



**PARECER INICIAL
(PREGÃO – BENS E SERVIÇOS COMUNS)**

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 59/2026

INTERESSADOS: Secretaria Municipal de Planejamento

ASSUNTO: Registro de preços para a contratação de serviços de impressão de projetos e imagens, para atender a demanda da Secretaria de Planejamento.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise e Parecer Jurídico solicitado pelo Departamento de Licitações, em atenção ao Processo Licitatório 59/2026, que tem por finalidade o Registro de preços para a contratação de serviços de impressão de projetos e imagens, para atender a demanda da Secretaria de Planejamento, mediante licitação pública, na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, conforme justificativa e especificações constantes no Termo de Referência e demais documentos da etapa de planejamento.

São relevantes para a presente análise jurídica os seguintes documentos:

- a. estudo técnico preliminar;
- b. plano de contratações anual;
- c. leis orçamentárias e legislações municipais que fixem planos ou políticas relacionadas ao objeto da licitação;
- d. análise de riscos;
- e. termo de referência;
- f. minuta de edital;
- g. minuta de contrato;
- h. outros documentos cuja importância para o objeto seja verificada ao longo da análise jurídica.

É, em síntese, o relatório.

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

O art. 53 da Lei n.º 14.133/2021 diz que 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, devendo, na elaboração do parecer, apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade (inc. I), redigindo 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 (inc. II).

Veja-se que o § 5.º do referido artigo permite a dispensa da análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.



Desse modo, a presente manifestação tem por escopo auxiliar a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade do processo, sendo apresentado apontamento/recomendação pela CORREÇÃO quando verificada ilegalidade, caso em que o prosseguimento do processo sem a observância do apontamento será de responsabilidade exclusiva da autoridade.

Por outro lado, a análise não abrange outros aspectos envolvidos na contratação, tais como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a estes, eventuais apontamentos/recomendações decorrem da justaposição com questões jurídicas, configurando-se como mera **OPINIÃO OU SUGESTÃO**, submetida à apreciação discricionária da autoridade, que poderá considerá-las ou não.

Ademais, presume-se que as especificações técnicas relacionadas ao objeto, inclusive quanto a seu detalhamento, características, requisitos e avaliação de preço estimado, tenham sido regularmente determinadas na etapa de planejamento da contratação, com base em parâmetros técnicos objetos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício de competências discricionárias pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

3. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES

O Parágrafo Único do art. 11 da Lei n.º 14.133/2021 diz que “A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.” No Decreto Municipal n.º 77/2023, de regulamentação da lei no âmbito local, o art. 35 atribui essa competência de governança das contratações ao Secretário Municipal de Administração.

Também o art. 169 da Lei 14.133/2021 diz que as contratações públicas devem se submeter a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitando-as a três linhas de defesa, sendo:

- (i) primeira linha de defesa: integrada por servidores, empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão;
- (ii) segunda linha de defesa: integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e controle interno do próprio órgão ou entidade; e
- (iii) terceira linha de defesa: integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo respectivo Tribunal de Contas.



Na regulamentação municipal, o art. 383 do Decreto n.º 77/2023 indica, nos §§ 1.º ao 6.º, as competências de cada linha de defesa.

Sendo assim, cabem algumas RECOMENDAÇÕES de ordem geral, as quais não impedem o prosseguimento do presente feito, tendo, entretanto, cunho orientativo das ações e medidas a serem adotadas para o melhoramento da governança das contratações:

- Que se promovam as medidas necessárias à adoção de mecanismos de Tecnologia da Informação (TI) aptos a permitir (i) a implementação de práticas contínuas de planejamento de gestão de risco e controle preventivo, nos termos do art. 169 do Dec. Mun. 77/2023; (ii) o adequado cumprimento do Programa “Marechal Sem Papel”, e do disposto no art. 12, inciso VI da Lei 14133/2021 de “(...) os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;” (iii) a disponibilização das minutas padronizadas elaboradas pela Procuradoria Geral do Município por meio de mecanismos de tecnologia da informação que otimizem sua utilização; (iv) a tramitação e apreciação dos processos licitatórios conforme os critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade, nos termos do art. 53, § 1.º, inciso I da Lei 14133/2021; (v) o adequado cumprimento do calendário de contratações e do grau de prioridade para as demandas, conforme indicado no Plano de Contratações Anual – PCA.
- Que se assegure a formação e a capacitação permanente dos agentes públicos envolvidos no processo de licitação, desde a etapa de planejamento da contratação (estudos técnicos preliminares, análise de riscos, orçamentação, termo de referência), passando pela condução da etapa concorrencial (pregoeiro, agente de contratação, membro de equipe de contratação), até o acompanhamento da execução contratual (gestão e fiscalização, especialmente, nesse caso, para servidores que fazem acompanhamento de contratos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, e de contratos de obras e serviços de engenharia).

3.2. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei n.º 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações - inovou em diversos aspectos em relação à lei anterior, elevando o planejamento da contratação à condição de princípio, conforme redação do art. 5.º da referida lei.

Comentando o dispositivo, JUSTEN FILHO diz:

O princípio do planejamento significa o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas. O princípio do planejamento compreende uma pluralidade de atuações diversas, que se desenvolvem de modo organizado e sistêmico.



O núcleo do planejamento consiste na previsão quanto ao futuro. Inexiste planejamento se não houver uma estimativa quanto ao curso de eventos futuros.

A previsão quanto ao futuro deve conduzir à formulação de uma escolha quanto a um resultado pretendido. O agente estatal tem o dever de escolher um (ou alguns) dos resultados previsíveis, entre aqueles que se afiguram como possíveis.¹

E, ainda, falando do prestígio legal ao planejamento na Nova Lei, menciona o autor:

A Lei 14133/2021 reiterou a importância do dever de planejamento. Lembre-se que o art. 6.º, inc. I. do Dec.-Lei 200/1967 já consagrava o princípio do planejamento. A peculiaridade reside em que a Lei 14133/2021 consagrou uma pluralidade de regras de planejamento, solução que reduziu a margem de autonomia da atuação administrativa.²

Nesse sentido, o art. 18 da referida lei, trata da “fase preparatória” da licitação, abordando uma série de condições a serem consideradas, que vão desde a identificação da necessidade pretendida por meio da elaboração de estudo técnico preliminar, até a exigência de verificação de compatibilidade da contratação com outros mecanismos de planejamento, como o Plano de Contratações Anual, as leis orçamentárias, e outros instrumentos legais.

Em comentários ao referido dispositivo, JUSTEN FILHO reforça a importância do planejamento para a Nova Lei, dizendo:

A primeira etapa do planejamento consiste na identificação das necessidades a serem satisfeitas. Trata-se de um processo cognitivo quanto às peculiaridades e circunstâncias da realidade concreta, mas também uma projeção quanto às variações do futuro. Será imperfeito e insuficiente o planejamento que desconsiderar as alterações produzidas ao longo do tempo pela dinâmica dos fatos

Também o Decreto Municipal 77/2023, ao regulamentar a Lei de Licitações, aponta providências a serem adotadas, indicando os documentos que devem ser elaborados e juntados ao processo licitatório, dentre os quais, o documento de formalização da demanda, o estudo técnico preliminar, o orçamento, a análise de riscos e o termo de referência.

Assim, dada a relevância atribuída a alguns desses artefatos, serão traçados comentários especiais acerca dos mesmos, conforme abaixo:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. Ed. – rev. atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. P. 130.

² Ob. Cit. P. 131.



3.2.1. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

Nos termos do art. 6.º, inciso XX da Lei 14.133/2021, o estudo técnico preliminar é o *“documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.”*

Redação assemelhada consta no art. 46, Parágrafo único do Decreto Municipal n.º 77/2023, que também apresenta, no art. 48, as diretrizes gerais para a sua elaboração, e no art. 49, as diretrizes específicas do documento, trazendo capitulação que aborda todo conteúdo disposto no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

JUSTEN FILHO, falando do ETP diz que o mesmo *“(...) não se constitui em uma exigência formalística destituída de utilidade. Ao contrário, os dados dele constantes, se constituem em fundamento de validade das decisões quanto à licitação e à contratação. Isso significa que o ETP deve ser elaborado em etapa anterior à produção de anteprojetos, projetos, termos de referência, minutas de contratação e de edital.”*³

Anoto que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 2.273/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, julgado em 23 de outubro de 2024⁴, manifestou-se pela ausência de obrigatoriedade de divulgação do ETP como anexo do edital. Em referida decisão a Corte de Contas ponderou acerca de aspectos negativos que podem advir da divulgação do ETP como anexo do edital, mencionando, dentre elas, (i) o risco de conflito com o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), visto que tais documentos podem modificar ou complementar as soluções previstas no ETP; (ii) a inadequação de incluir critérios de julgamento e habilitação somente no ETP, em vez do edital ou TR, levando à apresentação de documentação incompleta pelos licitantes; (iii) necessidade de revisão do ETP caso o TR ou PB altere disposições produzidas naquele documento, gerando retrabalho; (iv) possibilidade de maior número de pedidos de esclarecimentos ou impugnações, baseados em informações do ETP; (v) excesso de informações no ETP que não interessam para os potenciais licitantes, elevando o volume de documentos e os custos de transação com o poder público⁵.

Assim, consideradas as ponderações supra, **cabará à Secretaria interessada ponderar acerca da adequação da divulgação ou não do ETP como anexo do edital.**

³ Ob. cit. p. 348

⁴ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2273%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

⁵ Quanto a este último aspecto, o relator menciona que o ETP, segundo disposto no art. 18, § 1.º da Lei 14.133/2021, contém diversos elementos destinados à avaliar a viabilidade técnica e econômica da futura contratação, sendo que muitos destes - como, por exemplo, a justificativa da necessidade, previsão nas leis orçamentárias, contratações correlatas, etc. - não são relevantes para o licitante. Do mesmo modo, as diversas soluções passíveis de serem adotadas e que são indicadas no ETP podem conflitar com o TR, que apresenta uma solução específica. também o orçamento elaborado no ETP é preliminar, destinado a verificação da viabilidade econômica da solução indicada, ao passo que o orçamento final de que trata o art. 23 da Lei 14.133/2021 deve detalhar o custo da solução escolhida.



Aponto, ainda, que a Procuradoria Geral disponibiliza “minuta padronizada” de ETP, a ser adotada quando houver adequação à demanda da Secretaria/órgão interessado. Referido modelo deve ser preferencialmente adotado, cabendo justificativa escrita para a não adoção (art. 50 do Dec. Mun. 77/2023), cabendo à equipe ou servidor designado para o planejamento da contratação emitir “declaração” de adoção ou não da minuta padronizada.

Veja-se que, segundo o § 1.º do art. 49 do Dec. Mun. 77/2023, para determinados objetos é possível que o ETP seja elaborado apenas com o conteúdo mínimo, hipótese em que deve conter: descrição da necessidade da contratação (inc. I do artigo 18, § 1.º da lei); estimativas de quantidades para a contratação (inc. IV); estimativa do valor da contratação (inc. VI); justificativa para o parcelamento ou não da contratação (inc. VIII); e posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII). Também há situações em que a elaboração será facultativa ou dispensada, conforme art. 52, do Dec. Mun. 77/2023.

No presente caso, verificando a declaração apresentada na fl. 08, constata-se que foi utilizada a minuta de estudo preliminar disponibilizada pela Procuradoria Geral do Município, **SEM ALTERAÇÕES**. A declaração menciona ainda que o ETP contém todos os elementos indicados no § 1.º do art. 18 da lei 14.133/2021, atendendo, ainda, às diretrizes fixadas nos arts. 46 e ss. do Decreto Municipal n.º 77/2023. Assim, tendo havido declaração de que não houve alteração de conteúdo, não haverá análise do referido documento, cabendo à equipe de planejamento ou servidor responsável pela elaboração, a responsabilidade pela veracidade das informações prestadas.

Não obstante as disposições supra, entendo adequado tecer algumas observações de cunho geral acerca do Estudo Técnico Preliminar, conforme abaixo:

a) *Descrição da Necessidade da contratação*

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, que pode inclusive ser distinto a depender da finalidade do órgão ou entidade, motivo pelo qual a descrição da necessidade deve ser fornecida pela unidade requisitante da contratação.

Essa investigação inicial é fundamental eis que deve considerar que o processo visa, dentre outros objetivos, selecionar a proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a administração, inclusive quanto ao ciclo de vida do objeto (art. 11, Inc. I da Lei), considerando-se aspectos de impacto ambiental negativo, aspectos de sustentabilidade, etc. Assim, a correta descrição também pode contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada adiante. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações. Daí a importância do adequado registro da necessidade nos autos.

b) *Levantamento de Mercado*

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o passo seguinte consiste em buscar soluções capazes de satisfazê-la. Trata-se, nesse momento, não da estimativa de preços, mas da



análise de práticas adotadas pelo mercado e por outros órgãos ou entidades públicas, com o objetivo de verificar a existência de alternativas aptas a atender à demanda ou de metodologias inovadoras de execução e contratação que possam proporcionar ganhos de produtividade ou economia à Administração.

O artigo 49, inciso V do Decreto Municipal n.º 77/2023 refere que tal levantamento “(...) *consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica da escolha do tipo de solução a contratar* (...)” indicando algumas opções para realização dessa busca, conforme se pode verificar nas alíneas “a” a “e” do inciso mencionado.

Assim, essa prospecção e avaliação deve ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Registra-se que no caso concreto, o Capítulo 4 do ETP indica que o órgão realizou a busca de soluções de mercado, tendo justificado a opção pela respectiva solução apontada.

c) Definição do Objeto

Uma vez investigada a necessidade administrativa que originou o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral, descrevendo referida solução e convertendo-a em objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Entretanto, é certo que o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Assim, a caracterização excessivamente pormenorizada pode conduzir a um único ou a fornecedor nenhum, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, alcançando, inclusive, objetos cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

Nesse sentido, o caput do art. 18 da Lei n.º 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deve contemplar todas as variáveis técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir no processo. Desse modo, a definição do objeto, o modelo de execução e a forma de gestão contratual devem necessariamente considerar tais aspectos, de modo a assegurar a efetividade da contratação pública.

No que tange às considerações técnicas, eventualmente, havendo normas técnicas elaboradas pela ABNT relacionadas à requisitos mínimos de qualidade, utilidade resistência e segurança, estas devem ser consideradas para a especificação do objeto. Caso o objeto esteja contemplado em catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, adotado pela Administração Municipal, isso também deve ser indicado.



Além disso, é necessário pontuar que **a definição do objeto precisa atender integralmente a necessidade indicada pela Administração**, estando, portanto, intimamente ligada com os aspectos relacionados à descrição da solução como um todo, ao demonstrativo dos resultados pretendidos, às providências para adequação do ambiente, às eventuais contratações correlatas e interdependentes e, ainda, à descrição de possíveis impactos ambientais, indicadas no Capítulo 7 do modelo de ETP. tais aspectos também serão importantes para a indicação da “rotina” ou “cronograma” de execução do objeto, apresentada no TR.

Observe-se que um contrato de fornecimento de bens (obrigação de dar) pode conter obrigações acessórias de fazer relacionadas ao fornecimento. Da mesma forma, uma prestação de serviços (obrigação de fazer) pode exigir o fornecimento de determinados bens (obrigação de dar). O planejamento da contratação deve contemplar tais situações, de modo que a definição do objeto esclareça se o conjunto das atividades — obrigações de dar e de fazer — integra a mesma licitação ou se haverá contratações distintas para atender à necessidade, além de verificar a existência de providências prévias relacionadas ao ambiente de execução.

No presente caso, verifica-se que as informações indicadas no Capítulo 7 (Descrição da solução como um todo, Demonstrativo dos resultados pretendidos, Providências para adequação do ambiente, Contratações correlatas e interdependentes e Descrição de possíveis impactos ambientais) do ETP são aderentes em relação à necessidade da contratação e à descrição do objeto.

i. Da natureza “comum” do objeto

Além do disposto acima, compete à administração declarar se o objeto licitatório é de natureza comum ou não, haja vista que a licitação por pregão é a modalidade apropriada para *aquisição de bens e serviços comuns (...)* conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

Nesse contexto, o art. 58, inc. I do Dec. Mun. 77/2023 dispõe que a Administração deve declarar a natureza do objeto da contratação, identificando-o como: (1) fornecimento de bens, comuns ou especiais, contínuos ou não; (2) prestação de serviços, inclusive de engenharia, comuns ou especiais, contínuos ou por escopo, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou não; ou (3) execução de obras, comuns ou especiais, caso em que, desde logo, afasta-se a utilização da modalidade pregão, por expressa determinação da Lei 14133/2021.

No caso concreto, verifica-se no capítulo 10 (Declaração de Viabilidade ou não da Contratação) do ETP que “O objeto será contratado mediante PREGÃO, conforme art. 6.º, XLI e art. 29 da Lei 14.133/2021, sendo classificado como de natureza COMUM, tendo em vista que os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital mediante especificações usuais no mercado”.

ii. Quantitativos Estimados

Definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele



momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo pressupõe pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades, evitando-se ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos, a fim de que se evidencie a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda, sendo que o art. 40 da Lei nº 40.133/2021, aponta a consideração da expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto.

Também o art. 49, inciso IV do Dec. Mun. 77/2023, ao tratar das estimativas de quantidades, indica que (i) sejam estas acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; (ii) considerem interdependências com outras contratações, para possibilitar a economia de escala; (iii) sejam utilizadas informações de contratações anteriores, se for o caso; e, (iv) especificamente em relação aos casos em que houver necessidade de materiais específicos, cuja previsibilidade não se mostra possível antes da contratação, recomenda avaliar a inclusão de mecanismos para tratar dessa questão.

Por fim, convém observar que mesmo que adotado “orçamento sigiloso”, não pode haver sigilo em relação aos quantitativos, cabendo a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Assim, sem adentrar em questões técnicas, mas apenas com a intenção de assegurar que o processo contenha todas as informações acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação, verifica-se, no caso concreto que, em termos gerais, os aspectos foram suficientemente atendidos, eis que constam no processo informações que indicam para o cumprimento das disposições do art. 49 da regulamentação municipal.

iii. Parcelamento do objeto da contratação

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

No tocante ao fornecimento de bens, o art. 40, V, “b”, da Lei nº 14.133/2021 prevê o parcelamento, ressalvando, em seu § 3º, a vedação quando: (i) a economia de escala ou a redução de custos recomendar a aquisição junto a um único fornecedor; (ii) o objeto configurar sistema único e integrado, com risco ao conjunto pretendido; ou (iii) o processo de padronização ou escolha de marca implicar fornecedor exclusivo.

Quanto aos serviços em geral, o art. 47, inciso II, da mesma lei dispõe que as licitações devem atender ao princípio do parcelamento, sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso. Para essa avaliação, a legislação aponta parâmetros como: (i) a responsabilidade técnica; (ii) a análise do custo de gestão de múltiplos contratos frente às vantagens da divisão em itens; e (iii) o dever de ampliar a competição e evitar a concentração de mercado. Especificamente para os serviços de manutenção e assistência técnica, a norma prevê a definição do local de execução,



admitindo-se a exigência de deslocamento de técnicos até a repartição ou a instalação de unidade prestadora de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração.

A regulamentação municipal também disciplina a matéria. O art. 38, inciso IV, alínea “f”, do Decreto Municipal nº 77/2023 estabelece que, na fase interna, devem ser elaborados os documentos necessários para a caracterização do objeto e definição dos parâmetros do certame, devendo a Administração apresentar justificativa quanto à divisão do objeto em lotes ou parcelas, sempre que técnica e economicamente viável e sem perda de economia de escala. O art. 49, inciso VIII do mesmo Decreto, ao traçar diretrizes para a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, reforça a necessidade de apresentação de justificativas para a adoção ou não do parcelamento.

Veja-se que o parcelamento do objeto se relaciona diretamente com sua divisibilidade, nos termos do artigo 87 do Código Civil, que considera divisíveis os bens que podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor ou prejuízo do uso a que se destinam.

Assim, identificada a natureza divisível do bem ou serviço, ainda que se trate de serviço “de engenharia”, e desde que atendidos os parâmetros indicados nos arts. 40 e 47 da Lei 14.133/2021, cabe a aplicação do Princípio do Parcelamento, realizando-se a contratação por ITEM.

Por outro lado, a organização do processo em LOTES mostra-se adequada quando os itens possuem relação de interdependência entre si. Essa forma de estruturação pode ser justificada por benefícios como (i) a economia de escala, (ii) a logística mais eficiente, (iii) a simplificação de processos administrativos, inclusive do processo de execução do objeto, eis que será gerado um único fornecedor para um conjunto de itens relacionados. Exige-se, porém, que haja homogeneidade entre os itens, a fim de permitir um agrupamento lógico.

Já a organização em GRUPO DE ITENS é utilizada em situações em que os itens apresentam características semelhantes ou complementares, mas não necessariamente dependem uns dos outros para uso ou aplicação. Tal forma busca ampliar a competitividade e a especialização de fornecedores, permitindo que empresas com atuação restrita a determinados itens possam disputar de forma mais direta.

Ressalte-se, contudo, que o agrupamento de itens para julgamento pelo menor preço global do grupo pode comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, sobretudo se houver posterior contratação de itens isolados. Além disso, há o risco do chamado “jogo de planilhas”, situação em que o licitante eleva os valores dos itens de maior demanda, compensando com preços reduzidos para itens de menor relevância, o que distorce a formação do preço global.

Por essa razão, nas hipóteses de licitações estruturadas em LOTES, para os quais a proposta se refere à integralidade do conjunto, recomenda-se que não seja admitida a contratação individualizada de itens posteriormente. Já nos casos de formação de GRUPO DE ITENS, deve-se exigir a apresentação de preço/lance para cada item componente, apurando-se, ao final, valores individualizados, de modo a assegurar a contratação segura e transparente de itens isolados. Nesse sentido, dispõem os §§ 1º e 2º do art. 82 da Lei nº 14.133/2021, que disciplina o Sistema de Registro de Preços.



Cumprir, ainda, que o art. 178 do Decreto Municipal nº 77/2023 reforça a necessidade de adoção do parcelamento como instrumento de ampliação da participação de microempresas e empresas de pequeno porte, orientando que, na definição de itens e lotes, seja considerado o fomento ao desenvolvimento local e regional, em razão dos locais de execução dos bens, serviços ou obras.

De todo modo, a decisão final acerca da forma de organização do objeto envolve aspectos técnicos e gerenciais que devem ser detalhados pelo órgão demandante, mediante justificativa fundamentada nos parâmetros legais e regulamentares aplicáveis.

No caso concreto, constou no Capítulo 6 (Justificativa para o parcelamento ou não da solução) do ETP que o objeto está organizado **POR ITEM**, tendo em vista ser esta a regra da licitação quando o objeto for divisível, sendo que a equipe de estudo constatou não haver prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala com a divisão em itens, o que também proporcionará ampliação na participação de licitantes, que embora não disponham de capacidade para execução da totalidade do objeto, podem fazê-lo em relação a itens ou unidades autônomas.

3.2.2. INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

O art. 12, inciso VII da Lei 14133/2021 diz que o plano de contratações anual, elaborado com base nos documentos de formalização de demandas, tem por objetivo racionalizar as contratações, garantindo o alinhamento com o planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. Do mesmo modo, o art. 18 da lei, falando da fase preparatória do processo indica ser necessária a compatibilidade do contrato com as leis orçamentárias. Também o art. 105 da Lei refere a necessidade de observância da disponibilidade de créditos orçamentários no momento da contratação e a cada exercício financeiro, bem como a previsão no plano plurianual para contratos com execução que ultrapasse um exercício financeiro.

No mesmo sentido, o Decreto Municipal nº 77/2023 tratou da legalidade orçamentária da obrigação administrativa, referindo no art. 107 que *“A adequação orçamentária da despesa e sua compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual devem ser aferidas e declaradas pelo ordenador de despesa, com base em informações da unidade administrativa competente, consoante critérios e formatos indicados em regulamento específico e nos termos dos artigos 16, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”* Os §§ 1.º e 2.º dizem ainda que a adequação orçamentária deve ser renovada anualmente por apostilamento contratual e quando considerada irrelevante, será regida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Isto posto, o Plano de Contratações Anual (PCA), as leis que instituem planos e políticas municipais, bem como as leis orçamentárias configuram-se em instrumentos de governança no planejamento da contratação sendo necessário mencionar que em decorrência das regras de planejamento e execução orçamentária, deve haver priorização de recursos para as atividades de CUSTEIO, e somente após poderão ser programados recursos ordinários para atender despesas de CAPITAL. Do mesmo modo são vedados quaisquer procedimentos pelos ordenadores de despesas



sem que exista dotação orçamentária e recursos financeiros previstos na programação de desembolso, e a inscrição em restos a pagar fica limitada ao montante das disponibilidades de caixa.

Tais disposições constam expressamente nos arts. 22 a 24 da Lei n.º 5.643, de 27 de novembro de 2025 – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Assim sendo, a existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, sendo que o art. 10, inciso IX da Lei 8.429/92 classifica como IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA a ordenação ou permissão de realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento.

Da mesma forma, a criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, exige a elaboração da respectiva estimativa de impacto orçamentário no exercício financeiro da ocorrência e nos dois subsequentes, declarando-se, ainda, a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – sendo que, em relação às despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas em orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, podem ser dispensadas as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da LRF.

Saliento, ainda, que o art. 109 do Dec. Mun. n.º 77/2023 diz que *“Padece de invalidade a despesa contratual realizada com base em crédito orçamentário inadequado ao objeto da obrigação, nos termos do art. 167, I e II, da Constituição Federal e do art. 5º, da Lei nº 4.320/1964.”*

Veja-se que **o cumprimento das disposições legais supra é presumido quando o Ordenador de Despesas autoriza a contratação, por meio da assinatura aposta na requisição respectiva**, que aponta também o valor limite e/ou estimado da contratação e, ainda, que houve verificação da existência de recursos orçamentários e de dotação para a cobertura das despesas. Vale lembrar que, ainda que a requisição faça referência ao valor estimado para execução da integralidade do objeto, **os recursos que devem ser assegurados inicialmente são aqueles necessários à execução da parcela do objeto a ser realizada no próprio exercício financeiro, sendo o remanescente empenhado no próximo orçamento, no início do exercício subsequente, registrando-se tal alteração por meio de apostilamento, na forma do art. 136, inciso IV da Lei 14.133/2021.**

Neste processo, o Ordenador de Despesas autorizou a contratação, conforme assinatura constante na Requisição n.º 415/2026, na fl. 70-71 do processo. Contudo, o documento apontou, no campo *“justificativa do saldo”* que: *Relacionado com a disponibilidade orçamentária e financeira dos recursos necessários à execução da parcela do objeto a ser realizada no presente exercício financeiro, informamos que não há necessidade de provisionamento do recurso indicado, dado que o processo em questão utiliza o instrumento auxiliar denominado Sistema Registro de Preços, e nesta hipótese aplica-se o inciso V do artigo 38 do Decreto Municipal nº 77/2023, que diz: "Art. 38. Na fase interna, a Administração elaborará os atos e expedirá os documentos necessários para*



a caracterização do objeto a ser licitado e definição dos parâmetros do certame, tais como: (...) V - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de licitação em que se utilize o sistema de registro de preços.” Desse modo, **RECOMENDO que se comprove a suplementação da parcela a ser executada no respectivo exercício financeiro até a data da expedição do(s) contrato(s) ou instrumento(s) equivalente(s).**

Ademais disso, convém tecer algumas considerações sobre os instrumentos de governança indicados, conforme abaixo:

a. **Plano de Contratações Anual, Planos e Políticas fixados por legislação municipal**

No que se refere ao **Plano de Contratações Anual**, o documento tem por objetivo “(...) racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias” (art. 12, § 1.º da Lei 14.133/2021).

O Decreto Municipal n.º 77/2023 tratou de regulamentar referido documento no art. 41, apontando os objetivos de sua elaboração nos incisos I a V, dispondo, ainda, no art. 42 que todos os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal devem promover o levantamento das informações indicadas nos §§ 1.º e 2.º do artigo até o dia 31 de julho de cada ano, a fim de subsidiar a Secretaria Municipal de Administração na elaboração do PCA, o que deve ocorrer até o dia 31 de agosto, com remessa à Secretaria Municipal de Planejamento para permitir a elaboração da Lei Orçamentária do exercício seguinte, bem como eventual revisão no PPA, caso necessário. Ainda, o art. 43 da regulamentação municipal indica as hipóteses dispensadas de previsão no PCA, enquanto o art. 44 refere a possibilidade de alteração, inclusão ou exclusão de contratações no referido documento.

Vale ressaltar que o PCA e suas alterações devem ser divulgados e mantidos à disposição do público no sítio eletrônico oficial do Município (art. 45 do Dec. Mun. n.º 77/2023). Além disso, o art. 49, inciso II do Dec. Mun. n.º 77/2023, diz que a demonstração da previsão da contratação no PCA ou a justificativa de sua não inclusão, bem como seu alinhamento com o planejamento da Administração configura diretriz específica para a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, considerados os elementos descritos no art. 18, § 1.º da Lei 14.133/2021.

Nesse sentido, verifica-se que, na presente licitação, o Estudo Técnico Preliminar aponta no Capítulo 3 (Referência a outros instrumentos de planejamento) que a contratação está prevista no PCA, sendo classificada com grau de prioridade médio (fl. 13).

Em relação ao Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, verifica-se que a letra “b” do Capítulo 3 do ETP traz informações relacionadas ao Plano Plurianual 2022-2025 (Lei Municipal n.º 5272/2021), mencionando o Programa 5 - Gestão Ética e Transparente. Também são mencionadas regras do referido programa e ação constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n.º 5429/2023) e na Lei Orçamentária Anual (Lei n.º 5465/2023).



Deve-se observar que **todas as leis supramencionadas não terão aplicabilidade sobre o objeto da presente contratação, tendo em vista que suas vigências já se encontram encerradas.**

Por outro lado, considerando a vigência da legislação que fixou o Plano Plurianual para o período de 2026-2029 (Lei nº 5.642/2025), assim como da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 5.643/2025) e da Lei Orçamentária Anual para o Exercício Financeiro de 2026 (Lei nº 5.651/2025), parte-se de pressuposto de que as disposições relacionadas à ação/projeto/programação orçamentária vinculada ao objeto da presente contratação encontram-se previstas nas respectivas normas.

Desta forma, **recomendo que a Secretaria interessada promova a regularização das disposições orçamentárias, de modo a assegurar a validade da licitação e do respectivo contrato, na forma do art. 107 do Dec. Mun. nº 77/2023.**

Por fim, no que se refere a eventuais Planos Municipais ou políticas públicas a que se vincule a contratação, verifica-se que o ETP não mencionou qualquer outra legislação relacionada.

b. Análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, assim como os arts. 54 a 56 do Dec. Mun. 77/2023 estabelecem que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos, a ser elaborada durante a fase preparatória e antes do Termo de Referência, devendo levantar riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e da boa execução contratual, devendo, sempre que possível, levar em consideração o histórico de licitações, inclusive desertas e fracassadas e as contratações anteriores de objeto semelhante, a fim de sanar, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.

Essa análise deve se fazer por meio de processo de gerenciamento que tenha por finalidade identificar, analisar, avaliar, tratar, registrar, monitorar e comunicar potenciais eventos ou situações visando dar razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos buscados na contratação, sendo que o art. 55 aponta as seguintes etapas: (i) identificação de riscos; (ii) análise de riscos; (iii) avaliação de riscos; (vi) tratamento de riscos; e (v) monitoramento de riscos, podendo ser utilizados manuais, referenciais ou modelos padronizados pelo Governo Federal, Estadual, órgãos oficiais de controle e assessoramento jurídico e/ou Cortes de Contas. Há também recomendação para que a análise seja realizada preferencialmente, pela equipe de planejamento da contratação, e que desde logo, haja definição dos responsáveis pelas ações de tratamento de risco e ações de contingência.

Veja-se que, na hipótese de serem adotadas as minutas padronizadas de TR e contrato, disponibilizadas pela Procuradoria Geral do Município, os documentos contém alguns mecanismos/medidas de mitigação/tratamento de riscos.

Contudo, referidas medidas não são suficientes, cabendo a verificação dos riscos a cada processo de contratação, devendo se atentar, ainda, para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a



possibilidade de elevação dos custos da contratação.

De observar que a atividade de análise de riscos tem sido uma das etapas mais desafiadoras para o planejamento das contratações, em especial, pela ausência de capacidade técnica dos servidores incumbidos de sua realização, reclamando investimento em cursos que permitam a compreensão da execução da referida atividade.

Nesse sentido, visando contribuir para a realização de tal tarefa, existem diversos materiais⁶, elaborados por órgãos conceituados, que podem ser adotados como parâmetro para a realização da tarefa, sendo que na estruturação do Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021.

No caso concreto, verifica-se que **foi elaborada a análise de riscos, sendo que o respectivo documento consta nas fls. 35-39 do processo.**

3.2.3. ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

No que se refere à estimativa do valor da contratação, o art. 23 da Lei 14133/2021 diz que este *“deverá ser compatível com os valores praticados no mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.”* O § 1.º do mesmo artigo diz também que para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização de parâmetros indicados no referido artigo, adotados de forma combinada ou não.

Desse modo, em termos gerais, a lei aponta para a necessidade de maior diversificação das fontes de pesquisa de preços, assim como já vinha sendo exigido pelas Cortes de Contas.

Cito o Acórdão 1719/18 – Tribunal Pleno⁷, que em resposta à consulta formulada pelo Município de Ibiporã, mencionou, no item 2 que *as opções de contratação devem ser obtidas com diversificação das soluções possíveis, de fontes de orçamento e da análise crítica dos resultados*

⁶ Alguns exemplos de materiais disponíveis, que podem ser utilizados como parâmetro:

- (a) ANÁLISE DE RISCOS da ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP) – Mapa de Gerenciamento de riscos. Disponível em: https://www.enap.gov.br/media_files/documentos/An%C3%A1lise_de_Riscos_PE3.pdf
- (b) PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS NAS AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS – TRT 8.ª REGIÃO PA/AP. Disponível em: https://www.trt8.jus.br/sites/portal/files/roles/governanca/plano_de_tratamento_de_riscos_nas_aquisicoes_e_contratacoes.pdf
- (c) ANEXO II - GERENCIAMENTO DE RISCOS . Disponível em: https://comprasecontratacoes.ufes.br/sites/comprasecontratacoes.ufes.br/files/field/anexo/anexo_ii_-_gerenciamento_de_riscos_reuni.pdf
- (d) Planejamento de Contratação de TI da ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). MODULO 3: Estratégia da contratação e análise de riscos. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1124/1/M%C3%B3dulo_3.pdf

⁷ A decisão mencionada tem força normativa, nos termos do art. 316 do Regimento Interno do TCE/PR que diz: *“A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por quórum qualificado, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema a partir de sua publicação.”*



obtidos, possibilitando ao gestor desconsiderar aqueles resultados que, notadamente, não representam a realidade do mercado, pois de preços excessivos ou inexequíveis, sempre de maneira motivada. Na fundamentação do Acórdão consta que as pesquisas de mercado e de preços constituem etapas da fase interna da contratação, especificamente da fase de planejamento, e são a base para que a futura contratação alcance os fins públicos pretendidos com eficiência e efetividade.

No Decreto n.º 77/2023, o orçamento estimativo para bens e serviços em geral está disposto no art. 79, que indica a utilização das seguintes referências na formação do preço: (i) composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços, nos bancos (ou tabelas) de preços oficiais para objetos em geral, ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); (ii) preços praticados em contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período máximo de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; (iii) utilização de dados de pesquisa de preços publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo municipal, estadual ou federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; (iv) pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores ou prestadores de serviços, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; e (v) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas ou no aplicativo Nota Paraná.

A regulamentação indica, ainda, que a etapa de orçamentação e a elaboração de MAPA DE PREÇOS deve ser conduzida pela equipe de planejamento ou por servidor designado para tal fim, que deverá: (a) emitir certidão contendo todas as informações relacionadas à pesquisa de preços; (b) justificar a eventual ausência de fontes de preço quando não encontradas em algum dos parâmetros constantes nos incisos I a V do dispositivo; (c) mencionar outras fontes de formação de preço de referência que não aquelas apontadas nos incisos I ao V; (d) indicar o método adotado para obtenção do preço estimado ou máximo; e (e) responsabilizar-se pela veracidade das informações e pelo atendimento às disposições legais contidas no art. 23 da Lei de Licitações.

Ademais, refere que para as fontes indicadas nos incisos I, III, IV e V os preços não devem ultrapassar a 6 (seis) meses de antecedência da divulgação do edital, exceto quando não encontradas no mínimo 3 (três) fontes de preço, caso em que se aplicam as regras do § 3.º do referido artigo. Além disso, os preços praticados em contratações similares da própria administração são fonte obrigatória de consulta, quando existentes (§ 4.º).

De se observar também que o § 5.º permite a adoção de média, média ponderada, mediana ou do menor dos valores como preço máximo ou preço de referência, devendo a regra estar indicada no TR ou no Mapa de preços, sempre de forma justificada, e desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros. Ainda, como regra de exceção, o § 6.º permite a obtenção do valor estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo servidor responsável e aprovada pela autoridade competente.



A regulamentação ainda determina a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados (§§ 7.º e 8.º), a apresentação de mapa de preços assinado pelo servidor ou comissão designada responsável pela sua elaboração sendo que os documentos relacionados às pesquisas mencionadas no mapa de preços devem ser disponibilizado para consulta por meio de link (§§ 9.º e 10). O dispositivo também determinar a assistência do Departamento de Tecnologia da Informação em caso de contratações relacionadas à aquisição e/ou locação de software, bem como aquisição de bens e equipamentos de informática (§ 12), hipótese em que incidem também os arts. 101 e 102 do Dec. Mun. 77/2023 a cuja leitura remetemos.

Anoto que, em caso de licitação com recursos federais ou estaduais, deve ser verificada a existência de regras próprias de orçamentação a serem respeitadas (§ 11).

Além disso, o dispositivo refere ser obrigatória a elaboração de planilha de custos e formação de preços par os casos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou sem dedicação de mão de obra, mas que sejam de maior complexidade, sem prejuízo da possibilidade de verificação d preço com base nas regras do referido capítulo.

Por fim, há indicação da possibilidade de realização de orçamentação mais simplificada para o caso de contratação emergencial, desde que as informações sejam suficientes para determinar que o preço do fornecedor a ser contratado está nos parâmetros do mercado (§ 14).

Por seu turno, o art. 84 do mesmo Decreto trata do orçamento estimativo para obras e serviços de engenharia, indicando a necessidade de acréscimo do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis. Aqui, não se adota a “cesta de preços”, sendo que os parâmetros de pesquisa devem seguir a seguinte ordem: (i) composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nas Tabelas de Referência adotadas pelo órgão ou entidade licitante ou, subsidiariamente, do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia; (ii) os serviços não contemplados nas tabelas de referência deverão ter seus valores definidos por meio da apresentação da composição de seus custos unitários elaborada por profissional técnico habilitado e anexada à planilha sintética de serviços; (iii) utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Federal ou Estadual e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; (iv) contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; (v) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

O dispositivo ainda determina respeito às regras emanadas do Estado ou União, quando executados recursos advindos de tais fontes (§ 1.º); necessidade de avaliação crítica dos valores obtidos na orçamentação, com descarte daqueles que apresentam grandes variações em relação aos demais (§ 2.º); possibilidade de exceder os valores apurados nas pesquisas de preços em situações excepcionais, com condições especiais devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado elaborado por profissional técnico e aprovado pelo órgão gestor do recurso (§ 3.º);



MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

ESTADO DO PARANÁ

possibilidade de adoção de tabela de custos adotada pelo órgão licitante como parâmetro para preços de elaboração de projetos (§ 4.º) entre outras regras.

Ademais disso, o art. 280 do Dec. Mun. 77/2023 reforça a aplicação da regra de utilização de múltiplas fontes de pesquisa quando da utilização do Sistema de Registro de Preços.

No processo em análise, foi realizada estimativa prévia de preços, conforme consta no Capítulo 9, letra “c” do Estudo Preliminar (fl. 30 e ss. do processo), que aponta:

c. Em relação aos preços em atendimento ao disposto nos arts. 79 e ss. do Decreto Municipal n.º 77/2023, que trata do orçamento estimativo, para o objeto pretendido foram realizadas as seguintes pesquisas de preço:

OBS. Valores atualizados pelo índice INPC, vide artigo 79, §3º, inciso III, do Decreto n.º 77/2023.

I. composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços (COMPRASNET), nos bancos (ou tabelas) de preços oficiais para objetos em geral, ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP):

(x) painel de consulta de preços (PNCP)

<https://pncp.gov.br/app/editais/22678874000135/2025/81>

Município de Montes Claros/MG - Edital n.º 331 Processo 86/2025 — Datado de 30/04/2025

Item 02 PLOTAGEM COLORIDO ESPECIAL PARA PROJETOS COM IMAGENS FOTOS PREENCHIMENTO E HACHURAS PESADAS. EM PAPEL SULFITE 75G IMPRESSAº COLORIDA NOS FORMATOS AO DIMENSOES DE 841MM X 1189MM A1 DIMENSOES DE 841MM X 594MM A2 DIMENSOES DE 594MM X 420MM A3 DIMENSOES DE 420MM X 297MM E A4 DIMENSOES DE 420MM X 297MM.

- Valor unitário (metros quadrados): R\$ 39,40
- Valor atualizado (01/2026): R\$ 40,29

<https://pncp.gov.br/app/editais/82821174000180/2024/580>

Município de São Miguel D'Oeste/SC - Edital n.º PE 86/2024 — Datado de 17/12/2024

Item 10 IMPRESSÃO/PLOTAGEM PROJETOS (COLOR) — DIVERSOS.

- Valor unitário (metros quadrados): R\$ 29,201
- Valor atualizado (metros lineares - 01/2026): R\$ 27,54

<https://pncp.gov.br/app/editais/95440517000108/2025/120>

Município de Santa Cruz do Sul/RS - Edital n.º 42/2025 — Datado de 28/05/2025

Item 13 METROS LINEARES DE IMPRESSAº (PLOTAGEM) DE PLANTAS E PROJETOS (COLORIDO).

- Valor unitário (metros lineares): R\$ 25,00
- Valor atualizado (01/2026): R\$ 25,44



MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

ESTADO DO PARANÁ

(X) bancos ou tabelas de preços oficiais consultada no link [https://bilcompras.com/Process/ProcessView?param1=/05Bgkz°/05D16U i200f ByMYq\\$1pbXKmS1jL 6eHf5vbgMUVVMGUiPNAZX8BSr580uosj5Kriv1VdBkw 4z9ho2OARyeVyF1sFM0AWGuEe6RWR5kb°/02FYLSYgVw°/03D](https://bilcompras.com/Process/ProcessView?param1=/05Bgkz°/05D16U i200f ByMYq$1pbXKmS1jL 6eHf5vbgMUVVMGUiPNAZX8BSr580uosj5Kriv1VdBkw 4z9ho2OARyeVyF1sFM0AWGuEe6RWR5kb°/02FYLSYgVw°/03D)
Município de Nova Esperança/PR - Edital n° 65/2025, Processo 141/2025
— Datado de 29/07/2025

Item 2 SERVIÇO DE PLOTAGEM COLORIDA EM PAPEL COM GRAMATURA ENTRE 90G/M2 E 115G/M2.

- Valor unitário (metros lineares): R\$ 14,30
- Valor atualizado (01/2026): R\$ 14,47

Item 3 SERVIÇO DE PLOTAGEM COLORIDA COM ÁREAS DE COR SÓLIDA E/OU IMAGENS, EM PAPEL 90 A 115G/M2.

- Valor unitário (metros lineares): R\$ 25,20.²

II. preços praticados em contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período máximo de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente:

(x) preços similares da própria administração (consulta obrigatória, conforme art. 79, § 4.º do Dec. Mun. 77/2023):

Pregão n° 78/2023 — ARP datada de 07/08/2023:

Item 1 — Impressão de projetos — Cópias coloridas de projetos em papel branco com largura mínima de 90 cm e peso mínimo de 75g/m2.

- Valor unitário (metros lineares): R\$ 11,80
- Valor atualizado (01/2026): R\$ 13,03

Item 2 — Impressão de imagens com mínimo de 300 "dpi's" de resolução em papel branco, com largura mínima de 90 cm, peso mínimo de 75g/m2, para as secretarias municipais.

- Valor unitário (metros quadrados): R\$ 39,90
- Valor atualizado (01/2026): R\$ 44,07

(x) preços similares de outros contratantes públicos:

Município de Ponta Grossa/PR — Pregão n° 75/2024 — Datado de 02/07/2024. Disponível em: <https://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/1/licitacoes/>

detalhes?entidade=1&exercicio=2024&tipoLicitacao=68(licitacao=106

Item 2 (Lote 04) — CAT SERV — FOTOCÓPIA — Cópias coloridas de plantas e projetos arquitetônicos, conforme solicitação da SME.

- Valor unitário (metros lineares): R\$ 17,70
- Valor atualizado (01/2026): R\$ 18,84

IV. pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores ou prestadores de serviços, conforme o caso, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital:



MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

ESTADO DO PARANÁ

(x) Fornecedor 01: Associação Regional dos Engenheiros e Arquitetos de Marechal Cândido Rondon - CNPJ: 77.804.979/0001-85 (orçamento anexo, datado de 09/02/2026).

Item 1 Impressão de projetos - Cópias coloridas de projetos em papel branco com largura mínima de 90 cm e peso mínimo de 75 g/m2.

- Valor unitário: R\$ 20,00

Item 2 Impressão de imagens com mínimo 300 "dpi's" de resolução em papel branco largura mínima 90cm, peso mínimo 75g/m2 para as secretarias municipais.

- Valor unitário: R\$ 55,00

(x) Fornecedor 02: Eloí Priebe Junior Mel - CNPJ: 26.509.418/0001-12 (orçamento anexo, datado de 09/02/2026).

Item 1 Impressão de projetos em papel branco com largura mínima de 90 cm e peso mínimo de 75 g/m2.

- Valor unitário: R\$ 24,00

Item 2 Impressão de imagens com mínimo 300 "dpi's" de resolução em papel branco largura mínima 90cm, peso mínimo 75g/m2 para as secretarias municipais.

- Valor unitário: R\$ 60,00

(x) Ágape Gráfica Rápida Ltda - CNPJ 08.084.542/0001-00 — solicitação realizada em 09/02/2026 - não retornou cotação no prazo.

(x) Saber Comunicação Visual - ME - CNPJ 18.974.831/0001-20 — solicitação realizada em 09/02/2026 - não retornou cotação no prazo.

Outrossim, tal orçamentação foi confirmada no Termo de Referência, onde o capítulo 10 indica que a verificação do valor de mercado foi realizada através de ampla pesquisa realizada na etapa de estudo preliminar, sendo o valor estimado total da contratação de R\$ 45.924,00 (quarenta e cinco mil, novecentos e vinte e quatro reais), estando incluídos todos os encargos incidentes sobre o fornecimento do objeto.

Além disso, o “mapa de preços” foi juntado na fl. 63 do processo e a certidão de orçamentação nas fls. 64/67.

3.2.4. TERMO DE REFERÊNCIA - TR

Em relação ao Termo de Referência, esclarecemos que a Procuradoria Geral do Município disponibiliza modelos padronizados para os mais diversos tipos de objetos, sendo que o art. 60 do Dec. Mun. 77/2023 diz que estes devem ser preferencialmente adotados, exigindo justificativa expressa para a não adoção (§ 2.º). O § 1.º do mesmo artigo diz, ainda, que “*O servidor ou Comissão responsável pela elaboração do Termo de Referência deverá emitir declaração de que foi adotado o modelo padronizado e, em caso de ter havido alguma adequação, inclusão ou exclusão de conteúdo, deverá indicar expressamente na declaração quais são os capítulos ou itens.*” Tal declaração deve ser anexada aos autos, para conhecimento dos demais atores do processo, de modo especial à Procuradoria Geral do Município, para fins de controle prévio de legalidade.



Ora, a padronização de modelos de documentos da fase preparatória do processo constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei 14.133/2021⁸.

No presente caso, a “declaração” de fl. 40 indica que foi **UTILIZADA INTEGRALMENTE** a minuta denominada “TR SERVIÇOS SEM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA - NLLC” disponibilizada pela Procuradoria Geral do Município.

Destaca-se que a minuta padronizada disponibilizada pela Procuradoria Geral contempla todas as exigências do art. 6.º inciso XXIII e dos arts. 47 a 49 da Lei 14.133/2021, bem como as disposições dos arts. 57 a 63 do Dec. Mun. 77/2023.

Desse modo, considerando que a Declaração acima não refere ter havido alterações na minuta padronizada, seu conteúdo não seria objeto de análise.

Entretanto, nessa etapa inicial de implementação das regras da Nova Lei, assim como feito em relação ao estudo técnico preliminar, entendo ser relevante tecer alguns comentários relacionados a aspectos importantes para a legalidade e efetividade do processo de licitação, conforme abaixo.

3.2.5. ASPECTOS RELEVANTES A SEREM ABORDADOS NO TERMO DE REFERÊNCIA

a) Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é previsto pelo art. 82, § 5º da Lei nº 14.133/2021, o qual descreve, no § 5.º a possibilidade de sua adoção para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as condições dos incisos I a VI do dispositivo.

Como sabido, o SRP não é uma modalidade licitatória, mais sim um instrumento auxiliar da licitação, a ser utilizado no bojo do processo de contratação, tanto na modalidade pregão quanto na concorrência, onde após os procedimentos de praxe, há assinatura de uma Ata, registrando os preços apurados, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas.

No âmbito do Município de Marechal Cândido Rondon, a utilização do SRP está regulamentada pelo Decreto nº 77/2023, cujo art. 274 prevê sua adoção nas seguintes hipóteses:

I - Quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

⁸ Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão: (...) IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;



II - Quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - Quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

De se ressaltar que a adoção do SRP em tais situações não é obrigatória, mas preferencial, sendo importante ressaltar que a **ausência de previsão orçamentária sem a configuração dos demais requisitos dos incisos I ao IV do caput deste artigo não é motivo para a adoção do Sistema de Registro de Preços** (§ 2.º do artigo).

No presente caso, o item 1.2 do Termo de Referência apontou o uso do SRP, justificando no item 1.2.1. que:

1.2.1. A justificativa da utilização do Sistema de Registro de Preços é a seguinte:

a) Considerando as características do objeto, haverá a necessidade de contratações frequentes, conforme art. 274, I do Dec. Mun. 77/2023.

b) Considerando a natureza do objeto, não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado, nos termos do art. 274, inciso IV do Dec. Mun. 77/2023.

De se ressaltar que a constatação da vantajosidade da adoção do SRP e a legalidade do enquadramento nas hipóteses indicadas é responsabilidade da Secretaria interessada e do servidor ou equipe designada para o planejamento da contratação e, somente quando atendidos tais parâmetros deve-se utilizar o mecanismo.

Além disso, a utilização do SRP para a contratação de fornecimentos/serviços contínuos deve ser realizada com cautela, em especial nas hipóteses em que a natureza do objeto indique a necessidade de imediata contratação, como no caso de objetos que já vem sendo executados regularmente cujas quantidades a serem demandadas são conhecidas. Nesse sentido, menciono o Acórdão 3092/2014 – Plenário do TCU, cujo enunciado refere que *“O sistema de registro de preços somente deve ser adotado para contratação de serviços contínuos nas hipóteses autorizadas e com expressa justificativa da circunstância ensejadora do registro”*.

No mais, reitero que as contratações administrativas, não podem ser feitas sem prévia dotação orçamentária e empenho de despesa, conforme o Acórdão 3.312/13 do Tribunal Pleno do TCE/PR, de modo que após homologado o resultado da licitação, as contratações respectivas – ainda que por substituição por outros instrumentos hábeis – exigem reserva orçamentária e empenho, o que deverá ser providenciado pelas Secretarias/órgãos interessados sempre PREVIAMENTE à execução da despesa para regularidade desta.

Outrossim, considerando a autonomia administrativa e financeira das entidades da Administração Indireta, deverão estas promover a expedição de contrato para execução da parcela que lhes cabe do objeto, respeitadas, ainda, as disposições do art. 95 da Nova Lei de Licitações.



b) Regras de Benefício para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

Outro ponto importante a ser esclarecido é o tratamento diferenciado e favorecido atribuído pela Lei Complementar Federal nº 123/2006 às micro e pequenas empresas.

A referida lei dispõe em seu art. 47, a obrigatoriedade (deverá) de tratamento diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte, como medida de promoção do desenvolvimento econômico e social municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação. Assim, as medidas indicadas na lei federal são autoaplicáveis e formam um arcabouço mínimo de medidas, que pode ser acrescido de outras medidas mais favoráveis adotadas por legislação própria do ente⁹.

Em âmbito local, a Lei Complementar Municipal n.º 68/2009, avançou na adoção de medidas mais favoráveis às MPE's, dispondo que nas licitações com item de contratação de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), acessíveis exclusivamente para MPE's (art. 48, I da LC 123/2006), e nas licitações de bens divisíveis em que se estabeleça cota de até 25% do objeto para MPE's (inc. III do mesmo artigo), pode haver a realização de licitação restritiva "regional", nos seguintes termos:

Art. 33-A Para o cumprimento do disposto no art. 47 da Lei Complementar Federal n.º 123, de 14 de dezembro de 2005, a administração pública:

(...)

§ 1º Os processos que contenham um ou mais benefícios previstos nos incisos I a III, deste artigo, poderão ser destinados unicamente aos microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte sediadas na região conhecida como "GRANDE MARECHAL", composta pelos municípios de Marechal Cândido Rondon-PR, Quatro Pontes, Mercedes, Pato Bragado e Entre Rios do Oeste, quando existentes em número igual ou superior a 03 (três) competitivas, devendo, em caso contrário, serem ampliados às microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, situados na região oeste do Paraná.

(...) (grifei)

Em complementação à regra supra, o Decreto Municipal 421/2022, que "*Institui o Programa Municipal de Desenvolvimento Socioeconômico Local e Regional denominado COMPRA MARECHAL*" traz as condicionantes a serem adotadas para a realização da licitação restritiva supra.

Vale lembrar que o TCE/PR, tratando de licitações restritivas emitiu o prejulgado 27, cujo item i) diz: "*É possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, realizar licitação exclusiva à microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas em determinado local ou região, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no art. 47, Lei Complementar n.º 123/2006, desde que, devidamente justificado;*" devendo ser adotadas todas as cautelas para demonstrar a plausibilidade

⁹ É o que se vê do disposto no Parágrafo Único do referido artigo o qual refere que "*(...) enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.*" (grifei)



e adequação da adoção da medida, com o cumprimento dos requisitos indicados no Decreto de regulamentação da política Compras Marechal, respeitando-se, ainda, os princípios aplicáveis às licitações.

Desse modo, havendo regra local mais benéfica para micro e pequenas empresas sediadas regionalmente, a verificação deve começar pela análise quanto à possibilidade de adoção das regras do Programa “COMPRA MARECHAL” (Dec. Mun. 421/2022), as quais só não incidem caso não preenchidos os requisitos do referido Programa.

E, segundo art. 10 do Decreto, a licitação deverá ser exclusiva para micro e pequenas empresas sediadas na região denominada GRANDE MARECHAL quando demonstrado o cumprimento dos seguintes requisitos:

- i. Que existam, no mínimo, três microempresas ou empresas de pequeno porte estabelecidas na região denominada GRANDE MARECHAL, que desempenhem atividade compatível com o objeto da aquisição;
- ii. Que a restrição prevista no caput do art. 10 não resulte em preço superior ao valor estabelecido como de referência;
- iii. Que o objeto da contratação não esteja relacionado no Anexo II do Decreto.

Na interpretação do dispositivo supra, deve-se considerar que o art. 33-A da Lei Complementar Municipal 68/2009 fala em 3 empresas ‘competitivas’ de modo que é necessário demonstrar que se trata de empresas que efetivamente desempenham atividade compatível com o objeto, não bastando que tenham CNAE compatível em seu CNPJ ou contrato social. A verificação da existência de empresas competitivas, pode ser feita por meio dos mais diversos recursos de pesquisa, dentre os quais: (a) participação em licitações dos Municípios componentes da região GRANDE MARECHAL; (b) pesquisas pela internet para verificação da existência de empresas do respectivo ramo de atividade; (c) consulta através do site: www.oeste.comprapr.gov.br; (d) solicitação de informações ao escritório local de compras públicas, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico.

Outrossim, no caso de ser afastada a aplicação da licitação restritiva à GRANDE MARECHAL, a aplicação de restrição de participação para as empresas da Região Oeste do Paraná, exige que seja verificado o cumprimento dos mesmos requisitos acima indicados (letras “a” a “d”), agora, considerada a nova área de abrangência (REGIÃO OESTE).

Recorde-se que, em relação a aplicação de qualquer regra de privilégio ou favorecimento para micro e pequenas empresas - inclusive no caso de licitações restritas à participação de empresas sediadas na GRANDE MARECHAL ou na REGIÃO OESTE -, aplicam-se as disposições do art. 49 da Lei Complementar Federal n.º 123/2006, sendo inaplicáveis as disposições dos arts. 47 e 48 da referida lei.

Ressalto que a decisão pela realização da licitação restrita à participação de empresas da região denominada “Grande Marechal” ou na “Região Oeste do Paraná”, deve ser tomada pelo gestor, sendo que os apontamentos acima servem tão somente de subsídio para análise e adoção das cautelas necessárias pela autoridade.

É importante destacar que o art. 4.º da Lei 14.133/2021 refere expressamente a aplicação



das disposições do art. 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123/2006, ressalvando, contudo, que a obtenção dos benefícios fica limitada às MPE's que, *“(...) no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolam a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na habilitação.”* Ademais, o § 2.º especifica também que nos contratos com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato.

No caso em tela, verifica-se no item 4.1 (regras de benefício para MPE's) constante no Capítulo 4 do TR (Requisitos da Contratação), que a Secretaria interessada justificou o afastamento das regras dos arts. 47 e 48 da LC n.º 123/2006, mencionando que a *“restrição legal poderia comprometer a competitividade, restringir ainda mais o número de participantes e, em consequência, elevar o risco de frustração do procedimento licitatório, conforme apontado na análise das contratações anteriores, feita no Estudo Técnico Preliminar”*.

No mais, em relação ao disposto nos artigos 44 e 45 da Lei Complementar n.º 123/2006, que tratam da preferência de contratação de micro e pequenas empresas como critério de desempate em relação às empresas de outros portes, verifica-se que o edital observou tal benefício nos itens 6.20 e seguintes.

c) Critérios de Sustentabilidade

Segundo o art. 11 da Lei 14133/2021, o processo licitatório tem por objetivo, dentre outros, o incentivo ao desenvolvimento nacional sustentável, devendo as contratações governamentais estabelecer critérios para sua promoção, por meio de ações especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

Diante disso, o planejamento da contratação precisa observar determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações sustentáveis a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos que impactem negativamente no meio ambiente, bem como respeitar as normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: Registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), os quais são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

Veja-se que o art. 39 do Dec. Mun. 77/2023 diz que *“o Termo de Referência, Anteprojeto, Projeto Básico ou Projeto Executivo poderá prever requisitos de sustentabilidade ambiental, além dos previstos na legislação aplicável.”* e, o art. 381, inciso V, refere que *“(...) os órgãos da Administração Pública Municipal (...) deverão adotar todas as condutas necessárias para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de (...) garantir que a contratação pública constitua efetivo instrumento de fomento da sustentabilidade em suas dimensões ambiental, social e econômica; (...)”*



Ademais, a Lei Municipal n.º 4819, de 24 de novembro de 2015, que Institui a Política de Resíduos Sólidos diz, no art. 6.º, inciso XI que *“São objetivos da Política Municipal de Resíduos Sólidos” (...)* dentre outros (...) *“prioridade, nas aquisições públicas, para produtos reciclados ou recicláveis, bem como contratação de bens, serviços e obras de empresas que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis e que atuem de acordo com a legislação ambiental e/ou signatários de sistemas de certificação ambiental; (...)”*

Desse modo, em todas as contratações públicas, compete à equipe de planejamento ou servidor designado avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto, indicar as dimensões dessa incidência e definir condições para sua aplicação. Referida avaliação deve levar em conta as disposições da Lei Municipal n.º 4819/2015 (Política Municipal de Resíduos Sólidos) e de outras legislações correlatas, podendo, opcionalmente, ser consultado o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, do qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

Outrossim, na especificação técnica do objeto a ser adquirido, caso não haja parâmetros ou recomendações próprias do Município, poderá ser utilizado como subsídio, o “Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia”, que permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente exigíveis, desde que observados os demais princípios licitatórios.

No presente caso, verifica-se que o Capítulo 4 do Termo de Referência aponta requisitos de sustentabilidade a serem exigidos na presente contratação.

d) Rotina/Cronograma de Execução

Conforme art. 6.º, inciso XXIII, entre os parâmetros e elementos descritivos do Termo de Referência, consta o “modelo de execução do objeto”, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o início até seu encerramento.

Regulamentando o dispositivo, o Decreto Municipal 77/2023, ao tratar do Termo de Referência, diz, no art. 58, inciso V, que o modelo de execução do objeto deve descrever a dinâmica do contrato, desde o início até seu encerramento, indicando os parâmetros a serem utilizados para tal conformação.

Do mesmo modo, ao tratar do estabelecimento de critérios de medição e pagamento – que também devem ser estabelecidos no TR –, o art. 311, § 1.º diz que *“As regras contratuais para pagamento devem ter por base o modelo de execução e os critérios de medição e pagamento indicados no Termo de Referência ou Anteprojeto”* e, o inciso VII do art. 58 diz que se deve *“relacionar as sanções previstas na Lei 14.133/2021 com as obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto”* (letra “I”, item “1”)



Assim, a fixação de regras para a execução do objeto é indispensável à verificação da obtenção dos resultados pretendidos, sendo que a apresentação de quadro de ROTINA ou CRONOGRAMA de execução, contribui para que o acompanhamento da execução contratual seja realizado com eficiência, e também para que haja eficácia no atingimento do objetivo inicialmente planejado.

No presente caso, verifica-se que a ROTINA de execução do objeto foi indicada no CAPÍTULO 5 do Termo de Referência.

e) Subcontratação

Diz o art. 122 da Lei 14.133/2021 que *“Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.”* sendo que em tal hipótese, (i) o contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente; (ii) regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação; e, (iii) será 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, devendo a proibição constar expressamente do edital de licitação.

Por seu turno, o art. 58 do Decreto Municipal 77/2023, tratando das diretrizes a serem observadas na elaboração do Termo de Referência diz que o modelo de execução do objeto deve tratar da possibilidade ou não de subcontratação, bem como de suas respectivas regras. Também o art. 116 do referido Decreto trata da possibilidade de subcontratação, apontando as regras que incidirão sobre tal relação contratual, sendo que os modelos padronizados disponibilizados consideram tais regras.

No presente processo o Termo de Referência, no item 5.7.1, não admitiu a subcontratação.

f) Modelo de Gestão de Contrato e Indicação de Gestores/Fiscais de Contrato

A Lei 14.133/2021 dispõe que, entre os parâmetros e elementos descritivos do Termo de Referência, deve constar o modelo de gestão de contrato, por meio do qual se descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade, mencionando no art. 117 de modo especial, que a execução do objeto será *“acompanhada e fiscalizada por 1(um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7.º desta Lei ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los de informações pertinentes a essa atribuição.”*



Nesse aspecto, é relevante recordar que o art. 7.º da Nova Lei de Licitações determina que a autoridade responsável pelas designações dos atores da gestão e fiscalização contratual deverá promover gestão por competências, atendendo aos requisitos indicados nos incisos do referido artigo.

O regulamento municipal (Dec. Mun. 77/2023), também exige que o Termo de Referência defina, no modelo de gestão do contrato (art. 58, VI), os atores que participarão da gestão contratual (acompanhamento e fiscalização), indicando a possibilidade ou não de designação de fiscais administrativos, técnicos e de execução (ou setoriais) auxiliares do exercício da fiscalização contratual, devendo, ainda definir os mecanismos de comunicação a serem estabelecidos entre o órgão ou entidade e o contratado. de se ressaltar que os arts. 13 a 34 do mesmo Decreto regulam as atribuições de gestores e fiscais contratuais.

Outrossim, o art. 15 do mesmo Decreto diz que *“O gestor de contrato deverá ser, preferencialmente, servidor público efetivo do quadro permanente do Município, e previamente designado pela autoridade administrativa signatária do contrato.”* O dispositivo menciona, ainda, nos §§ 1.º e 2.º que *“O servidor que tenha atuado isoladamente em atividade de planejamento da contratação não poderá ser designado como gestor de contrato” (...)* e (...) *“A designação de servidor comissionado para a função de gestor de contrato é medida excepcional, somente admitida mediante justificativa da autoridade (...) exigindo-se, ainda (...) que o designado esteja devidamente qualificado para o exercício da atribuição”* e *“que o recebimento definitivo do objeto seja realizado por comissão de servidores efetivos, designada especialmente para tal fim”*

No mesmo sentido é a exigência em relação aos fiscais contratuais, sendo que o art. 17 do mesmo Decreto diz que *“A fiscalização contratual será realizada, preferencialmente, por servidor efetivo do quadro permanente da Administração Pública Municipal (...).”*

Desse modo, via de regra, a gestão e fiscalização contratual são conduzidas preferencialmente por servidores do quadro permanente, sendo a designação de ocupantes de cargos de provimento em comissão medida de exceção que exige JUSTIFICATIVA.

Veja-se que, havendo a adoção das minutas de TR padronizadas, todo o regramento supra está devidamente contemplado no referido documento.

Ressalta-se que, em razão da alteração da sistemática de designação dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização contratual - que passou a ser realizada por meio de portarias administrativas, este órgão deixará de proceder à eventual análise de regularidade dessa designação no âmbito do controle prévio de legalidade, exercido por meio do presente parecer.

Compete à autoridade administrativa responsável pela expedição das referidas portarias assegurar a observância integral das disposições do Decreto Municipal n.º 77/2023, realizado a designação previamente ao início da execução contratual, devendo, ainda, respeitar as demais regras do Decreto, especialmente, quanto à preferência pela designação de servidores efetivos, conforme previsto nos artigos 15 e 17 e à excepcionalidade da designação de ocupante de cargo em comissão, cabendo demonstrar capacidade técnica, compatibilidade funcional e ausência de conflito de funções. Especificamente para a gestão contratual, a designação de servidor comissionado



pressupõe que sejam observadas as exigências do art. 15, § 2.º do Decreto, notadamente a demonstração de que se trata de servidor qualificado para o exercício da atribuição, bem como, de que o recebimento definitivo - que seria incumbido ao gestor de contrato - seja realizado por comissão de servidores efetivos, designada especialmente para tal fim.

Em relação à definição dos mecanismos de comunicação entre contratante e contratado, estes estão indicados no item 6.3 do TR.

g) Instrumento de Medição de Resultado

O estabelecimento de critérios de medição e pagamento integra os parâmetros e elementos descritivos para o Termo de Referência de que trata o art. 6.º, inciso XXIII da Lei 14.133/2021.

Regulamentando tal dispositivo, o art. 58, inciso VII do Dec. Mun. 77/2023 aponta uma série de regras relacionadas à aferição/medição de resultado, as quais devem ser levadas em consideração.

Cumprir observar que a minuta padronizada de Termo de Referência para a contratação de serviços, disponibilizada pela Procuradoria Geral do Município, contém estruturação para utilização do Instrumento de Medição de Resultado no Capítulo 7.

Neste processo, analisando o TR apresentado, constatou-se que foi apontada a adoção do IMR para aferição da qualidade da execução do objeto, sendo que o item 7.4 do TR indica os seguintes critérios para fins de pagamento:

7.4. A aferição da execução contratual para fins de pagamento considerará os seguintes critérios:

- a) Padrões de qualidade aplicados;
- b) Cumprimento dos prazos e demais disposições contratuais;
- c) Manejo adequado dos arquivos e comunicação clara e transparente entre as partes do contrato.

Ademais, o Instrumento de Medição de Resultado consta no item 7.5 do TR.

h) Prazo de Recebimento Provisório e Recebimento Definitivo

O art. 18, inciso III da Lei 14.133/2021, diz que a fase preparatória deve também abordar as condições de recebimento do objeto, ao passo que o art. 140 da lei traz regras relacionadas ao recebimento do objeto. Por sua vez, o § 1.º do art. 40 diz que o TR deve conter, as regras para recebimento provisório e definitivo, quando for o caso, e a regulamentação municipal (Dec. Mun. 77/2023) trata, no art. 58, inciso VII, do estabelecimento de critérios de medição, fixando disposições para o recebimento provisório e definitivo.

Cumprir esclarecer que diversas regras relacionadas ao acompanhamento e fiscalização da execução contratual relacionam-se com referidos prazos, de modo que estes devem ser claramente estabelecidos no processo.



Nesse sentido, menciono que neste processo, as regras relacionadas ao recebimento e aceitação do objeto, inclusive prazos de recebimento provisório e definitivo constam nos itens 7.17 e ss. do TR.

i) Prazo de Pagamento

A legislação também determina que sejam fixadas regras para liquidação e pagamento do objeto, mencionando-se, de modo especial, os arts. 141 a 146 da Lei Municipal n.º 14.133/2021, bem como as disposições do inciso VII do art. 58 do Regulamento Municipal (Dec. 77/2023) que trata do estabelecimento de critérios de medição e de pagamento.

No presente caso, os itens 7.28 e ss. tratam de regras de liquidação e pagamento, havendo expressa indicação do prazo de pagamento no item 7.28:

7.28. O pagamento será realizado no prazo máximo de até 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período mediante justificativa, contados a partir do recebimento da Nota Fiscal ou Fatura, através de ordem bancária, para crédito em banco, agência e conta corrente indicados pelo contratado.

j) Qualificação Econômico-Financeira

O art. 69 da Lei 14.133/2021 diz que *“A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficiente e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação (...)”* da documentação indicada no referido dispositivo. Também o art. 18, inciso IX da mesma lei exige motivação circunstanciada de exigências de qualificação econômico-financeira apresentadas no processo.

No mesmo sentido, o art. 38, IV do Dec. Mun. 77/2023 refere que os índices e valores para avaliação da situação econômico-financeira devem ser suficientes para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação (letra “h”) e, em complementação, o art. 58 tratando da elaboração do TR diz, na letra “c”, item “1” do inciso VIII (forma e critérios de seleção do fornecedor) que os critérios de qualificação econômico-financeira a serem exigidos devem considerar as características do objeto e os riscos da contratação.

No caso em tela, foram exigidos os seguintes documentos para fins de habilitação econômico-financeira (item 8.21 e 8.22 do TR):

- 8.21. Certidão negativa de insolvência civil expedida pelo distribuidor do domicílio ou sede do licitante, caso se trate de pessoa física, desde que admitida a sua participação na licitação (art. 50, inciso II, alínea “c”, da Instrução Normativa Seges/ME nº 116, de 2021), ou de sociedade simples;
- 8.22. Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do fornecedor - Lei nº 14.133, de 2021, art. 69, caput, inciso II);



Desse modo, consideradas as características do objeto e os riscos da futura contratação, quer parecer que as exigências apresentadas são compatíveis com a complexidade do objeto e o prazo de sua execução.

k) Qualificação Técnica

Acerca da qualificação técnica, o art. 67 expressamente refere a possibilidade de se exigir qualificação técnico-profissional e qualificação técnico-operacional, indicando, nos incisos I a VI, que estas são restritas à:

- I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;
- II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;
- III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;
- V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;
- VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Outrossim, o § 1.º do mesmo artigo diz que *“A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.”*, admitindo atestados com quantidades mínimas de até 50%, vedada a limitação de tempo ou local da execução (§ 2.º). Ademais, diz, ainda, que as exigências de apresentação de profissional registrado no respectivo conselho profissional (inc. I do art. 67) e de apresentação de certidão/atestado de capacidade operacional emitido pelo respectivo conselho *“poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.”* (§ 3.º)¹⁰

¹⁰ O art. 206, § 9.º, inc. I do Dec. Mun. 77/2023 remete a definição das “demais provas alternativas aceitáveis” ao próprio edital.



Veja-se que, enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos, e quando seja entendida como indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei nº 14.133/2021.

Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme art. 67, §2º da Lei nº 14.133, de 2021.

De se destacar que com a possibilidade na Nova Lei, do fornecimento continuado de bens, também passou a ser possível exigir demonstração de capacidade operacional da empresa para os contratos de fornecimento contínuo.

No caso concreto, o tema foi tratado de forma adequada no TR, como se pode verificar nos itens 8.1 e ss.

l) Vistoria

Diz o art. 63, § 2.º da Lei de Licitações que *“Quando a avaliação prévia do local de execução for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o edital poderá prever, sob pena de inabilitação, a necessidade de o licitante atestar que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.”* Outrossim, o edital (...) sempre deverá prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.”

Analisando o TR apresentado, verifica-se que não consta exigência de sua realização.

m) Garantia da Execução

O art. 96 da Lei 14133/2021 diz que *“A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos”* fixando as respectivas regras nos artigos que se seguem (arts. 97 a 102).

Por seu turno, a regulamentação municipal, tratando da elaboração do TR diz que se deve tratar da necessidade e adequação da exigência de garantia da execução, indicando prazos,



percentuais, modo e condicionantes de prestação, de substituição, de renovação e de liberação (Dec. Mun. 77/2023, art. 58, inc. VIII).

Analizando o TR, verifica-se no item 8.54 que não houve exigência de apresentação de garantia da execução.

3.3. ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS À MINUTA DE EDITAL

O artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, mencionando que este deve *“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.”*

Ademais, o § 1.º do referido artigo autoriza a adoção de minutas padronizadas de edital, desde que a natureza do objeto assim o permitir.

No presente caso, verifica-se que foi adotado o modelo elaborado pela Procuradoria Geral do Município, não constando destaques que possam indicar alterações.

Recomenda-se que o Departamento de Licitações, indique, de modo expresso se houve a utilização de modelo de edital padronizado pela Procuradoria, bem como se foram ou não realizadas alterações, a fim de permitir melhor controle jurídico por este órgão de assessoramento jurídico.

Quanto ao PREÂMBULO (**capa do edital**), a recomendação é de que conste do mesmo as informações relevantes aos concorrentes, tais como: IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO DE LICITAÇÃO, MODALIDADE, OBJETO, VALOR, DATA DA SESSÃO, CRITÉRIO DE JULGAMENTO, MODO DE DISPUTA, REGRAS DE BENEFÍCIO MPE.

3.3.1. MODALIDADE DE LICITAÇÃO ESCOLHIDA

Especificamente quanto à modalidade escolhida, **houve opção pelo PREGÃO**, o que é plenamente possível, com base na legislação vigente, tendo em vista que tal modalidade pode ser utilizada independentemente do valor estimado para a contratação, desde que se trate de bem ou serviço de natureza comum, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, como descrito no art. 6º, XIII e XLI, da Lei Federal nº 14.133/2021. O presente caso se adequa ao conceito de “natureza comum” do objeto licitado (bem/serviço).

Destaco que o advento da Lei 14.133/2021 consolidou a preferência pela realização eletrônica dos processos de licitação, conforme indicado no § 2.º do art. 17, o qual ainda aponta que o rito procedimental a ser adotado é o “comum”.

Também o Dec. Mun. nº 77/2023 disciplina o pregão, indicando o uso preferencial da plataforma gratuita disponibilizada pelo Governo Federal, permitido, porém, que em casos excepcionais e mediante justificativa, sejam adotados outros sistemas/plataformas disponíveis, desde que mantenham integração com o PNCP (art. 169 do referido Decreto).



No caso em tela, o edital indicou a utilização do “Portal de Compras do Governo Federal — COMPRAS.GOV.BR - <https://www.gov.br/compras/pt-br/>”, atendida, portanto, a regra da regulamentação.

3.3.2. CRITÉRIO DE JULGAMENTO

Considerada a modalidade de licitação adotada neste processo, o art. 6.º, inciso XLI diz que o critério de julgamento a ser adotado será o de menor preço ou de maior desconto. A mesma regra consta nos arts. 33 e 34 da lei, referindo que tal critério deve considerar o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação, sendo que os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao ciclo de vida do objeto poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento. especificamente em relação ao maior desconto, o dispositivo refere ainda que o julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos.

Veja-se que o dispositivo da lei não faz referência se o critério se aplica ao “item”, ao “lote”, ao “grupo de itens” ou à integralidade do objeto. Isso porque, a organização da licitação em “itens”, “lotes” ou “grupo de itens”, determina que cada um desses elementos seja considerado como se uma licitação autônoma fosse.

Nestes termos, no critério de julgamento de menor preço por item, as empresas ofertam propostas individuais para cada item da licitação, havendo independência entre elas.

Por seu turno, no caso de licitação organizada em “lotes”, os licitantes apresentam propostas para cada lote com um todo unitário, sagrando-se vencedor o licitante que apresenta o menor preço total para o lote, sem individualização de preços unitários dos itens componentes do respectivo lote, durante a disputa de preços.

Note-se que a organização da licitação em LOTES é adequada para as hipóteses em que os itens têm uma relação entre si, o que pode trazer benefícios como: economia de escala, logística mais eficiente, e simplificação de processos administrativos. Referido critério é mais comumente adotado nos casos em que a homogeneidade dos itens permite um agrupamento lógico, como a compra de conjuntos de equipamentos ou materiais que serão utilizados conjuntamente. Ademais, a formação do lote pode simplificar a administração do contrato, gerando um único fornecedor para um conjunto de itens relacionados.

Já em licitações organizadas por “grupo de itens”, os itens são organizados em grupos, e os licitantes devem ofertar preços individuais para cada um dos itens componentes do grupo, sendo o vencedor determinado pelo menor preço total dentro de cada grupo específico de itens.

Referido critério de julgamento parece ser mais adequado quando os itens de um grupo têm características semelhantes ou complementares, mas não necessariamente dependem uns dos outros para uso ou aplicação. Pode ser utilizado para maximizar a competitividade e a



especialização dos fornecedores, já que permite que empresas especializadas em determinados itens concorram de forma mais direta. Aqui, poderíamos imaginar, por exemplo, a hipótese de licitação de material de expediente, a qual fosse organizada mediante grupos distintos de itens de papelaria, de materiais gráficos, de tonners e cartuchos de impressão, etc.

Essa lógica de organização do objeto é convalidada pela redação sugerida para o item 1.2 nas minutas de EDITAL para serviços e compras, disponibilizadas pela Procuradoria, as quais registram a possibilidade de divisão do objeto em “itens”, “lotes”, “grupo de itens” ou “grupo único”

Anote-se, ainda, que a organização da licitação em “grupo de itens” é indicada pelo art. 82 da Nova Lei de Licitações, que trata do Sistema de Registro de Preços.

Desse modo, consideradas as regras balizadoras do sistema de registro de preços, quer parecer que a obrigatoriedade de ofertar proposta para cada um dos itens que compõem o “grupo de itens” visa permitir a apuração de preço de cada item componente do grupo, a fim de que seja possível a posterior contratação, o que não ocorre no caso de licitação organizada em “lotes”. A oferta de preços unitários para os itens componentes do grupo também visa impedir o chamado “jogo de planilha” no SRP.

JUSTEN FILHO, comentando o art. 82 da Nova Lei de Licitações diz:

Admite-se, em situação excepcional, a solução de licitação de registro de preços por grupo de itens (lotes).

Em tais hipóteses, os licitantes estimarão quantitativos para execução de proposta composta por uma diversidade de itens. A solução somente é admissível nos casos de inviabilidade de licitação individualizada e se evidenciar que essa solução propicia vantagens técnicas e econômicas.

Usualmente, a hipótese prevista no dispositivo envolve os casos em que a licitação por itens isolados geraria dificuldades burocráticas muito grandes. O exemplo clássico se relaciona com material de escritório.

O § 1.º exige fixação de preço unitário máximo, de modo a evitar que a multiplicidade de itens acarrete propostas de valor díspar e insuscetível de comparação.¹¹

E mencionando jurisprudência do TCU:

Existe um risco elevado de que a proposta vencedora da licitação, pelo menor preço global, acabe não se mantendo como a mais vantajosa na execução contratual, em que apenas alguns dos itens serão requisitados. Itens mais vantajosos podem não ser solicitados, enquanto os menos vantajosos sim, resultando em desequilíbrio em desfavor da Administração na vantagem inicialmente concedida pela licitante vencedora.

Exatamente por essa razão a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que no sistema de registro de preços a modelagem pelo menor preço global deve ser evitada, utilizada apenas em último caso e desde que devidamente justificada (*ex vi* Acórdão 1650/2020-TCU Plenário e

¹¹ Ob. Cit. p. 1207.



1872/2018-TCU Plenário). Em complemento, este Tribunal também tem compreendido que nos casos de adjudicação pelo menor preço global em atas de registro de preços, não devem ser adquiridos isoladamente itens para os quais a empresa não tenha apresentado o menor lance na licitação (Acórdão 3081/2016-TCU Plenário).

O objetivo é evitar que o menor preço por grupo de itens, utilizado como critério de seleção da proposta vencedora, oculte valores individuais de itens desvantajosos, e que possam comprometer a melhor escolha da Administração.

Pelo mesmo motivo, a Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), dispõe que nas licitações para registro de preços, ‘o critério de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários deverá ser indicado no edital.’ (art. 82, § 1.º)¹²

Cabe recordar que, havendo pretensão de posterior contratação individualizada de itens componentes do “grupo”, é necessário que o critério de julgamento seja o de menor preço por grupo de itens, com oferta de lances para cada item componente do grupo. Outrossim, em tal hipótese, aplica-se o disposto no item 11.2 da minuta da ata de registro de preços, que diz:

11.2. No caso de adjudicação por preço global de grupo de itens, só será admitida a contratação de parte de itens do grupo se houver prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou a entidade.

Destaque-se que, toda a lógica acima apontada, aplica-se também para o caso de “maior desconto” ressalvadas as condições inerentes ao próprio objeto.

No presente caso, a minuta de edital aponta como critério de julgamento o menor preço POR ITEM.

Assim, consideradas as peculiaridades acima indicadas, o critério de julgamento estabelecido é adequado para o objeto.

3.3.3. MODO DE DISPUTA

A Nova Lei de Licitações regula a matéria no art. 56, dizendo:

Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:

I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;

II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

§ 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto.

¹² Acórdão 1939/2021, Plenário, rel. Min. Bruno Dantas. Ob. Cit. p. 1207-1208



§ 2º A utilização do modo de disputa aberto será vedada quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço.

§ 3º Serão considerados intermediários os lances:

I - iguais ou inferiores ao maior já ofertado, quando adotado o critério de julgamento de maior lance;

II - iguais ou superiores ao menor já ofertado, quando adotados os demais critérios de julgamento.

§ 4º Após a definição da melhor proposta, se a diferença em relação à proposta classificada em segundo lugar for de pelo menos 5% (cinco por cento), a Administração poderá admitir o reinício da disputa aberta, nos termos estabelecidos no instrumento convocatório, para a definição das demais colocações.

§ 5º Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.

Nos termos acima, cabe desde logo apontar a impossibilidade de utilização isolada do modo de disputa fechado quando adotado o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto, sendo, portanto, inaplicável na presente licitação.

Outrossim, os arts. 189 a 195 do Decreto Municipal n.º 77/2023, tratam dos modos de disputa, apontando as regras para adoção, isolada ou conjunta de cada um deles.

Ressalte-se que a minuta de edital disponibilizada pela Procuradoria é parametrizada com as regras supra indicadas, sendo constatado que houve indicação do modo de disputa ABERTO, plenamente aplicável à espécie.

3.3.4. REGIME DE EXECUÇÃO ou FORMA DE FORNECIMENTO

A Nova Lei de Licitações, ao tratar da fase preparatória do processo, refere que o planejamento da contratação deverá abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação¹³, mencionando expressamente alguns aspectos que devem estar compreendidos na referida análise. Entre tais aspectos consta, expressamente, “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”.

¹³ Vide artigo 18 da lei.



Veja-se que o regime de execução a ser adotado é relevante, inclusive, para fixação dos prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, na forma do art. 55 da Lei de Licitações.

Nesse sentido, verifica-se que o art. 6.º da lei, indica, nos incisos XXVIII a XXXIV os seguintes regimes de execução:

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

(...)

XXVIII - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

XXIX - empreitada por preço global: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

XXX - empreitada integral: contratação de empreendimento em sua integralidade, compreendida a totalidade das etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do contratado até sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, com características adequadas às finalidades para as quais foi contratado e atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização com segurança estrutural e operacional;

XXXI - contratação por tarefa: regime de contratação de mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

XXXII - contratação integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;

XXXIII - contratação semi-integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;

XXXIV - fornecimento e prestação de serviço associado: regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado;

(...)

Por seu turno, o art. 46 da mesma lei, tratando dos regimes a serem adotados em caso de obras e serviços de engenharia, refere:

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:



- I - empreitada por preço unitário;
- II - empreitada por preço global;
- III - empreitada integral;
- IV - contratação por tarefa;
- V - contratação integrada;
- VI - contratação semi-integrada;
- VII - fornecimento e prestação de serviço associado.

Desse modo, o disposto no art. 46 aplica-se exclusivamente para os casos de obras e serviços de engenharia, não havendo na lei menção expressa a quais seriam os regimes passíveis de adoção no caso de fornecimento de bens e de prestação de serviços em geral, continuados ou não.

Também o art. 92, inciso IV descreve como cláusula necessária do contrato, “*o regime de execução ou a forma de fornecimento*”, independente da natureza do objeto, não restando dúvidas acerca da necessidade de que seja indicado expressamente tal regime.

Outrossim, deve-se observar que, a definição legal dada aos regimes de contratação integrada e semi-integrada, determina que sua adoção somente poderá ocorrer em caso de obras e serviços de engenharia.

Em âmbito local, o Dec. Mun. 77/2023 trata dos regimes de execução no Capítulo IX, sendo que o art. 155 diz que “*A escolha do regime de execução contratual deve estar técnica e economicamente justificada nos autos do processo licitatório e no respectivo contrato.*”

Por seu turno, os arts. 156 a 162 tratam dos regimes de empreitada por preço global, por preço unitário, contratação por tarefa e empreitada integral.

Ocorre que, como mencionado acima, o art. 18 da lei exige que o planejamento da contratação pondere qual será o regime de execução ou fornecimento.

Portanto, em relação aos contratos de prestação de serviços em geral, restará possível a adoção dos outros regimes indicados, quais sejam: A empreitada por preço unitário, a empreitada por preço global, a empreitada integral, a contratação por tarefa, e o fornecimento e prestação de serviço associado.

Por outro lado, em **contratos de fornecimento de bens**, não se alude a um regime de execução propriamente dito, mas a uma forma de fornecimento. Nesse sentido, o art. 6.º, inciso X, define compra como “*aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento.*” Para tais contratos, a forma de fornecimento poderá ser:

- **fornecimento imediato**, assim entendido aquele que determine a entrega da integralidade do quantitativo contratado, no prazo de até 30 dias da ordem de fornecimento;
- **fornecimento parcelado**, com entregas sucessivas, de acordo com cronograma prefixado ou conforme a necessidade do contratante; e,



- **fornecimento sob demanda**, com entregas apenas quando houver solicitação formal pela Administração, sem cronograma prefixado.

No presente caso, tratando-se de prestação de serviço, verifica-se que foi indicado no preâmbulo do edital, a adoção do regime de empreitada por preço unitário.

A indicação do regime acima decorre de expressa disposição contida no item 8.2 do TR.

Assim, considerada a natureza do objeto, entendo que o regime de execução indicado é adequado para a presente contratação.

3.3. ASPECTOS RELEVANTES DA MINUTA DE CONTRATO

O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o artigo 25, seu §1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

Lembre-se que a adoção de modelos padronizados constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021. Contudo, para que também seja alcançada segurança no processo, faz-se necessário conhecer: (i) Se houve utilização de modelos padronizados; (ii) Qual modelo foi adotado; e (iii) Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

No presente caso, verifica-se que a Administração **utilizou o** modelo padronizado de minuta de termo de contrato, sem constarem destaques no documento e sem haver indicação expressa de qualquer alteração.

Entretanto, independentemente das disposições supra, tecemos abaixo algumas observações acerca da minuta de CONTRATO:

3.3.1. PRAZO DE VIGÊNCIA E POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO.

O prazo de vigência e a possibilidade ou não de sua prorrogação em obrigações por escopo e em obrigações de execução continuada são matéria de grande relevância para o processo de contratação.

Veja-se que o art. 6.º, inciso X da Lei 14133/2021 conceitua o fornecimento de bens (compra) como a aquisição remunerada para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento. Já o inciso XV do mesmo artigo classifica como serviços e fornecimentos contínuos aqueles contratados para manutenção da atividade decorrente de necessidades permanentes ou prolongadas, diferenciando-o dos serviços não contínuos (por escopo), cujo conceito está no inc. XVII: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, hipótese que só permite a prorrogação quando houver justificativa, sendo o prazo limitado àquele necessário à conclusão do objeto.



Ademais, independente da natureza do objeto, o art. 105 da mesma lei diz que a duração do contrato deve estar prevista no edital, cabendo observar a disponibilidade de créditos orçamentários no momento da contratação e a cada exercício financeiro, com obrigatória previsão no plano plurianual, quando o contrato ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Tratando especificamente de serviços e fornecimentos contínuos, o art. 106 permite à Administração celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos, desde que a autoridade competente ateste a maior vantagem econômica na contratação plurianual e a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação, bem como a vantagem de sua manutenção.

Portanto, segundo a lei, contratos de serviços e fornecimentos contínuos podem ter prazo inicial de duração de até 5 (cinco) anos, enquanto contratos de fornecimentos e serviços por escopo tem prazo de vigência correspondente ao necessário para o cumprimento do escopo/fornecimento.

Quanto à possibilidade de prorrogação dos prazos inicialmente indicados, o art. 107 da Lei diz que *“Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.”* enquanto o art. 111, tratando de contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, diz que *“(...) o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato”* cabendo a constituição do contratado em mora com a respectiva aplicação de sanções caso a não conclusão decorrer de culpa do contratado, permitida a opção pela extinção do contrato.

Neste processo, verifica-se que o objeto foi classificado como prestação de serviço contínuo, sendo que a Cláusula Segunda da minuta de contrato previu que o prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses, contados a partir da assinatura do contrato, prorrogável por até 10 (dez) anos, na forma dos arts. 106 e 107 da Lei 14133/2021.

Ademais, previu, ainda, que a prorrogação, em tal caso, é condicionada ao ateste, pela autoridade competente, de que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado.

3.3.2. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato é uma garantia constitucional, assegurada expressamente pelo art. 37, inciso XXI que menciona a obrigatoriedade de serem *“mantidas as condições efetivas da proposta”*.

A Lei nº 14.133/2021, em diversos dispositivos, regulamenta os mecanismos para garantir tal equilíbrio, reconhecendo que a equação contratual resulta da correspondência entre encargos assumidos e remuneração ajustada, mencionando:

- a **revisão** dos preços para os contratos em geral, conforme disposto no art. 124, inciso II, letra “d”, com a seguinte redação:



Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo entre as partes:

(...)

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

- o **reajustamento** de preços para os contratos em geral, independente do prazo de sua duração, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, nos termos dos arts. 25, § 7.º e 92, § 3.º, com a seguinte redação:

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.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

- nas licitações de serviços contínuos, o **reajustamento em sentido estrito ou a repactuação**, conforme se trate de contrato sem regime de dedicação exclusiva ou com tal regime ou com predominância de mão de obra, nos termos do art. 6.º, incisos LVIII e LIX, art. 25, § 8.º, incisos I e II e art. 92, § 4.º, incisos I e II, e art. 135, com a seguinte redação:

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

(...)

LVIII - reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a



variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais;

LIX - repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra;

(...)

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.

(...)

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

(...)

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;



II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

§ 1º A Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

§ 2º É vedado a órgão ou entidade contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

§ 3º A repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação.

§ 4º A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços.

§ 5º Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, a repactuação a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo poderá ser dividida em tantos quantos forem os acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação.

§ 6º A repactuação será precedida de solicitação do contratado, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços, ou do novo acordo, convenção ou sentença normativa que fundamenta a repactuação.

- a **atualização monetária** dos valores no caso de atraso no pagamento da obrigação pela administração, nos termos do art. 92, inciso V.

No que se refere à revisão de preços, trata-se de instrumento extraordinário de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, utilizado quando ocorridos fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, bem como situações de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, que alteram de modo anormal a equação inicial do ajuste, tornando inviável sua execução nas condições originais. Para o referido instituto é desnecessária qualquer previsão contratual, incidindo sobre todo e qualquer contrato.

Ressalta-se que, por se tratar de mecanismo extraordinário de recomposição da equação econômico-financeira, a revisão somente poderá ser deferida quando verificado que o evento gerador do desequilíbrio **não se encontra alocado ao contratado na matriz de riscos**.



Assim, a análise da Administração deverá observar as disposições da matriz de riscos prevista no edital e no contrato, em conformidade com o art. 103 da Lei nº 14.133/2021, sendo incabível a revisão quando o risco tiver sido expressamente atribuído ao particular.

Por seu turno, no que se refere à atualização monetária, a regra deve ser adotada para toda e qualquer contratação, assegurando ao contratado a correção do valor que lhe é devido, em caso de atraso no pagamento.

E, em relação aos demais institutos, considerando-se que o objeto da presente licitação é a contratação de serviços de impressão de projetos e imagens, são relevantes as regras relacionadas ao reajustamento em sentido estrito, previsto no art. 6.º, LVIII, art. 25, § 8.º, inciso I, e art. 92, § 4.º, inciso I.

Na presente licitação, verifica-se que, o objeto foi classificado serviço contínuo sem regime de dedicação exclusiva de mão de obra, sendo que a minuta de contrato indica as regras aplicáveis na (Cláusula Sexta), havendo adequação na redação apresentada no dispositivo.

3.3.3. PROGRAMA DE INTEGRIDADE

O art. 25, § 4.º da Lei de Licitações diz que *“Nas contratações de obras, serviços e fornecimento de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.”*

A implementação do Programa de Integridade tem também relevância para os casos de empate (art.60, inc. IV da Lei), para a aplicação de sanções à empresa (art. 156, § 1.º, inc. V da Lei) e para a respectiva reabilitação de empresa, no caso de penalidade pelo cometimento de infrações previstas no art. 155, VIII e XII da Lei.

O conceito de “grande vulto” é apresentado pela Lei de Licitações no art. 6.º, inciso XXII, assim classificando as obras, serviços e fornecimentos cujo valor estimado supere a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais). Contudo, em âmbito local, a Lei Municipal n.º 5.311/2022 fixa regras próprias para a exigência de implementação do Programa de Integridade, mencionando, no art. 1.º:

Art. 1.º As pessoas físicas e jurídicas que queiram celebrar contratos, consórcios, concessões ou parcerias público-privadas com a administração pública direta, indireta ou fundacional do município de Marechal Cândido Rondon, observados os parâmetros dispostos no § 1º, deverão ter implantado o programa de integridade.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, serão consideradas, a partir da vigência desta Lei, as seguintes regras:

I - a partir da vigência desta Lei:

a) obras e serviços de engenharia com valor igual ou superior a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais);



b) compras e serviços com valor igual ou superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

c) concessões, consórcios de qualquer valor. (Redação dada pela Lei nº 5409/2023)

§ 2º Para fins de cálculo dos valores especificados no § 1º, será levado em consideração o montante total anual contratado, pelo Município, com a mesma pessoa jurídica.

Assim, havendo legislação local, a minuta padronizada de contrato inclui as previsões necessárias ao atendimento do disposto na referida Lei Municipal, no item 8.1.22, cabendo a verificação da obrigatoriedade de cumprimento das regras por meio da apuração do valor do objeto licitado, nos termos do art. 1.º, § 1.º, inciso I, alíneas “a” a “c” supra indicados.

No presente caso, verifica-se que a minuta de contrato apresentou o texto padronizado para atendimento da Lei Municipal 5.311/2022.

3.3.4. ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

As alterações contratuais são regidas pelos arts. 124 a 136 da Lei de Licitações, havendo previsão para alterações unilaterais e bilaterais. As regras de alteração contratual são de grande relevância, eis que exercem influência em assuntos como a definição do regime de execução do objeto, as regras de manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato, e mesmo sobre as medidas de fiscalização contratual.

Veja-se que a minuta padronizada de contrato trata da possibilidade de alterações contratuais, prevendo a obrigatoriedade de regência pelas disposições contidas nos arts. 124 e ss. da lei 14133/2021.

No caso concreto, verificando o processo, constata-se que a minuta apresentada contém o capítulo supra referido (Vide Cláusula Décima Quinta).

3.3.5. Outras observações relacionadas ao contrato

- O item 1.1 equivocadamente refere tratar-se de serviço COM regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Contudo, essa não é a classificada dada ao serviço pelo ETP e TR que apontam, respectivamente na letra “a” do Capítulo 10 e no item 3.2, respectivamente, que o serviço é contínuo, porém, SEM regime de dedicação exclusiva.

3.4. DÚVIDAS SUSCITADAS PELO DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO

Especificamente em relação às dúvidas suscitadas pelo Agente de Contratação no Memorando 3325/2026, resalto que:

- **Em relação ao Termo de Referência:** No item 8.21 e 8.22, da Qualificação Econômico-financeira, a exigência da Certidão de Insolvência Civil ou de Falência não precisaria ter justificativa da exigência no ETP ou no TR?



RESPOSTA:

Questiona o Departamento de Gestão de Compras se a exigência das certidões previstas nos itens 8.21 e 8.22 do Termo de Referência demandaria justificativa específica no Estudo Técnico Preliminar ou no próprio Termo de Referência.

A resposta é negativa.

As exigências constantes dos itens 8.21 e 8.22 decorrem diretamente da legislação aplicável e das minutas padronizadas adotadas pela Administração Municipal, constituindo requisitos ordinários de qualificação econômico-financeira. A certidão negativa de insolvência civil, quando cabível, e a certidão negativa de falência encontram amparo direto no art. 69, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, tratando-se de documentos tradicionalmente exigidos para demonstração da capacidade econômico-financeira dos licitantes.

Por se tratar de exigências legalmente previstas e usualmente adotadas nos procedimentos licitatórios, não se mostra necessária a elaboração de justificativa específica no ETP ou no Termo de Referência para sua inclusão.

Diversa seria a situação caso a Administração pretendesse estabelecer exigências extraordinárias ou diferenciadas de qualificação econômico-financeira, hipótese em que seria necessária motivação específica demonstrando sua pertinência e proporcionalidade em relação ao objeto contratado.

Assim, não há óbice jurídico à manutenção dos itens 8.21 e 8.22 do Termo de Referência tal como redigidos.

- **Em relação a minuta do Edital:** No item 8.6.1 deixei a redação da declaração conforme exigido no item 8.32 do TR, mas fica diferente da minuta do edital disponível no drive. Podemos manter conforme está no TR?

RESPOSTA:

O Departamento de Gestão de Compras informa que a redação do item 8.6.1 da minuta de edital foi adaptada para reproduzir o conteúdo exigido pelo item 8.32 do Termo de Referência, embora apresente redação distinta daquela constante da minuta padronizada de edital disponibilizada pela Procuradoria Geral do Município.

Desde que exista correspondência material entre a declaração exigida no edital e a obrigação prevista no Termo de Referência, não há impedimento jurídico para a manutenção da redação adotada.

Todavia, recomenda-se que seja realizada conferência final entre os documentos da fase preparatória, a fim de assegurar plena compatibilidade entre o Termo de Referência, a minuta de edital e os respectivos anexos, evitando divergências interpretativas durante a fase externa do certame.



Portanto, sob o prisma jurídico, é possível manter a redação atualmente constante do item 8.6.1 da minuta de edital.

3.5. OBSERVAÇÕES FINAIS

3.5.1. Que as medidas de governança indicadas no Capítulo 3.1 deste parecer sejam comunicadas à autoridade competente, visando a gradual implementação e aprimoramento do processo de contratação.

3.5.2. No que se refere à designação do Pregoeiro e Equipe de apoio, a respectiva Portaria não consta no processo, devendo-se promover a juntada antes da publicação do edital, atentando-se para o cumprimento dos arts. 7.º e 8.º da Lei 14133/2021 e arts. 2.º a 8.º do Dec. Mun. 77/2023. Recomenda-se, ainda, que seja indicado na “capa” do edital, quem é o pregoeiro e os membros da equipe de apoio que atuarão no referido processo.

3.5.3. No que se refere aos **atores que participarão da gestão e fiscalização contratual**, a autoridade responsável pela designação deverá promover gestão por competências, respeitadas as disposições dos arts. 7.º e 117 da Lei 14.133/2021, **recaindo tais designações, preferencialmente, em servidores do quadro permanente, exigindo-se justificativa para a designação de cargo em comissão**, respeitadas as demais regras previstas no Dec. Mun. 77/2023, em especial o disposto nos art. 15 e 17 do referido decreto.

3.5.4. Quanto às divulgações/publicações dos atos da licitação, é obrigatória a divulgação e manutenção do inteiro teor do edital de licitação e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como a publicação de extrato no Diário Oficial do Município e em jornal diário de grande circulação, nos termos do art. 54 da Lei 14133/2021, sendo que a contagem do prazo para a sessão pública conta-se da última publicação.

3.5.5. Especificamente **em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Secretaria interessada deverá avaliar a adequação ou não da divulgação do referido documento como anexo do edital**, consideradas as ponderações apresentadas pelo TCU no Acórdão n.º 2.273/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, julgado em 23 de outubro de 2024.

3.5.6. Os **documentos elaborados na fase preparatória que não integrarão o edital como anexo, devem ser disponibilizados no PCNP após a homologação do processo licitatório**, nos termos do art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

3.5.7. Que **se assegure a disponibilidade orçamentária e financeira dos recursos necessários à execução da parcela do objeto a ser realizada no presente exercício financeiro**, sendo o valor remanescente empenhado no próximo orçamento, no início do exercício subsequente, registrando-se tal alteração contratual por meio de apostilamento, na forma do art. 136, inciso IV da Lei 14.133/2021.

3.5.8. Em relação ao **Termo de Contrato e seus aditamentos, a divulgação no PNCP é condição indispensável à sua eficácia**, devendo ser realizada no prazo de 20 dias úteis, no caso de licitação e de 10 dias úteis no caso de contratação direta.



3.5.9.A Secretaria interessada deve se atentar para a necessidade de evitar direcionamentos ou restrições ao caráter competitivo do certame na descrição dos objetos licitados, acautelando-se para descrevê-los de forma genérica, possibilitando que produtos/serviços de diferentes fornecedores se adequem à previsão editalícia.

3.5.10. Sendo o caso de utilização do Sistema de Registro de Preços, deverá ser incluído como anexo da Ata de Registro de Preços a lista de empresas que aceitaram cotar os bens/serviços com preços iguais ao do licitante vencedor, na sequência da classificação no certame, em respeito ao art. 285 do Decreto Municipal 77/2023. Tal anexo servirá para que, na hipótese de eventual e futura negociação de preços possa o ente público ter maior opção de contratação em caso de desacordo em sede de reequilíbrio econômico-financeiro.

3.5.11. Que se pondere acerca da utilização do Sistema de Registro de Preços em licitações destinadas à contratação de objetos classificados como contínuos, na forma das observações apresentadas no respectivo capítulo de análise.

3.5.12. Que se atente para a regra do art. 95 da Lei 14133/2021 que menciona a obrigatoriedade de emissão de instrumento de contrato, salvo nas hipóteses de dispensa de licitação em razão do valor ou de compras de entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor.

3.5.13. No curso do procedimento, devem ser observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

4. CONCLUSÃO

Nos limites da análise jurídica, apresentam-se, resumidamente, as ponderações/recomendações deste órgão de assessoramento, a fim de que sejam avaliadas pela autoridade competente, conforme abaixo:

- **No Capítulo 3.2.2 – Instrumentos de Governança no Planejamento da Contratação – letra “a” Plano de Contratações Anual, Planos e Políticas fixados pela legislação municipal,** RECOMENDO, que se promova a revisão dos instrumentos da fase preparatória, especialmente do Estudo Técnico Preliminar, para atualização das referências às peças de planejamento e às leis orçamentárias vigentes no exercício de 2026, certificando a compatibilidade da contratação com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual atualmente em vigor;

- **No Capítulo 3.3. – Aspectos relevantes da minuta de contrato – subcapítulo 3.3.5 – Outras observações relacionadas ao contrato,** revisar a redação do item 1.1



MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

ESTADO DO PARANÁ

que equivocadamente apontou tratar-se de contratação com regime de dedicação de mão de obra, quando não houve tal classificação nos documentos de planejamento.

Após analisadas as recomendações deste parecer, com a revisão/retificação/justificação exigida ou, ainda, afastados motivadamente os questionamentos¹⁴, estará autorizado o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria Jurídica.

É o parecer submetido à autoridade superior.

Marechal Cândido Rondon – PR, datado e assinado digitalmente.

DEISE REGINA STROHER SPOHR

Procuradora Jurídica do Município

Portaria nº 532/2013 – OAB/PR 69.262

¹⁴ Consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), aplicada pelo Município por força do disposto na Lei Municipal n.º 4990/2017. Diz referido dispositivo: “**Art. 50.** Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; (...)”