

PROTOCOLO Nº: 01-033122/2025

INTERESSADO: SMOP OPE

ASSUNTO: SMOP. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. OBRA DE REVITALIZAÇÃO US BAIRRO ALTO.
CONVÊNIO SESA 325/24.

PARECER Nº: 549/2026

A(o): PREGÃO/SMOP

DIREITO ADMINISTRATIVO. EDITAL DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. ENQUADRAMENTO ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 14.133 E DECRETOS MUNICIPAIS Nº 385/2023, Nº 701/2023 E 700/2023. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DA MINUTA.

DA CONSULTA.

É submetido à análise desta Procuradoria-Geral do Município, via PGM-NAJLC, o edital em referência de mov.85.1, cujo objeto se constitui na “ contratação de empresa especializada para execução de obras de revitalização da Unidade de Saúde Bairro Alto, conforme Termo de Convênio nº 325/2024, firmados entre a Secretaria de Saúde do Paraná e o Fundo Municipal da Saúde.”, através de concorrência eletrônica para único lote por maior desconto, ampla concorrência, conforme solicitação do setor de pregão na SMOP, mov. 68.

A aquisição se dará pela Secretaria Municipal de Obras para a Secretaria Municipal de Saúde, com recursos do Fundo Municipal de Saúde oriundas do Termo de Convênio nº 325/2024, firmado com a Secretaria de Saúde do Paraná, e recursos próprios como contrapartida .

Consta do referido Termo de Convênio, no seu item 2.2.2 e 2.2.18 , respectivamente (mov. 5.3):

2.2.2 Cabe ao Município aplicar os recursos financeiros recebidos da Secretaria de Estado da Saúde/ Fundo Estadual de Saúde do Paraná, reformar a Unidade de Saúde Bairro Alto (Rua Jornalista Alceu Chichorro, 300 – Bairro Alto, Curitiba – PR), visando uma estrutura física adequada, seguindo os critérios de melhoria no acesso e qualidade dos serviços de saúde, colocando em prática o compromisso com a qualificação dos trabalhos e do atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS , conforme Plano de Trabalho que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição

(...)

2.2.18 Licitar, contratar, fiscalizar, receber, e dar transparência à obra executada com recursos públicos repassados ao mesmo pelo Estado de acordo com Legislação pertinente, em especial à Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Estadual nº 10.086/2022 e a Lei nº 101/2000;

A presente manifestação jurídica tem a finalidade de assistir à autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, que dispõe:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica; (...)"

Determina o art. 39, II do Decreto Municipal nº. 700/2023:

Art. 39. Para a aquisição ou contratação precedida de processo licitatório, a tramitação será a seguinte:

I – (...)

II – encaminhamento do processo à Procuradoria-Geral do Município-PGM, contendo a minuta do edital e seus anexos, para manifestação prévia e controle de legalidade da contratação, respeitada a competência prevista no Regulamento específico;

E ainda, o art. 69 do Decreto Municipal nº 2.193/2023

Art. 69. Na elaboração do parecer jurídico, o Procurador deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Parágrafo único. Na forma deste artigo, a PGM também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços e outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Como se pode observar dos dispositivos legais supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

DO RELATÓRIO

Constam nos autos os seguintes principais documentos:

- a. Estudo Técnico preliminar (mov. 1.1)
- b. Portaria nº 57 que Designa agentes de planejamento da Secretaria Municipal da Saúde (mov.1.2)
- c. Portaria nº7 que Subdelega competência ao Superintendente Executivo da Secretaria Municipal da Saúde nos termos do §2º, do art.29, do Decreto Municipal nº 2.193/2023, (mov. 4.1)
- d. Ofício nº021/2025-SMS2 informando da publicação do Convênio e encaminhamento para licitar o objeto (mov. 5.1);
- e. Extrato do DOE com a publicação do Convênio nº 325/2024 (mov. 5.2);
- f. Termo de Convênio nº 325/2024 (mov. 5.3);
- g. Declaração de isenção da Licença Sanitária (mov. 5.4);

- h. Documento de regularidade do corpo de bombeiros (5.10 a 5.12);
- i. ART de projeto de prevenção a incêndio, sinalização de emergência e orçamento da reforma (mov. 5.13);
- j. Relatório fotográfico da situação atual (mov. 5.15)
- k. Declaração de dispensa de licença ambiental e de alvará de localização (mov. 5.25 e 5.26);
- l. Memorial descritivo instalação elétricas (mov. 5.27);
- m. Estudo de viabilidade da revitalização e plantas baixas (mov. 5.30 a 5.34 e 5.45 e 5.47);
- n. BDI com e sem desoneração (mov. 14.1 e 14.2 e 17.1 e 17.20);
- o. Justificativa para o BDI escolhido (mov. 17.3 e 17.4)
- p. Orçamentos, cotações projetos arquitetônicos e outros, plantas, BDI e justificativa de sua adoção, (mov. 21.1 a 21.28)
- q. Termo Aditivo** com alterações do valor de contrapartida, plano de trabalho, planilha de serviços, valor do convênio (mov. 21.29 a 21.32);
- r. ART e termo de direitos autorais (mov. 26.1);
- s. Análise Técnica nº164/2025 UTACC (mov. 28.6) e Planilhas BDI e encargos sociais (mov. 28.1 a 28.4)
- t. Índice de reajustamento (mov. 28.5);
- u. Informação SMSCAOB (mov. 30);
- v. Designação de Gestor e Suplente com as respectivas ciências (mov. 30.1);
- w. Indicação das dotações orçamentárias (mov. 33.1);
- x. Deliberação 2025/1592.001 FEOR (mov. 34.1)

- y. Ata de aprovação do CGRF (mov. 35.1)
- z. Autorização para Licitar/Dispensar nº5004 com a justificativa e dotação orçamentária assinada pelo ordenador de despesas e Designação de Gestor e Suplente (mov. 44.1)
- aa. ART (mov. 45.1) ;
- ab. Comprovação da dominialidade (mov. 46.1) ;
- ac. Termo de Responsabilidade Técnica do Termo de Referência da Revitalização da UBS Bairro Alto (mov.46.2);
- ad. ART do ETP (mov.47.1) ;
- ae. Autorização para a instauração do procedimento licitatório (mov. 48.1) ;
- af. Termo de Referência - anexo I (mov. 51.1) ;
- ag. Justificativa para o critério de julgamento: MAIOR DESCONTO (mov. 51.3) ;
- ah. Designação de Agente de Planejamento (mov. 51.4) ;
- ai. Designação de gestor e suplente de contrato (mov. 51.5) ;
- aj. Designação de Fiscal do contrato (mov. 51.6);
- ak. Designação de Equipe de Apoio (mov. 52.1) ;
- al. Minuta de contrato (mov. 53.2) ;
- am. Justificativas e Declarações (mov.55.1 **atualizada no mov. 82.1**) ;
- an. Portaria nº 17 de competência para a elaboração e minutas (mov. 58.1);
- ao. Portaria nº 27 Agente Operador de Certame (mov. 58.2))
- ap. Designação do Operador de Certame sentido estrito com a respectiva ciência (mov. 59.1)
- aq. Termo de Dispensa de projeto de Iluminação Pública (mov. 62.1 e 63.1);

- ar. Informação do agente de planejamento(Mov.65)
- as. Despacho NAJ LC nº 244/2026 (mov. 70.1) ;
- at. Informação acerca do atendimento ao despacho nº 244/2026 – (mov. 74 e **mov. 83.**)
- au. Minuta de edital de Concorrência Eletrônica anexada pelo agente de planejamento (mov. 85.1)
- av. Aprovação da Minuta de Edital feita pela agente de Planejamento e pela gestora do contrato (mov. 87.1);

Consta da Justificativa e declarações da concorrência, assinada pelo agente de planejamento e pela OPE (**mov. 55.1**): objeto da contratação; *Justificativa da necessidade de contratação; Anuência com o ETP elaborado; Critério de julgamento MAIOR DESCONTO; valor estimado da contratação para obra comum de engenharia (reforma) por escopo/demanda (com quantidades e duração do serviço já estabelecidas); Declaração quanto a inexistência de qualquer ajuste vigente para o objeto que se pretende licitar; regime de execução adotado será o de empreitada por preço unitário; Justificativa para o não parcelamento do objeto (O parcelamento do objeto pode comprometer a viabilidade econômica da contratação, pois a tendência é de redução de custo na execução de um conjunto de serviços inter-relacionados em função da diluição das taxas administrativas e do lucro, além de que a divisão gera perda de escala, não amplia a competitividade e não melhora o aproveitamento do mercado, pois os serviços são executados por empresas de mesmo ramo de atividade.); Declaração de vedação de empresas consorciadas; Justificativa Da Subcontratação no limite de até 30% (trinta por cento) do valor contratado, vedada a subcontratação total do objeto; Declaração de que as descrições contidas no Edital e seus anexos não restringem a competitividade do certame.; Declaração da natureza do objeto , de que se tratam de obras comuns de engenharia nos termos do artigo 6.º, inciso XII da Lei 14.133/2021; inexistência de predominância de mão de obra; Observância Da Lei*

*Complementar N.º 123/2006 art. 42 a 49 da Lei Complementar n.º 147/2014 E Art. 4º Lei Federal N.º 14.133/2021, não exigência da garantia de proposta como requisito de pré-habilitação das empresas interessadas; Declaração quanto à garantia de execução normal (5%) e adicional, art. 59,§5º da lei 14.133/2021; Justificativa Da Exigência Da Qualificação Técnica profissional , e operacional , correspondentes aos itens de maior relevância, os quais estão dentro do limite de 50% (cinquenta por cento) permitidos; Justificativa e critérios de habilitação econômico financeira; habilitação atualizada junto ao Sistema Único de Registro Cadastral do Município de Curitiba, conforme art.4º, parágrafo único, do DM nº 388/2023; comprovação de índices econômico financeiros conforme as diretrizes do DM nº 2051/2025; Declaração do domínio público da área onde será executado o objeto da futura contratação; inexistência de licenciamento ambiental, e controle de resíduos atendendo aos parâmetros exigidos pelo decreto municipal nº 906/2022, e atendidos os critérios de sustentabilidade; desnecessidade de visita técnica; declaração, constante no **mov.26.1** que o projeto básico e anexos e orçamento atendem a todos os elementos previstos no artigo 6.º XXV da Lei Federal n.º 14.133/21; Declaração de que constam orçamentos nos termos da alínea f do inciso XXV do artigo 6.º da Lei 14.133/2021, conforme documentos inseridos no mov.26.1, os quais os valores estão de acordo com o mercado conforme descrito na análise técnica nº 164/2025 (mov. 28.6) da UTACC; declaração de que a contratação está em harmonia com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) vigentes, conforme Autorização para Licitar nº1179/2025; declaração de que haverá repasse de recursos da SESA/FUNSAÚDE, mediante Termo de Adesão firmado com o Governo do Estado, com contrapartida do município de Curitiba, devendo além da publicação do extrato do edital no Diário Oficial Eletrônico - Atos do Município de Curitiba e jornal diário de grande circulação local, a publicação dos atos no Diário Oficial do Estado do Paraná; Justificativa de utilização dos critérios e ficha de avaliação de desempenho de serviços, cujo modelo de avaliação dos serviços utilizado pela SMOP se assemelha ao adotado pelo DNIT...'*

A **UTACC** apresentou ANÁLISE TÉCNICA nº 164/2025 (mov. 28.6) :

Em atenção ao solicitado (Anexo 23), podemos informar:

- 1. Conforme declaração do orçamentista (Anexo 26.1) e atendendo ao princípio da economicidade e a Lei 13.161/2015 que faculta às empresas a aplicação da desoneração da folha de pagamento, foram elaborados os orçamentos com e sem desoneração, e adotado o de menor valor total, que neste caso é o com desoneração que foi anexado a este protocolo (Anexo 21.3 e 21.4).*
- 2. Seguem anexas a Composições de Custos Unitários sem desoneração (Anexo 21.6), a Composição do BDI (Anexo 21.11), as Composições de Encargos Sociais (Anexo 21.32), o Relatório de Cotações (Anexo 21.7), o Cronograma (Anexo 21.5) e a ART do orçamentista (Anexo 5.13).*
- 3. As planilhas orçamentárias em excel, com todas as informações técnicas necessárias para ser disponibilizada na licitação encontram-se nos Anexo 21.32.*
- 4. Para a definição dos preços unitários utilizados no orçamento, foi utilizada a tabela de referência de preços SINAPI Fevereiro/2025. O orçamentista declara também que todos os preços unitários utilizados no orçamento são compatíveis com os praticados pelo mercado e contemplam todos os custos dos equipamentos, mão de obra, insumos e transporte.*
- 5. Conforme declaração do orçamentista (Anexo 26.1), para a elaboração dos orçamentos foram atendidas todas as disposições na legislação vigente à data de sua elaboração, inclusive a Lei Federal Nº14.133/2021, os Decreto Municipais n.º 700/2023, 1.206/23 e 2.335/2025 e a Instrução Normativa Nº 03/2023 – SMF.*
- 6. Também seguem anexos a este protocolo, a título de auxílio aos participantes do certame, as ferramentas em excel para elaboração dos cálculos dos Encargos Sociais (Anexos 28.2, 28.3 e 28.4) e BDI (Anexo 28.1).*
- 7. O valor do item Administração Local da Obra se enquadra abaixo do percentual máximo sugerido pelo Acórdão 2622/2013 – TCU de 8,87%.*
- 8. Os índices mais adequados para o caso de necessidade de reajuste de preços ao contrato estão indicados na planilha constante no Anexo 28.5, conforme determina a Instrução Normativa Nº 03/2023 – SMF.*
- 9. A data base do orçamento estimado é a data em que a planilha orçamentária foi assinada, conforme Decreto Municipal Nº 700/2023 – Art. 112 - § 1º, ou seja, 25/07/2025.*

As Análises Técnicas de competência desta Unidade Técnica de Análise e Composição de Custos – UTACC, ficam restritas ao apoio aos cálculos de custos e formação de preços de forma aberta em orçamentos com base nas informações e dados das unidades requisitantes.

É o relatório.

DA ANÁLISE JURÍDICA.

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

Foi adotado para o presente procedimento o Estudo Técnico Preliminar - ETP, dito simplificado, com as justificativas dadas no próprio documento, pelo agente responsável por sua elaboração, sendo que a demonstração da contratação estar no planejamento anual, segundo o Decreto n.º 383/2023, art. 6º, entre outros elementos, o que foi declarado como cumprido pelo setor, mov. 1.1, item 03:

A contratação está prevista no PCA de 2025 com os recursos provisionados;

- *O valor de R\$ 1.362.003,69 (Um milhão, trezentos e sessenta e dois mil e três reais e sessenta e nove centavos) será proveniente de repasse pela SESA/FUNSAÚDE, através do Convênio nº 325/2024;*
- *O valor de R\$ 71.684,41 (setenta e um mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e quarenta e um centavos), será contrapartida do Município.*

Ainda , do item 2 do ETP:

“A Unidade de Saúde Bairro Alto, situada na R. Jorn. Alceu Chichorro, 314 – Bairro Alto, inaugurada em 1993, possui aproximadamente 23.600 usuários cadastrados, e realiza aproximadamente 12.500 atendimentos por mês.

Em 2008, foi construído o Espaço Saúde, não sendo realizadas grandes intervenções na edificação existente. A última intervenção realizada na Unidade foi em 2023, a qual contemplou apenas a substituição da cobertura da Unidade com telhas termoacústicas.

Desde a sua construção, a Unidade de Saúde passou por poucas revitalizações

e diversas manutenções corretivas, porém sem a devida revisão e manutenção preventiva de sistemas de elétrica, hidráulica, esquadrias e revestimentos.

Além disso, a crescente demanda de atendimentos e atualizações de normas tornou fluxo de trabalho atual ineficiente devido ao layout obsoleto.

Em razão disso, a estrutura da US sofre de problemas como:

- *Pisos desgastados, tanto vinílicos quanto granitina;*
- *Rede elétrica fora do padrão e não preparada para os equipamentos existentes;*
- *Pintura interna e externa desgastadas.*
- *Ausência de banheiro acessível para usuários;*
- *Ausência de consultório com banheiro acessível;*
- *Ausência de acessibilidade nas calçadas internas da US.*

Desta forma, existe a necessidade, na Unidade de Saúde Bairro Alto, de:

- *Revisar portas de madeira e esquadrias de ferro;*
- *Revisar e adequar rede de elétrica para atender a alterações de layout interna da US, motivadas pelo número crescente de atendimentos;*
- *Revisar e adequar o sistema de hidráulica para atender a alterações de layout interna da US, motivadas pelo número crescente de atendimentos;*
- *Substituir pisos vinílicos extremamente desgastados por piso de granitina, que garante maior resistência a abrasão e maior durabilidade;*
- *Instalar pastilha em paredes de áreas de grande circulação;*
- *Instalar sistema de ar condicionado nas salas de Vacina e Farmácia, onde o ambiente necessita de temperatura controlada devido ao manuseio de vacinas e medicamentos;*
- *Realizar pintura interna e externa das edificações;*
- *Lixar e repintar gradis do entorno da Unidade;*
- *Executar rampas de acessibilidade na calçada em frente à Unidade.*
- *Refazer rampas e escadas no entorno da Unidade;*
- *Adequar banheiro de usuários para garantir acessibilidade;*
- *Adequar banheiro do Consultório ginecológico para garantir acessibilidade.*

Ainda, quanto a fase de planejamento, o artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem **instruí-la**, 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.”

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. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

No presente caso, a equipe de planejamento da contratação elaborou o Estudo Técnico Preliminar, (mov. 1.1), que conclui no seu item 15.:

"O Estudo Técnico Preliminar elaborado pelo corpo técnico da SMS, em consonância com a Instrução Normativa SMAP/PMC nº 01/2023, 03/2023 e Decreto nº 1206/2023, evidencia que a contratação de empresa de engenharia para execução do objeto descrito acima mostra-se tecnicamente possível e necessária. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade da pretensão contratual. ..."

Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021. Com relação a outros elementos eventualmente dispensados no ETP, devem ser justificados, conforme art. 18 parágrafo 2º da nova lei.

A Administração **tem o dever de avaliar os riscos** pertinentes à licitação e à execução contratual. Esses fatores se refletirão nas decisões adotadas a propósito do certame e em regras contratuais específicas. **Após e como conclusão** de referida análise, poderá ou não ser definida a alocação de risco ou matriz de risco, perante cada caso concreto, sendo que para contratações de obras e serviços de grande vulto, ou quando forem adotados os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, a matriz de riscos torna-se item obrigatório do edital, de forma a definir, antes da licitação, a responsabilidade da Administração ou do contratado pelos riscos. Nota-se, portanto que deve todo procedimento deve conter análise de riscos, e após, concluir-se ou não pela dispensa de alocação de riscos, o que deve ser complementado nestes autos. No presente caso, foi juntado aos autos a Análise de Riscos – item 27 do Termo de referência (mov. 51.1), **atendendo** ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.

A presente Concorrência Pública eletrônica será destinada à ampla participação, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para execução de obras de revitalização da Unidade de Saúde Bairro Alto, conforme Termo de Convênio Nº 325/2024, firmados entre a Secretaria de Saúde do Paraná e o Fundo Municipal da Saúde. conforme anexo I, Termo de Referência, item 1.

A apresentação de propostas ocorrerá por meio de disputa aberta, adotando-se o critério de julgamento pelo maior desconto .

Constou no documento de mov. 51.3 a justificativa para o critério de maior desconto:

“O critério de julgamento “maior desconto” é o mais adequado para o presente certame, considerando que o objeto licitado possui escopo padronizado, quantitativos previamente definidos e preços de referência obtidos a partir de tabelas oficiais (tais como SINAPI, SICRO ou orçamentos paramétricos).

Esse critério está previsto no artigo 33, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, e deve ser adotado quando a Administração busca a obtenção da proposta economicamente

mais vantajosa mediante a redução uniforme dos valores unitários constantes de planilhas de referência....'

Em relação ao preço estimado, consta do mov.26.1 Termo de responsabilidade da profissional que elaborou o orçamento, indicando ART/RTT, assim consignado:

TERMO DE RESPONSABILIDADE

O profissional signatário deste, abaixo identificado, se responsabiliza pelo atendimento integral do contido na legislação, que determinam os procedimentos para elaboração e apresentação de orçamentos/projetos, bem como pelo correto uso dos modelos e tabelas vigentes. O objeto deste Termo refere-se à correspondente ART abaixo .DANIELLE MITIE KUNIYOSHI CREA: PR-176967/D ART/RRT nº : 1720234452505

No âmbito da PMC, houve a análise Técnica Análise Técnica nº 164 / 2025 (mov.28.6) tendo sido declarado pelo setor UTACC/SMOP, “...5. Conforme declaração do orçamentista (Anexo 26.1), para a elaboração dos orçamentos foram atendidas todas as disposições na legislação vigente à data de sua elaboração, inclusive a Lei Federal Nº 14.133/2021, os Decreto Municipais n.º 700/2023, 1.206/23 e 2.335/2025 e a Instrução Normativa Nº 03/2023 – SMF.” bem como fora atestado como de acordo com o mercado pelo orçamentista, mov. 26.1.

Os preços praticados no mercado devem dar suporte à estimativa quanto aos custos e ao valor da contratação e deve ser realizada da forma mais ampla possível e composta de, no mínimo, três valores válidos, além de contemplar todas as características do objeto.

A Administração Pública deve assegurar que a pesquisa de preço reflita de modo fidedigno a realidade do mercado, a fim de se evitar, principalmente, o sobrepreço no valor do contrato, conforme estabelecido no art. 6º, LVI da Lei Federal nº 14.133/2021:

LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;

Ressalte-se que a análise quanto ao mérito da pesquisa de preços foge da esfera de atribuição da Assessoria Jurídica, tendo em vista que tal avaliação se reveste do cunho eminentemente técnico pela área com expertise para tanto, razão pela qual compete à referida área certificar a legitimidade da pesquisa realizada e do respectivo preço estimado.

Compete à Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

Na visão de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 2023. Pág. 457.): *"o objeto comum é aquele disponível no mercado, que não apresenta variações significativas de qualidade. Mais precisamente, o objeto comum destina-se a atender necessidades comuns da Administração Pública, de modo que pequenas variações de qualidade se tornam irrelevantes"*.

No caso em questão, a Administração declarou de forma expressa a natureza comum do objeto da licitação, como já mencionado anteriormente.

Na forma do art. 17 da Lei 14.133/2021, para aquisição de bens e serviço comuns, na modalidade pregão, será preferencialmente utilizado o modo eletrônico, *in verbis*:

Art. 17. (...)

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

(..)

§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi juntado aos autos (mov.1.1) e reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, quais sejam:

1. objeto da pretensão contratual ;
2. descrição da necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido;
3. requisitos da contratação: “o objeto a ser licitado se dará na modalidade concorrência eletrônica, executado pelo regime de empreitada por preço global, e caracteriza-se como serviço comum de engenharia...”
4. o planejamento da contratação prevista no PCA de 2025;
5. estimativas das quantidades para a contratação;
6. levantamento de mercado consistente na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
7. descrição da solução como um todo;
8. análise técnica e justificativas sobre a inviabilidade, para o parcelamento da contratação;
9. demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
10. descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras;
11. levantamento das alternativas, metodologias e a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
12. posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina;

O Termo de Referência se encontra no anexo ao Edital (anexo I, mov.51.1), documento elaborado a partir de estudos técnicos preliminares, **deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os bens a serem fornecidos**, capazes de permitir à Administração a adequada avaliação dos custos com a contratação e orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato. Constam do termo de Referência os elementos do ETP.

De acordo com o art. 40, inciso I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, na fase de planejamento da contratação a Administração deve cuidar para que o planejamento de compras considere condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado, **devendo tal cautela ser demonstrada ou certificada nos documentos de planejamento**, o que consta do **item 22 do mov.70.1**;

O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

Deve o setor, caso não presente no TR, algum dos elementos citados em destaque neste opinativo, providenciar sua inclusão ou declaração e justificativa de não aplicação.

No que se refere a **minuta de edital**, esta foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, previstas no artigo 25 da lei federal n.º 14.133/21:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. (...) § 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Consta do item 23.9.1.1 do edital o índice de reajustamento incidente sobre o contrato nos termos exigidos pelo art. 25, parágrafo 7º da referida lei de licitações, pois a indicação referente à “... *RESOLUÇÃO Nº 2 da SMF - Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Orçamento do Município Curitiba, de 10 de maio de 2024 ou a normativa interna que vier substituí-la.*” (item 23.2.3.),

No presente caso, foram juntados aos autos as portarias de designação de agentes operadores do certame, do fiscal e suplente da contratação e do agente de planejamento.

A minuta de contrato consta no anexo VIII do edital de mov. 85.1, a qual segue aprovada, tendo sido observados os elementos necessários dispostos no art. 92 da lei de licitações.

Frise-se que constou da minuta de contrato, CI, NONA, par. Primeiro, critérios para alterações contratuais, que, em se tratando de contratação advinda de convênio com a SESA, deve observar os seus termos, neste particular assim posto:

*“Para o presente caso, por se tratar de reforma de edificações, o limite para alterações unilaterais será de 50% do valor inicial atualizado do contrato, para situações de acréscimos, e de 25% para as situações de supressões, conforme dispõe o art.125 da lei 14.133 de 2021. Contudo, deve-se atentar que, além da autorização prévia por parte da Prefeitura Municipal de Curitiba, toda e qualquer alteração dos elementos técnicos e suas características devem ser precedidos de **AUTORIZAÇÃO PRÉVIA E EXPRESSA da SESA** (Secretaria da Saúde do Paraná), conforme dispõe a cláusula quarta da resolução SESA nº 388/2023. O procedimento e documentação exigida para fins de aditivos estão regulados na Instrução Normativa nº 001, de 04 de julho de 2013 da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística. Tais documentos e procedimentos são cumulativos com os padrões utilizados pela Prefeitura Municipal de Curitiba para formalização de aditivos contratuais...”*

Tal restou observado na minuta de edital e contrato .

Ressalta-se que a descrição do objeto quanto às especificações tidas na Relação de Itens e anexos foram informadas e são de responsabilidade do setor competente, não cabendo a esta PGM-NAJLC adentrar no seu mérito.

No tocante às publicações, cumpram-se o art. 18, I, 'a' do Decreto Municipal nº 385/2023, devendo neste caso ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis para a apresentação de propostas e lances contados a partir da data de divulgação do edital, juntando-se aos autos as cópias das publicações, bem como cumpram-se as disposições da Instrução Normativa nº 156/2020 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por conta do Decreto Municipal nº 329/2021.

Quanto a publicidade do edital, importante evidenciar o § 3º, do art. 25, da Lei Federal nº 14.133/2021, que disciplina:

Art. 25. (...) § 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso. (grifo nosso)

Ainda, cumpre informar a obrigatoriedade da divulgação do edital de licitação e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas-PNCP e no site oficial de compras do Município de Curitiba, nos termos do art. 40 do Decreto Municipal nº 700/2023.

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, de 2021.

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar o art. 10 do Decreto Municipal nº 383/2023 determina a sua publicação nos seguintes termos:

Art. 10. O ETP deverá ser divulgado no momento em que a Administração disponibilizar o processo de contratação finalizado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP),

no Portal da Transparência, no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Curitiba, exceto quando, justificadamente, ficar demonstrado que o objeto a ser contratado é passível de classificação de informação cuja divulgação ou acesso irrestrito possam comprometer ou prejudicar o procedimento, nos termos da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Oportuno ainda que o órgão promotor observe o trâmite indicado no art. 39 do Decreto Municipal nº 700/2023 com o retorno dos autos ao setor requisitante para os ajustes finais, envio dos autos para o setor responsável pela operacionalização da licitação, bem como para as medidas administrativas necessárias seguida do encaminhamento do processo à autoridade competente para a assinatura do edital e determinação para a sua divulgação, mediante despacho e, ao final, providenciada a publicação do edital.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que cumpridas as orientações e em especial as ressalvas, que seguem em resumo:**

- a) expressamente concluir ou não pela dispensa de alocação de riscos, o que deve ser complementado nestes autos, na análise de riscos;
- b) Com relação a eventuais elementos dispensados no ETP, devem ser justificados, conforme art. 18 parágrafo 2º da nova lei.
- c) que haja a adequação do prazo de vigência e execução, porquanto ainda persiste o equívoco de constar o prazo de vigência MENOR do que o prazo de execução, o que não se admite por afronta à lógica, bem como, a luz do caput do art. 26 do decreto nº 700/2023, tal diferenciação de prazos não poderá ser substancial, o que na presente

proposição (330 e 720 dias) foge ao razoável e permitido pela interpretação do referido art. 26 caput.;

Por fim, que seja providenciada a anexação no protocolo pelo agente de planejamento da minuta final do edital de licitação devidamente assinada pela autoridade competente seguido do envio dos autos para o setor responsável pela operacionalização da licitação.

Oportuno ressaltar que a previsão do art. 291 do Decreto Municipal nº 700/2023 o qual prevê que na hipótese de parecer jurídico ou parecer técnico concluir pela possibilidade de aprovação de edital ou de celebração de contrato, convênio, acordo ou outro ajuste com ressalvas, deverá o gestor sanar os aspectos ressaltados ou, mediante ato formal, exarado pela autoridade competente do órgão ou entidade da Administração, justificar a preservação desses aspectos ou sua exclusão.

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe à esta PGM/NAJ/LC prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, operacional, orçamentária, financeira, de gestão e planejamento.

É o parecer, quanto ao aspecto jurídico.

PGM/NAJ-LC, em data gerada pelo sistema.

LUIS MIGUEL DE CÁRCOVA GUTIERREZ

49 ANOS
PROCURADORIA-GERAL
DO MUNICÍPIO



Prefeitura de
CURITIBA

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA
NÚCLEO DE ACESSORAMENTO JURÍDICO ESPECIALIZADO
EM
LICITAÇÕES E CONTRATOS

Procurador do Município

Matrícula 77.227

OAB/PR 16.235

ADRIANA VIGNOLI

Procuradora do Município

Matrícula 189.106

OAB/PR 113.110