado formulário eletrônico (Google Forms) aos municípios consorciados, com o objetivo de identificar o interesse preliminar de participação na futura contratação.

Com base nas respostas recebidas, estima-se a contratação de 1 (um) serviço por município, totalizando 8 (oito) municípios interessados até o momento.

Ressalta-se que os quantitativos definitivos serão apurados por meio do procedimento próprio visando a manifestação definitiva de interesse do ente/entidade consorciada no presente processo administrativo licitatório.

5. DAS SOLUÇÕES DISPONÍVEIS NO MERCADO (Art. 18, §1°, inc. V da Lei 14.133/21)

A demanda e consequente solução de mercado fora levantada por meio do Colegiado de Habitação da Amunesc, ante a necessidade posta pela lei da elaboração e/ou revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Para identificar as soluções disponíveis no mercado, realizou-se levantamento em processos licitatórios já ocorridos em outros entes públicos, verificando-se que há ampla oferta de empresas em consultoria e assessoria técnica em planejamento urbano e habitacional, além de fundações e instituições acadêmicas que atuam na área, evidenciando a capacidade de atendimento às necessidades apresentadas. Essas organizações oferecem soluções multidisciplinares, envolvendo diagnósticos habitacionais, levantamentos de dados socioeconômicos, elaboração de indicadores, definição de estratégias e metodologias participativas que permitem integrar a política habitacional às demais políticas de desenvolvimento urbano.

A análise comparativa de experiências já realizadas demonstrou que a elaboração de PLHIS pode ser conduzida por diferentes arranjos institucionais. Uma alternativa seria a execução direta pela Administração Pública, com uso de equipes internas. No entanto, essa opção revela-se de baixa viabilidade prática, por exigir servidores com perfil altamente especializado em urbanismo, arquitetura, economia, direito e ciências sociais, além de infraestrutura técnica e metodológica adequada. Tal cenário implicaria elevados investimentos permanentes em capacitação, tecnologia e manutenção de equipe, além de comprometer a celeridade necessária para a entrega dos produtos

nos prazos previstos. Importante destacar que a própria Administração, em sua análise interna, reconheceu a inviabilidade dessa alternativa, tanto que, no âmbito do Colegiado de Habitação, optou por buscar solução externa à estrutura de servidores efetivos, evidenciando que a execução direta não atende às demandas técnicas e temporais impostas pela legislação e pelos municípios.

Também se verificou que algumas administrações já utilizaram fundações públicas de apoio e instituições acadêmicas como executoras, sobretudo universidades com núcleos especializados em planejamento urbano e pesquisas socioeconômicas. Apesar de tecnicamente qualificadas, essas instituições costumam operar com prazos mais extensos, limitada disponibilidade de equipes e menor capacidade de atuação simultânea em múltiplos municípios, o que reduz sua competitividade e não atende à urgência posta pela Resolução CGFNHIS nº 60/2024. Por essa razão, embora constituam solução possível, não se apresentam como alternativa mais eficiente para o atendimento da presente demanda regional.

Por outro lado, a contratação de consultoria externa apresenta-se como a solução mais adequada, pois reúne equipes multidisciplinares capacitadas, experiência acumulada em projetos similares e metodologias consolidadas, assegurando qualidade técnica e participação social efetiva. Esse modelo permite atender às especificidades de cada município, incorporando diagnósticos precisos e estratégias customizadas, ao mesmo tempo em que garante aderência às normas legais e diretrizes nacionais do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Ademais, um silogismo lógico, e em observância ao princípio constitucional da eficiência e aos princípios licitatórios do interesse público, da probidade administrativa e do planejamento, entende-se que a contratação de empresa para a elaboração ou revisão dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social já fora fora objeto de avaliação por parte dos entes consorciados, sendo essa solução escolhida no momento da aprovação da demanda junto à Assembleia de Prefeitos.

Considerando a natureza consorciada da demanda, a condução do procedimento pelo CIM-Amunesc, na qualidade de central de licitações, impulsionará a salvaguarda de recursos públicos ante a condução de um único procedimento licitatório visando atender a coletividade dos entes consorciados, representando uma economia operacional de aproximadamente R$201.400,50,

conforme estudo desenvolvido pelo Portal Sollicita[4], valor que corresponde à soma da economia que seria obtida individualmente pelos oito municípios participantes[5].

Dessa forma, a solução consorciada mostra-se juridicamente adequada e economicamente vantajosa, além de conferir uma maior uniformidade e racionalização processual, sem prejuízo da autonomia de cada município na execução e na fiscalização dos contratos decorrentes.

6. ESTIMATIVA PRÉVIA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO (art. 18, inc. VI da Lei 14.133/21)

Considerando que o CIM-Amunesc não possui contratação anterior que concerne o mesmo objeto, fora realizada pesquisa junto ao Diário Oficial dos Municípios (DOM), Portal de Compras Públicas e Portal Nacional de Contratações Pública (PNCP), visando a quantificação do valor médio do objeto pretendido.

Da compilação das informações, apresentaram-se os seguintes valores referenciais:

Objeto	Unid de medida	Qtd	DL nº 005/2025 - Prefeitura de Serra Caiada	Inexigibilidade nº 11/2025 - Prefeitura de Capanema	Edital 0019/2025 - Prefeitura de São Bernardo do Campo	Valor Médio	Valor Total
Plano Local de Habitação de Interesse Social	Serviço	8	R$34.800,00	R$41.000,00	R$55.259,00	R$43.686,33	**R$349.490,64**

Insta salientar que os valores referenciais estimados para a contratação serão atualizados neste processo, na pesquisa de preços atualizada.

7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO (Art. 18, §1°, inc. VII da Lei 14.133/21)

Após análise das soluções de mercado, compreende-se que a contratação de empresa figura-se como a melhor solução, atendendo a demanda dos entes/entidades participantes do processo licitatório do CIM-Amunesc.

[4] https://portal.sollicita.com.br/Noticia/21529/quanto-custa-uma-licita%C3%A7%C3%A3o
[5] Economia no valor de R$28.771,51 (vinte e oito mil setecentos e setenta e um reais e cinquenta e um centavos) por município

8. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO (OU NÃO) DA SOLUÇÃO (Art. 18, §1°, inc. VIII da Lei 14.133/21)

A regra a ser observada pela Administração nas licitações é a do parcelamento do objeto, conforme disposto no inciso V, alínea "b" do art. 40 da Lei Federal nº 14.133/2021, mas é imprescindível que a divisão do objeto seja tecnicamente viável e economicamente vantajosa.

Os serviços a serem executados pela contratada possuem natureza multidisciplinar e organizam-se em etapas interdependentes, cuja elaboração deve ocorrer de forma integrada, dada a necessidade de continuidade metodológica e coerência entre os subprodutos gerados. A execução integral por uma única contratada assegura unidade técnica, padronização dos procedimentos e harmonização dos resultados.

Para atender às necessidades específicas de cada ente consorciado e respeitar sua autonomia orçamentária, adotou-se o parcelamento por itens, sendo cada item correspondente a um município participante. Embora o escopo técnico seja homogêneo, a divisão por itens possibilita contratações individualizadas, permitindo que cada município realize a contratação conforme sua demanda e capacidade financeira.

Ressalta-se que o parcelamento por município não configura fracionamento indevido do objeto, pois todos os itens preservam o mesmo escopo, condições de execução e critérios de julgamento. Trata-se de medida que amplia a competitividade, facilita o planejamento orçamentário de cada ente e confere maior eficiência administrativa, especialmente considerando que os contratos serão celebrados e executados de forma autônoma.

Dessa forma, o parcelamento por itens apresenta fundamentação técnica e econômica sólida, promovendo vantajosidade à Administração Pública e assegurando a adequada execução dos serviços em todos os municípios consorciados.

9. DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS (Art. 18, §1°, inc. IX da Lei 14.133/21)

Espera-se que a contratação de empresa para elaboração ou revisão de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) forneça diagnóstico habitacional atualizado e consistente, identificando o déficit existente, as condições de moradia e as áreas de vulnerabilidade. O plano deverá estabelecer diretrizes, objetivos, metas e indicadores que orientem a formulação de políticas habitacionais integradas e alinhadas às diretrizes nacionais. Com isso, o município passará a dispor

de um instrumento estratégico para planejar investimentos, captar recursos e estruturar projetos, fortalecendo a transparência e a participação social. Como resultado, o PLHIS deverá contribuir para a redução do déficit habitacional, a regularização fundiária, a urbanização de assentamentos precários e a melhoria da qualidade de vida da população.

10. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PREVIAMENTE À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO (Art. 18, §1°, inc. X da Lei 14.133/21)

A contratação e a fiscalização do contrato serão realizadas pelo Município contratante.

Embora o processo licitatório seja conduzido pelo CIM-Amunesc, atuando como central de licitações, a celebração contratual e toda a fase de execução serão realizadas diretamente por cada município participante. Assim, compete a cada ente contratante adotar, previamente à assinatura do contrato, as providências administrativas internas necessárias ao adequado acompanhamento da execução.

Considerando a complexidade técnica da elaboração ou revisão dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social e a natureza multidisciplinar das atividades envolvidas, cada município deverá instituir Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF) específica para o contrato, composta por equipe multidisciplinar, com representantes das áreas de habitação, planejamento, meio ambiente, assistência social, defesa civil e demais que se entenderem necessárias para a plena fiscalização dos produtos a serem entregues.

11. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES (Art. 18, §1°, inc. XI da Lei 14.133/21)

Não há contratações correlatas e/ou interdependentes.

12. IMPACTOS AMBIENTAIS (Art. 18, §1°, inc. XII da Lei 14.133/21)

A elaboração e revisão de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) são atividades focadas em planejamento, diagnóstico social, econômico, urbanístico e análise de legislação, não gerando impactos ambientais diretos significativos, uma vez que não envolvem intervenções físicas (como obras ou construções).

Os eventuais impactos ambientais associados são de natureza indireta, pontual e restrita, ligados principalmente ao deslocamento das equipes técnicas para visitas de campo e reuniões, o

que implica em consumo de combustíveis e emissão de gases de efeito estufa. Outra fonte de impacto indireto é o consumo de recursos de escritório, como energia elétrica, papel e a produção de resíduos sólidos. Tais impactos são considerados mínimos e facilmente mitigáveis. A empresa contratada deverá adotar boas práticas de execução, como a priorização de meios digitais para comunicação e entrega de documentos, a otimização logística para redução de deslocamentos e o devido gerenciamento e destinação correta dos resíduos gerados.

Em resumo, por se tratar de um serviço de planejamento e estudo, o risco ambiental é baixo e os impactos indiretos podem ser controlados por meio de práticas operacionais conscientes e eficientes.

13. DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO, CRITÉRIO DE JULGAMENTO, MODO DE DISPUTA E EXECUÇÃO CONTRATUAL (art. 18, inc. VIII da Lei 14.133/2021).

Definida a solução da presente licitação dentre as opções existentes no mercado, passamos a realizar a análise instrumental do processo licitatório.

Na análise técnica do objeto a ser licitado, concluiu-se que os serviços a serem prestados pelo vencedor do certame figura-se como serviço comum de engenharia, ante a possibilidade de definição objetiva dos padrões de desempenho e qualidade do objeto no seio do edital, como passa-se a dispor no presente estudo.

Conforme o jurista Marçal Justen Filho (2023)[6], os serviços de engenharia devem ser considerados de natureza instrumental, os quais possuem características complementares e acessória à uma obra, sendo compreendido como uma atuação voluntária direta ou indiretamente relacionada a intervenções realizadas em algo pré-existente.

Nesse diapasão, o legislador pátrio, ao redigir a Lei 14.133/2021, distinguiu os serviços de engenharia entre especiais e comuns, levando em consideração a complexidade, potencialidade de risco, habitualidade na execução, adoção de metodologias usuais, dentre outros critérios positivados na norma. Tal conceituação pode ser localizada no art. 6°, inc. XXI, alíneas “a” e “b” da Lei 14.133/21, senão pode-se observar:

> **Art. 6°**
> (...)

[6]JUSTEN FILHO, Marçal. Comentário à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023

> **XXI -** serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:
> **a)** serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;
> **b)** serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso;

Para uma compreensão mais límpida do tema, o artigo 6° ainda delimita os critérios de distinção objetiva entre os serviços comuns e especiais. Os serviços cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, podem ser classificados como comuns[7], em contraposição aqueles serviços que, por sua alta heterogeneidade e complexidade, são considerados de características especiais[8].

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.806/2014 entendeu que "*a complexidade do objeto pretendido não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de bem comum, mas, sim, o domínio do mercado sobre o objeto licitado.*" , demonstrando ainda a possibilidade de caracterização do objeto como comum em casos que "*apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e o mercado domine as técnicas de sua realização, esse deverá ser classificado como bem ou serviço comum e ser utilizada de forma cogente a modalidade do pregão eletrônico*".

Utilizando a doutrina como suplemento ao entendimento posto na norma e jurisprudência, o jurista Marçal Justen Filho discorre que o objeto comum é calcado não no objeto em si, mas na necessidade da Administração que será atendida. Tal posição pode ser observada no trecho de sua obra:

> Comum não é propriamente o objeto, mas a necessidade administrativa. Nesse sentido, alude-se a objeto comum nas hipóteses em que a necessidade administrativa pode ser satisfeita mediante a prestação executada por qualquer fornecedor, desde que preenchido certos requisitos mínimos de qualidade, e segundo as soluções disponíveis de modo amplo no mercado. (Justen Filho, 2023, p. 458

[7] Art. 6°, inc. XIII da Lei 14.133/2021
[8] Art. 6°, inc. XIV da Lei 14.133/2021

Ora, o serviço de engenharia que versa sobre a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), são atividades habituais e comuns da administração pública, visto que na rotina administrativa, a necessidade de planejamento habitacional e urbanístico é constante e essencial para a gestão municipal bem como decorrem de uma periodicidade prevista em norma própria, figurando-se uma atividade costumeira no seio da relação administrativa, podendo ser realizada por qualquer profissional da área com mínimo conhecimento. Tal afirmação decorre da existência prévia de descrição procedimental dos serviços a serem executados em Normas Técnicas de amplo conhecimento e fácil acesso a todos os técnicos da área de engenharia, sem qualquer inovação metodológica e/ou instrumental pela futura empresa arrematante.

Assim, a ideia de usualidade do mercado e, por consequência, a configuração da atividade como comum, é discricionária à administração pública, por meio de seus técnicos da área de engenharia e/ou arquitetura, em que são observadas as experiências, vivências e atividades (Niebuhr, 2024, p. 618).

Seguindo a linha de raciocínio, ante a identificação do objeto licitado como comum de engenharia, parte-se para a escolha da modalidade de licitação.

Tendo em vista a característica dos serviços a serem executados, a Lei 14.133, de 2021 apresenta dois caminhos a serem seguidos pela administração pública: a modalidade de pregão[9] ou concorrência[10]. Cabe destacar que nesse cenário, inexiste qualquer disposição que demonstre preferência entre as modalidades, sendo rogada a competência discricionária do agente administrativo que poderá escolher entre uma e outra (Niebuhr, 2024, p. 623)[11].

Assim, após observar as autorizações legais e, tendo em vista as exigências técnicas que serão requeridas no seio do instrumento convocatório, foi eleita a modalidade de Concorrência para o presente certame licitatório.

Vencida a classificação do objeto e a escolha da modalidade de licitação, faz-se necessário eleger o critério de julgamento e o modo de disputa.

[9]Art. 29, parágrafo único da Lei 14.133/2021
[10]Art. 6°, inc. XXXVIII da Lei 14.133/2021
[11]NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 7. ed. Belo Horizonte:Fórum, 2024

Conforme o art. 6°, inc. XXXVIII, da Lei 14.133/2021, a modalidade de concorrência admite a utilização dos critérios amplos[12], sendo escolhido no presente caso, dentre as opções legalmente previstas, o menor preço.

Pelos ensinamentos do jurista Joel de Menezes Niebuhr (2024), no ato da definição do objeto a ser licitado, visando uma potencialização dos efeitos licitatórios, bem como o melhor atendimento do interesse público, a administração deve especificar critérios que permitam a observação de padrões mínimos de qualidade, a qual ensejarão a qualificação técnica do licitante, senão vejamos.

> Explicando melhor, a Administração deve definir o objeto da licitação no edital. Ao definir o objeto, ela impõe certas características a ele, que, ao final das contas, servem como uma espécie de padrão mínimo de qualidade. Isso porque as propostas somente devem ser aceitas na licitação pública se atenderem às especificações do objeto exigidas pela Administração no Edital, ou melhor, o padrão mínimo de qualidade exigida pela administração (Niebuhr, 2024, p. 754)

Logo, ainda que se busque no citado critério de julgamento a proposta com o menor valor, não se deve considerar que os critérios requisitados são rasteiros e superficiais, uma vez que à Administração compete a definição dos critérios de seleção do fornecedor, mediante exigências técnicas, sendo cabível a imposição de preenchimento de quesitos de alto padrão, sob pena de não participação do certame (Niebuhr, 2024, p. 754).

Nesse sentido, será ainda adotada a modalidade de disputa aberta, conforme previsto no art. 56, inc. I da Lei 14.133/2021, tendo em vista a dinâmica competitiva, de modo que os licitantes vão incrementando sucessivamente as vantagens para a administração pública, trazendo ao procedimento o menor preço entre os concorrentes participantes (Justen Filho, 2023, p. 707).

Cumpre destacar que visando evitar a contratação de qualidade insuficiente ao descrito no termo de referência, serão requisitados no instrumento convocatório exigências técnicas robustas, bem como, na hipótese de proposta com valor muito abaixo do referencial, a demonstração de exequibilidade da proposta conforme autorizado pelo art. 59, §2° da Lei 14.133/2021.

No que tange à execução contratual, destaca-se que a atividade contratada deverá ser realizada em período pré-determinado, com um produto/resultado certo e definido conforme termo de referência e normas técnicas, aplicando-se o disposto no art. 6°, inc. XVII da Lei 14.133, de 2021, a qual disciplina acerca de serviços contratados por escopo.

[12]Conforme as alíneas do art. 6°, inc. XXXVIII, são permitidas as seguintes modalidade: menor preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior retorno econômico; e maior desconto

Ademais, a execução dos serviços licitados enquadra-se como atividade indireta da Administração Pública, consistente na contratação de terceiros para a realização dos serviços técnicos. Nesse contexto, o regime mais adequado para a execução do objeto licitado é a empreitada por preço unitário, conforme disposto no art. 46, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, uma vez que possibilita a remuneração baseada em unidades executadas, favorecendo maior controle, flexibilidade e adequação aos quantitativos efetivamente demandados durante a execução contratual.

O regime de empreitada por preço unitário oferece benefícios administrativos e técnicos, como o acompanhamento preciso da execução, a transparência nos pagamentos e a adaptação dos serviços conforme as necessidades da Administração, principalmente em contratos de elaboração de estudos e diagnósticos que envolvem múltiplas etapas técnicas, produtos distintos e volumes variáveis de atividades ao longo da execução, como ocorre no processo de elaboração do PLHIS.

14. JUSTIFICATIVA DAS EXIGÊNCIAS TÉCNICAS (Acórdão 330/2021 do Tribunal de Contas da União)

Como exigência técnico-operacionais, serão requeridas a apresentação dos seguintes documentos:

14.1. Certificado de registro junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA e/ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, do domicílio ou sede do proponente, comprovando o registro ou inscrição da empresa na entidade profissional competente, bem como dos respectivos responsáveis técnicos.

Justificativa: A presente exigência decorre do art. 67, inc. V da Lei 14.133/2021.

14.2. Atestado(s) de Capacidade Técnica, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a elaboração de 01 (um) Plano Local De Habitação de Interesse Social (PLHIS) ou 01 (um) Processo Participativo de Revisão de Planos Setoriais, tais como Plano de Mobilidade Urbana, Reurb ou Plano Diretor.

Justificativa: A presente exigência decorre do art. 67, inc. II e §2° da Lei 14.133/2021

14.3. Não será aceito atestado de empreitada inacabada, executada parcialmente ou em andamento;

Justificativa: A presente exigência decorre da necessidade de que o licitante comprove, de forma plena, o cumprimento das obrigações relativas aos serviços que foram realizados e que ensejará o atestado. Empreitadas inacabadas, parcialmente executadas ou em execução podem ludibriar a confirmação técnica, tornando deficitária a análise objetiva dos requisitos de habilitação.

14.4. Comprovação de que o licitante possui em seu quadro mínimo, ou na data prevista da entrega da proposta, profissionais de nível superior reconhecidos pela entidade competente, detentores de atestados de capacidade técnica em nome do profissional, acompanhados das Certidões de Acervo Técnico (CAT), emitidas pelo respectivo conselho de classe, devidamente atestadas, de no mínimo, os seguintes profissionais:

a) Profissional de nível superior com formação ou especialização em arquitetura e/ou urbanismo, com experiência na elaboração, coordenação ou assessoria em 02 (dois) Planos Habitacionais; ou 01 (um) Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

Justificativa: Essencial para a interpretação das dinâmicas urbanas, desenho urbano, análise morfológica, suporte no diagnóstico físico-territorial e elaboração das diretrizes urbanísticas previstas nos instrumentos de planejamento habitacional.

b) Profissional de nível superior com formação ou especialização em engenharia civil, com experiência na participação de 01 (um) Processo Participativo de Revisão de Planos Setoriais, tais como Plano de Mobilidade Urbana, Reurb ou Plano Diretor; e 01 (uma) assessoria em gestão territorial ou em parcelamento do solo urbano.

Justificativa: Necessário para avaliar as condições da infraestrutura urbana e habitacional, analisar vulnerabilidades estruturais, propor soluções de infraestrutura e apoiar tecnicamente as diretrizes para regularização fundiária e melhoria habitacional.

c) Profissional de nível superior com formação ou especialização em geografia ou geoprocessamento, com experiência na elaboração de 02 (dois) mapas temáticos de uso e ocupação do solo, ou de situação habitacional, vinculados à elaboração de Planos Diretores, Plano Local de Habitação de Interesse Social ou Planos Nacional/Estadual de Habitação de Interesse Social.

Justificativa: Indispensável para a realização de análises territoriais, estudos socioespaciais, produção de cartografias temáticas, interpretação de dados espaciais e construção de bases georreferenciadas para subsidiar o diagnóstico habitacional.

d) Profissional de nível superior com formação ou especialização em ciências sociais, assistência social ou sociologia, com experiência na Realização de 02 (dois) diagnósticos socioeconômicos ou processos participativos vinculados à elaboração de Planos Diretores, Plano Local de Habitação de Interesse Social ou Planos Nacional/Estadual de Habitação de Interesse Social.

Justificativa: Responsável pela condução de diagnósticos socioeconômicos, leitura comunitária, coleta e análise de dados de vulnerabilidade social, mediação com comunidades e compreensão das dinâmicas sociais que impactam a política habitacional.

e) Profissional de nível superior com formação ou especialização em direito ou direito urbanístico, com experiência na Participação, elaboração ou assessoria em 02 (dois) Planos Habitacionais; ou 01 (um) PLHIS; ou 02 (dois) Processos Participativos de Revisão de Planos Setoriais, tais como Plano de Mobilidade Urbana, Reurb ou Plano Diretor.

Justificativa: Fundamental para interpretação da legislação urbanística, fundiária e habitacional, análise jurídica de áreas irregulares, aplicação de instrumentos de regularização fundiária e suporte jurídico às diretrizes e ações previstas no PLHIS.

f) Profissional de nível superior com formação ou especialização em economia, com experiência na Participação de 01 (um) PLHIS; ou participação em 01 (um) Processo Participativo de Revisão de Planos Setoriais, tais como Plano de Mobilidade Urbana, Reurb ou Plano Diretor; ou 01 (um) diagnóstico socioambiental; ou 01 (um) diagnóstico socioeconômico.

Justificativa: Importante para análise da dinâmica econômica local, avaliação de capacidade financeira das famílias, estudo de demanda habitacional, definição de cenários econômicos e formulação de propostas equilibradas e viáveis do ponto de vista econômico.

Justificativa geral: A presente exigência decorre do art. 67, inc. I e II da Lei 14.133/2021 c/c Acórdão TCU N° 597/2007-Plenário, tendo como justificativa a garantia de que os profissionais vinculados à empresa executora possuam experiências pretéritas devidamente atestadas, visando demonstrar sua capacidade de exercer a atividade licitada de forma satisfatória.

15. ANÁLISE DE RISCOS DA LICITAÇÃO (Art. 18, inc. X, da Lei 14.133/2021)

Demanda: Contratação de empresa para prestação serviços de consultoria e assessoria para revisão ou elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), visando planejar, executar e monitorar ações habitacionais voltadas à população de baixa renda, em conformidade com as disposições da Lei nº 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e demais legislações correlatas.

Evento(s) de Risco: O certame pode apresentar sobrepreço ou preço inexequível, bem como restar deserto ou fracassado.

Causa(s) do Risco: Falta de interesse das empresas licitantes e/ou ausência de disputa, valor referencial defasado ou superestimado, lances superiores ao valor de mercado.

Consequência(s) do Risco: Inviabilizar a contratação ou tornar onerosa a contratação.

Probabilidade, Impacto e Nível do Risco:

a) Probabilidade: denota a chance de o evento de risco ocorrer, devendo-se considerar os seguintes critérios e a seguinte pontuação para cada item:

Peso 5: Baixa - o evento pode ocorrer em algum momento.

Peso 10: Média - o evento deve ocorrer em algum momento.

Peso 15: Alta - o evento é esperado na maioria das circunstâncias.

b) Impacto: representa o efeito da consequência, determinado o nível de impacto, expresso quantitativamente, considerando os seguintes itens:

Peso 5: Muito baixo - o impacto é mínimo no êxito da licitação;

Peso 10: Médio - geram danos que comprometem parcialmente o processo licitatório, atrasando-o ou interferindo em sua qualidade.

Peso 15: Alto - geram danos que comprometem a essência do processo licitatório, impedindo-o de seguir seu curso.

c) Nível de risco: determina o grau de exposição da organização ao respectivo evento de risco, conforme matriz de riscos abaixo:

TABELA DE DEMONSTRAÇÃO DE RISCO

Impacto	**15**	Alto			
	10	Médio	**X**		
	5	Baixo			
			Baixo	Médio	Alto
			5	**10**	**15**
Probabilidade					

Verde (de 25 a 50)	Nível de risco Baixo
Amarelo (75 a 100)	Nível de risco Médio
Vermelho (150 a 225)	Nível de risco Alto

No presente caso, após realizada a análise de risco e, aplicando-se a fórmula *Probabilidade X Impacto*, chegou-se ao seguinte resultado:

Consequência(s) do Risco	Probabilidade	Impacto	Nível do Risco
Tornar onerosa a contratação.	Baixa (5)	Médio (10)	Baixo (50)

Ações Preventivas e Ações de Contingência:

Ações Preventivas	Alocado para	Ações de Contingência	Alocado para
Construção de um termo de referência coeso, com objeto bem delimitado, bem como a elaboração de pesquisa de preços adequada em consonância com o preço de mercado	Membro da equipe de Planejamento indicado no item 10 do DFD	Adequação do Termo de Referência e nova Pesquisa de Preço	Membros da equipe de Planejamento indicado no item 10 do DFD

16. CONCLUSÃO - DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE (OU NÃO) DA CONTRATAÇÃO (Art. 18, §1°, inc. XIII da Lei 14.133/21)

Com base nas informações levantadas neste estudo, vislumbra-se que a contratação de empresa para a elaboração e revisão dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social é viável,

constituindo instrumento estratégico para orientar políticas públicas, captar recursos e promover melhorias habitacionais e urbanas nos municípios consorciados.

Joinville, 04 de dezembro de 2025.

e-Ciga
Assinado digitalmente por:
ALYNE CHRISTINE DA SILVA GOTTARDI
•••.277.579-••
Data: 08/12/2025 11:00

ALYNE CHRISTINE DA SILVA GOTTARDI
Gestora de Serviços
Matrícula 12

TÁBATA YUMI FUJIOKA
Arquiteta e Urbanista
CAU/SC A40955-3