



**PARECER INICIAL
CONCORRÊNCIA – OBRA DE ENGENHARIA**

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 158/2026

INTERESSADOS: Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Sustentável - Requisição nº 1316/2026

ASSUNTO: Contratação de obra de construção pista de skate com bowl na Praça Willy Barth.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise e Parecer Jurídico solicitado pelo Departamento de Gestão de Compras, em atenção à Requisição nº 1316/2026, da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Sustentável, para abertura de procedimento licitatório destinado à *contratação de obra de construção de pista de skate com bowl na Praça Willy Barth*.

A fundamentação da contratação encontra-se disposta no Capítulo 3, do Estudo Técnico Preliminar:

A necessidade de contratação justifica-se pela demanda de execução de obra para a construção de uma pista de skate com bowl na Praça Willy Barth. Inicialmente, houve procedimento licitatório abrangendo a revitalização completa da praça; entretanto, em razão da suspensão do contrato com a empresa anteriormente vencedora, a Administração Pública optou por reestruturar o objeto, promovendo sua divisão em etapas distintas.

Tal decisão fundamenta-se no entendimento de que a segmentação dos serviços possibilita a participação de empresas mais especializadas em cada tipo de intervenção, aumentando a qualidade técnica da execução, a competitividade do certame e a eficiência na aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, a contratação específica para a construção da pista de skate com bowl visa assegurar que o objeto seja executado de maneira adequada, com maior controle, efetividade e satisfação do interesse público.

O TR apresenta a definição do objeto e a forma de apuração do respectivo preço, além de detalhar as condições gerais aplicáveis ao processo licitatório e à posterior execução do objeto.

Consta da Requisição o valor máximo da contratação e informações acerca das dotações orçamentárias a serem utilizadas para cobertura das despesas.

Outrossim, consta informação de previsão de recursos orçamentários para assegurar o pagamento das obrigações decorrentes da contratação pretendida, apontando o valor máximo de R\$ 1.151.399,42 (um milhão, cento e cinquenta e um mil, trezentos e noventa e nove reais e quarenta e dois centavos).



É, em síntese, o relatório.

2) ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Primeiramente, é importante esclarecer que a presente manifestação toma por base os elementos constantes do processo administrativo em epígrafe, sendo competência deste órgão prestar assessoramento sob o prisma estritamente jurídico¹, baseado nas justificativas apresentadas pela Secretaria interessada, não nos sendo possível adentrar à análise da conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos, tampouco manifestarmos-nos sobre aspectos de natureza eminentemente administrativa.

2.1. Do planejamento da contratação

A Lei n.º 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações - inovou em diversos aspectos em relação à lei anterior, e, no que se refere ao planejamento da contratação, este passou a ser abordado pela mesma como um princípio, conforme se verifica na redação do artigo 5.º que diz:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão 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).

Comentando o dispositivo o autor 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.²

¹ Conforme termos constantes da Lei Complementar Municipal nº 102 de 2016

² 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.



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.³

Nesse sentido, o art. 18 da referida lei trata da “fase preparatória” da licitação, abordando uma série de condições a serem consideradas nas contratações, as quais 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, dentre outros.

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

Um dos pilares da Lei 14133/2021 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. A lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção.

O planejamento consiste na concepção da solução mais adequada para as necessidades identificadas, tomando em vista os recursos disponíveis e as variáveis previsíveis.

(...)

O planejamento impõe, de modo inafastável, a procedimentalização da atividade administrativa e produz a redução do subjetivismo decisório.

(...)

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.⁴

Também o Decreto Municipal n.º 77/2023, ao regulamentar a Lei de Licitações, aponta uma série de providências a serem adotadas na etapa de planejamento, desde a identificação da necessidade pretendida, passando pela compatibilização da contratação com outros mecanismos de planejamento – como o Plano de Contratações Anual, as leis orçamentárias e outros instrumentos legais – e culminando na elaboração do Termo de

³ Ob. Cit. P. 131.

⁴ Ob. Cit. 336 e 339



Referência, destinado o objeto, sua execução e, mesmo, a condução de sua contratação por meio da licitação. Também são indicados pela legislação os documentos que devem ser elaborados e juntados ao processo licitatório, quais sejam: documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência e outros eventualmente necessários.

Abaixo serão analisados aspectos relacionados aos referidos documentos.

2.1.1. Documento de formalização da demanda⁵

O Documento de Formalização da Demanda constitui instrumento destinado a subsidiar a elaboração do Plano de Contratações Anual, permitindo que as necessidades administrativas sejam previamente consolidadas e compatibilizadas com o planejamento estratégico e orçamentário do Município.

No presente caso, o Estudo Técnico Preliminar esclarece que a contratação possui caráter extraordinário e não foi originariamente prevista no Plano de Contratações Anual. A necessidade administrativa encontra-se, ademais, formalizada na requisição e suficientemente desenvolvida no ETP e no Termo de Referência.

Nesse contexto, considerando que a fase preparatória já se encontra avançada, a elaboração posterior do Documento de Formalização da Demanda não desempenharia sua função própria de subsidiar o planejamento anual, resultando na produção de documento meramente retrospectivo e desprovido de utilidade prática para a contratação em exame.

Assim, diante das particularidades do caso concreto e da existência de outros documentos que formalizam e justificam a necessidade administrativa, a ausência do DFD não constitui óbice ao prosseguimento do processo.

2.1.2. Estudo técnico preliminar

Nos termos do art. 6.º, inciso XX, da Lei nº 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 do Decreto Municipal nº 77/2023, o qual também estabelece, nos arts. 48 e 49, diretrizes gerais e específicas para elaboração do ETP,

⁵ Nos termos do art. 12, inciso VII da Lei 14133/2021, “a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos ou entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.” No mesmo sentido também consta previsão no art. 41 do Dec. Mun. 77/2023. Desse modo, verifica-se que o Documento de Formalização de Demandas é utilizado para elaboração do plano de contratações anual, devendo, portanto, subsidiar os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, na apresentação à Secretaria Municipal de Administração, das informações indicadas no art. 42, § 2.º do Dec. Mun. 77/2023, até o dia 31 de julho de cada ano.



reproduzindo os elementos previstos no art. 18, §1.º, da Lei nº 14.133/2021, aplicáveis às contratações públicas municipais.

Comentando o tema, JUSTEN FILHO leciona que o ETP “(...) 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.”

No âmbito municipal, o Decreto nº 77/2023 ainda prevê que devem ser preferencialmente adotados os modelos padronizados disponibilizados pela Procuradoria Geral do Município, cabendo à equipe de planejamento emitir declaração quanto à adoção, adaptação ou não utilização da minuta padronizada, com indicação expressa das alterações eventualmente promovidas.

Anoto, ainda, que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.273/2024 – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, assentou entendimento no sentido de que não há obrigatoriedade de divulgação do ETP como anexo do edital, ponderando que a ampla divulgação do documento pode ocasionar: (i) conflitos entre o ETP e o Projeto Básico ou Termo de Referência; (ii) apresentação de documentação incompleta pelos licitantes; (iii) necessidade de retrabalho decorrente de alterações posteriores; (iv) aumento de pedidos de esclarecimentos e impugnações; e (v) ampliação desnecessária dos custos de transação do procedimento licitatório.

No presente caso, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar foi juntado às fls. 04-10 do processo. Outrossim, consta na fl. 03 declaração subscrita pela equipe de planejamento informando que “*foi utilizada a minuta de estudo preliminar disponibilizada pela Procuradoria Geral do Município, a qual contém a maioria dos elementos indicados no §1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, atendendo, ainda, às diretrizes fixadas nos arts. 46 e ss. do Decreto Municipal nº 77/2023*”.

Registra-se, contudo, que a declaração de fl. 03 não afirma que o modelo contém todos os elementos do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, mas sim “a maioria dos elementos”. Desse modo, **não é possível presumir, exclusivamente com base na declaração, o atendimento integral aos requisitos legais. Recomenda-se que a equipe de planejamento identifique expressamente os elementos do art. 18, § 1º, efetivamente contemplados no ETP e, quanto aos eventualmente ausentes, apresente as justificativas exigidas pelo § 2º do mesmo dispositivo.**

Partindo da suposição de que o conteúdo mínimo tenha sido apresentado, presume-se, para fins desta análise jurídica, o atendimento aos requisitos formais previstos no art. 18, §1.º, da Lei nº 14.133/2021 e nos arts. 46 a 50 do Decreto Municipal nº 77/2023, cabendo à



equipe de planejamento da contratação a responsabilidade técnica e material pela veracidade, suficiência e consistência das informações constantes do documento.

Ainda em relação ao conteúdo do ETP, verifica-se que o documento identificou a necessidade administrativa relacionada à contratação de obra de construção de pista de skate com bowl na Praça Willy Barth, avaliando a solução pretendida, a viabilidade da contratação, a estimativa preliminar de custos, os requisitos técnicos da execução da obra, bem como os benefícios sociais decorrentes da futura contratação, especialmente quanto ao incentivo à prática esportiva, inclusão social e melhoria da infraestrutura urbana da comunidade local.

Registra-se, para adequada compreensão do histórico administrativo, que o contrato anteriormente celebrado para a revitalização integral da Praça Willy Barth não se encontra apenas suspenso, mas foi extinto em decorrência do abandono da execução pela empresa contratada, após inúmeras divergências relacionadas a reiterados pedidos de aditivo contratual, com recomendação de processo administrativo específico para apuração de sua responsabilidade. A contratação ora examinada decorre da posterior reestruturação e segmentação daquele objeto, não havendo coexistência de vínculos contratuais para execução da pista de skate. Recomenda-se apenas que essa informação seja uniformizada no Estudo Técnico Preliminar e nos demais documentos que façam referência à contratação antecedente.

No mais, as observações específicas relacionadas à modelagem da contratação, descrição do objeto, estruturação das parcelas, critérios de execução e demais aspectos diretamente vinculados ao conteúdo do Termo de Referência serão analisadas no subcapítulo próprio deste parecer, tendo em vista que o TR constitui o principal documento orientador da futura contratação e consolida os elementos técnicos e administrativos definidos na etapa de planejamento, inclusive no ETP.

2.1.3. Análise de riscos

O art. 18, inciso X da Lei 14.133/2021 claramente determina tratar-se de documento obrigatório para a instrução processual.

Também o art. 22 da Lei prevê a possibilidade de o edital estabelecer matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado, hipótese em que o valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto licitado e com os riscos atribuídos à contratada, observada metodologia previamente definida pelo ente federativo. A norma estabelece que a matriz deve promover distribuição eficiente dos riscos contratuais, definindo as responsabilidades de cada parte e os mecanismos destinados à prevenção e mitigação de eventuais ocorrências durante a execução do ajuste.

Ainda conforme o referido dispositivo legal, o contrato deve refletir a repartição de riscos definida na matriz, especialmente no que se refere às hipóteses de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, à possibilidade de resolução contratual em situações de excessiva onerosidade ou inviabilidade da execução e à contratação de seguros obrigatórios previstos no instrumento convocatório. A lei também determina que a adoção da matriz de



riscos é obrigatória nas contratações de obras e serviços de grande vulto, bem como nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, prevendo, ainda, que, nessas hipóteses, os riscos supervenientes relacionados à solução de projeto básico escolhida pela contratada devem ser atribuídos à sua responsabilidade.

A regulamentação municipal traz algumas regras quanto à análise de riscos, dizendo, nos arts. 54 ao 56 do Decreto Municipal 77/2023 que:

Art. 54. Independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, **deverá ser promovida, durante a fase preparatória e antes da elaboração do anteprojeto, termo de referência ou projeto básico, a análise de riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.**

Parágrafo único. Sempre que possível, a análise deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive desertas ou fracassadas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento. (grifei)

Art. 55. Para análise dos riscos, deverão ser levadas em consideração as regras dispostas na Lei nº 14.133/2021, bem como aquelas indicadas no Título IV, Capítulo V deste Decreto, que trata das práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, adotando-se 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 da instituição, com as seguintes etapas:

I - identificação de riscos: (...)

II - análise de riscos: (...)

III - avaliação de riscos: (...)

IV - tratamento de riscos: (...)

V - monitoramento de riscos: (...)

Parágrafo único. Para efetivação da análise de risco poderão ser utilizados manuais, referenciais e modelos disponibilizados pelo Governo Federal, Governo Estadual, órgãos oficiais de controle e assessoramento jurídico e/ou Cortes de Contas. (grifei)

Art. 56. A análise inicial de riscos deve, preferencialmente, ser realizada pela equipe de planejamento da contratação, sendo recomendado que, desde logo, haja definição dos responsáveis pelas ações de tratamento de riscos e ações de contingência. (Redação dada pelo Decreto nº 486/2024).

§ 1º Caso a análise não seja realizada pela equipe de planejamento da contratação, a indicação do(s) responsável(eis) pela sua realização deve ser indicada por referida equipe ou, ainda, pela autoridade máxima do órgão contratante.

§ 2º Ao final do processo de análise de riscos, deverá ser elaborado MAPA DE RISCOS, e, caso necessário, matriz de alocação de riscos, que integrará o processo licitatório como cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, contendo as informações constantes do art. 6.º,



XXVII da Lei 14133/2021, podendo ser apresentada na forma de anexo. (Redação dada pelo Decreto nº486/2024)

§ 3º Será obrigatória a elaboração da matriz de alocação de riscos nas hipóteses de obras e serviços de grande vulto ou contratações integradas e semi-integradas, na forma do disposto no art. 22, §§ 3º e 4º, da Lei nº 14.133/2021. (Redação acrescida pelo Decreto nº 486/2024)

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

De se observar que a equipe de planejamento apresentou, às fls. 11-16, documento denominado “Análise de Risco”, contendo a identificação de eventos, sua classificação quanto à probabilidade e ao impacto, além de ações preventivas, medidas de contingência e indicação de responsáveis. À luz da terminologia adotada pelo art. 56, § 2º, do Decreto Municipal nº 77/2023, referido instrumento caracteriza-se como **MAPA DE RISCOS**, destinado ao gerenciamento dos eventos capazes de comprometer o sucesso da licitação e a adequada execução contratual, não se confundindo com a **MATRIZ DE RISCOS**, que possui natureza de cláusula contratual definidora da distribuição de responsabilidades e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste.

No caso concreto, o item 8.2 do Termo de Referência e o preâmbulo do edital indicam a adoção do regime de **contratação integrada**. Em tal hipótese, a elaboração da matriz de alocação de riscos é obrigatória, nos termos do art. 22, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e dos arts. 56, § 3º, e 163, § 1º, do Decreto Municipal nº 77/2023, devendo os riscos decorrentes de fatos supervenientes associados à escolha e ao desenvolvimento da solução de projeto básico pela futura contratada ser alocados como de sua responsabilidade, conforme determina o art. 22, § 4º, da Lei.

Contudo, não se identifica nos autos matriz de riscos estruturada nos moldes legalmente exigidos. O documento de fls. 11-16 não distribui os eventos entre contratante, contratado ou ambas as partes; não define os respectivos efeitos sobre preço, prazo e equilíbrio econômico-financeiro; não estabelece as hipóteses de alteração contratual decorrentes da materialização dos eventos; e tampouco delimita as parcelas do objeto em relação às quais haverá liberdade ou obrigação de aderência às soluções metodológicas ou tecnológicas delineadas no anteprojeto, na forma exigida pelo art. 6º, inciso XXVII, da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, o mapa de riscos demanda revisão material pelo órgão técnico competente. Foram identificadas referências manifestamente incompatíveis com o objeto desta contratação, notadamente à instalação de “píer”, à execução de atividades subaquáticas, à utilização de coletes salva-vidas e à circulação de banhistas e embarcações, circunstância indicativa de aproveitamento de conteúdo relacionado a processo ou objeto diverso. Verificou-se, ainda, menção à adoção de empreitada por preço global como ação de tratamento do Risco 5, em contradição com o regime de contratação integrada selecionado; tratamento incompleto dos riscos relacionados à elaboração e aprovação dos projetos básico e executivo; atribuição de providências próprias da gestão e da fiscalização à equipe de licitação; e divergência entre a



classificação individual do Risco 3 e sua posição na tabela-resumo.

Registra-se também que o anteprojeto está datado de maio de 2026, enquanto o mapa de riscos foi subscrito em 15 de junho de 2026, circunstância que evidencia aparente inobservância da sequência estabelecida pelo art. 54 do Decreto Municipal nº 77/2023, segundo o qual a análise deve preceder a elaboração do anteprojeto, do Termo de Referência ou do projeto básico. Tal impropriedade deverá ser saneada mediante revisão técnica do mapa e manifestação expressa de que os riscos identificados foram efetivamente considerados na validação e, se necessário, na adequação do anteprojeto e dos demais documentos da fase preparatória.

Diante disso, recomenda-se a remessa dos autos à Divisão de Projetos de Engenharia e Arquitetura para:

- a) revisar e complementar o MAPA DE RISCOS, excluindo os elementos estranhos ao objeto e corrigindo as inconsistências apontadas;
- b) elaborar a obrigatória MATRIZ DE RISCOS, com alocação objetiva dos eventos entre Administração, futura contratada e, se tecnicamente cabível, ambas as partes;
- c) indicar, para cada evento, o fato gerador, as consequências sobre prazo e preço, as medidas de prevenção e mitigação, o tratamento contratual e a eventual necessidade de termo aditivo;
- d) delimitar as parcelas do objeto em que a contratada poderá inovar e aquelas em que deverá observar estritamente os parâmetros do anteprojeto; e
- e) compatibilizar a matriz com o anteprojeto, o orçamento, o Termo de Referência, o edital e a minuta contratual.

A matriz elaborada deverá ser incorporada à **CLÁUSULA TERCEIRA — MODELOS DE EXECUÇÃO E GESTÃO CONTRATUAIS**, mediante o preenchimento dos itens 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3, relativos, respectivamente, aos riscos suportados pelo CONTRATANTE, pelo CONTRATADO e, quando houver fundamento técnico, aos riscos compartilhados, observando-se que a simples enumeração dos eventos não dispensa a indicação de seus fatos geradores, consequências e tratamento contratual. A matriz deverá, ainda, integrar o edital, diretamente ou como anexo vinculado à minuta contratual.

Assim, o atendimento das providências acima constitui **condicionante ao prosseguimento do certame para a fase externa**, não sendo possível, no estado atual da instrução, reconhecer a regularidade jurídico-formal do processo quanto à análise e à alocação dos riscos.

2.1.4. Termo de Referência

O Termo de Referência consta nas fls. 18-30 do processo.

Verifica-se também que foi apresentada declaração na fl. 18 indicando que *“foi utilizada a minuta denominada TR DE OBRAS E SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA*



disponibilizada pela Procuradoria Geral do Município”.

Assim, considerando a adoção integral de minuta padronizada previamente submetida à análise jurídica desta Procuradoria, a declaração formal da equipe de planejamento quanto à utilização da minuta e a padronização do conteúdo do documento, fica dispensada análise individualizada e exaustiva de todas as cláusulas constantes do Termo de Referência, restringindo-se a presente manifestação à verificação dos aspectos específicos tratados neste parecer, às adaptações apontadas como promovidas no caso concreto e aos questionamentos expressamente submetidos pelo Departamento de Gestão de Compras.

Em termos gerais, o documento contempla disposições relativas à definição do objeto (capítulo 1); fundamentação da contratação (capítulo 2); descrição da solução (capítulo 3); requisitos da contratação (capítulo 4) dentre os quais destaco as regras de benefício para micro e pequenas empresas, regras de sustentabilidade e eventuais obrigações especiais de contratante e contratado não previstas na minuta padronizada de contrato; modelo de execução (capítulo 5), incluindo eventuais regras de rotina; gestão e fiscalização contratual (capítulo 6); critérios de medição e pagamento (capítulo 7), incluindo regras de recebimento provisório e definitivo; forma e critérios de seleção do fornecedor (capítulo 8), incluindo critério de julgamento, regime de execução, exigências de habilitação, e de exigência ou não de garantias de proposta e de execução; estimativa do valor da contratação (capítulo 9); dotação orçamentária (capítulo 10).

As observações e recomendações específicas relacionadas ao Termo de Referência encontram-se registradas nos subcapítulos próprios deste parecer.

Por fim, deve-se ressaltar ainda que a definição, elaboração e avaliação do conteúdo dos documentos técnicos necessários à instrução da contratação — tais como projetos, memoriais, planilhas, composições de custos, cronogramas e especificações técnicas — competem ao órgão técnico responsável por tal etapa de planejamento da contratação, devendo tais elementos subsidiar a elaboração do Termo de Referência. Nesse contexto, não compete à Procuradoria Jurídica realizar análise de mérito técnico dos referidos documentos, salvo quando houver dúvida jurídica fundada especificamente submetida à apreciação deste órgão de assessoramento, e desde que não envolva matéria estritamente técnica para a qual a análise dependa de conhecimento especializado alheio à atuação jurídica].

2.1.5. Plano de Contratações Anual

Ainda em relação ao planejamento da contratação, a Lei 14.133/2021 exige que seja elaborado o **Plano de Contratações Anual** como instrumento de planejamento (art. 12, inc. VII e § 1.º), sendo que o art. 18 da mesma lei menciona que a contratação também deve compatibilizar-se com as leis orçamentárias, indicando que o ETP deverá demonstrar a previsão da contratação no plano de contratações anual, a fim de indicar o seu alinhamento ao planejamento da contratação. Do mesmo modo, o art. 41 do Decreto Municipal n.º 77/2023 indica o PCA como mecanismo de planejamento, exigindo sua compatibilidade com os demais



instrumentos orçamentários municipais.

Nesse sentido, o Capítulo 4 do ETP indica que:

- a. A licitação não foi prevista no Plano de Contratações anuais, tendo em vista a mesma ser extraordinária, hora pois, motivada pela SMP em 2026, sendo que, ao final do ETP, caso declarada a viabilidade de contratação, a mesma será incluída no PCA, conforme disposto no art. 44 do Decreto Municipal nº 77/2023.

2.2. Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido

No que se refere presente aspecto de análise, além do art. 18 indicar a apuração de tais informações na fase preparatória, verificando 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 n.º 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 o art. 22⁶ da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (Lei 5.523/2024) diz que deve haver priorização de recursos para as atividades de CUSTEIO, e somente após poderão ser programados recursos ordinários para atender despesas de CAPITAL.

Por seu turno, o art. 23 da mesma LDO refere ser vedado *“(…) quaisquer procedimentos pelos ordenadores de despesa sem que exista dotação orçamentária e recursos financeiros previstos na programação de desembolso, e a inscrição em Restos a Pagar estará limitada ao montante das disponibilidades de caixa.”*

⁶ Eis a redação do artigo: *“Art. 22. Os critérios para distribuição dos recursos para os órgãos e poderes do Município obedecerão prioritariamente às despesas com pessoal e seus encargos sociais, serviços da dívida, outras despesas de custeio administrativo operacional e precatórios judiciais, após poderão ser programados recursos ordinários para atender despesas com capital.”*



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.

Do mesmo modo, 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.

De se destacar, ainda, que o art. 109 do Dec. Mun. n.º 77/2023 diz que *“Padece de invalidez 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 n.º 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 1316/2026, na fl. 58 do processo.

2.3. Da modalidade de licitação escolhida

Especificamente quanto à modalidade escolhida, houve opção pela CONCORRÊNCIA, nos termos descritos pelo art. 29 da Lei n.º 14.133/2021 e art. 123 do Decreto Municipal n.º 077/2023.

Veja-se que o item 1.1 do Capítulo 1 (Definição do Objeto) do TR definiu o objeto a ser contratado como: *“contratação de pista de skate com bowl na Praça Willy Barth, nos termos da tabela abaixo, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento”*. Por sua vez, o item 1.2 do TR estabeleceu que: *“A obra objeto desta licitação,*



caracteriza-se como de natureza comum de engenharia, conforme a justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar”.

Cumpre esclarecer que a Lei 14.133/2021 diz, no art. 29:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, **ADOTANDO-SE O PREGÃO SEMPRE QUE o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.**

Parágrafo único. **O PREGÃO NÃO SE APLICA** às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Assim, nos termos dispostos na Lei de Licitações não se aplica o pregão nos casos de (i) serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual; (ii) **OBRAS COMUNS E ESPECIAIS**; e (iii) **SERVIÇOS ESPECIAIS DE ENGENHARIA**, **utilizando-se a modalidade CONCORRÊNCIA para tais objetos.**

Desse modo, considerando que o objeto foi identificado na etapa de planejamento como **OBRA** COMUM, a modalidade CONCORRÊNCIA atende ao disposto no art. 29, Parágrafo Único supra.

Ressalto que o art. 55, inciso II, letra “a” da lei estabelece o prazo de 10 dias úteis entre a divulgação do edital e a data da sessão, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de **obras** e serviços comuns de engenharia.

O rito procedimental aplicável é o comum, conforme indicado no art. 17 da Nova Lei de Licitações. Nesse sentido, diversamente do que ocorria na regência da lei anterior, na presente “concorrência”, a fase de proposta precede a de habilitação.

Outrossim, o § 2.º do mesmo art. 17 da Lei diz que **“As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo”.**

Veja-se que na presente licitação, a minuta de edital apresentada indica no preâmbulo (fl. 60) a adoção da modalidade “Concorrência” e a utilização do Portal de Compras do Governo Federal – COMPRAS.GOV.BR para sua realização.

2.4.Dos preços referenciais

Quanto aos preços referenciais, a Nova Lei de Licitações trata da prévia estimativa de valor da contratação no art. 23, sendo que em relação aos contratos de obras e serviços de engenharia, há disposições específicas no § 2.º nos seguintes termos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes



MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

ESTADO DO PARANÁ

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.

(...)

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente 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 - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - 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;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo. (...)

No mesmo sentido, o Decreto Municipal n.º 77/2023 assim estabelece:

Art. 84. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na 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 a 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.

§ 1º Nos casos que envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, observará o disposto no art. 23, da Lei nº 14.133/2021, do mesmo modo, havendo aplicação de recursos estaduais, devem ser observadas as regras de regulamentação do Estado do Paraná.

§ 2º Para a realização de pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação é necessária avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

§ 3º Em condições especiais, justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional técnico habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos, poderão os respectivos custos unitários exceder o limite fixado nos valores referenciais constantes nas referidas tabelas.

§ 4º Os preços relativos à elaboração dos projetos arquitetônico e complementares, bem como os demais serviços de engenharia e/ou arquitetura poderão ser definidos com base em tabela de custos adotada pelo órgão ou entidade licitante.

§ 5º As tabelas de referência deverão ser divulgadas nos sítios oficiais dos órgãos e entidades competentes, como forma de proporcionar acesso à população em geral e aos órgãos de controle interno e externo.

Assim, tratando-se de obra, verifica-se que deve ser elaborado orçamento-base detalhado, o qual servirá como parâmetro para a Administração definir os critérios de aceitabilidade dos preços a serem apresentados pelas empresas.

O preço final da obra representa a soma dos custos diretos com a Taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), que engloba custos indiretos (custos administrativos, riscos, impostos, etc.) e o lucro do construtor.

Conforme orientação constante do “Manual de Obras” disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, (...) *“A composição do BDI deve ser apresentada, preferencialmente, citando a fonte oficial ou o Acórdão do TCU utilizado como referência”* (...) *“O custo de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de obras de infraestrutura de transporte, pode ser obtido a partir de composições de custos unitários*



menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.⁷

Referido “Manual” descreve ainda que:

- i. As principais etapas de elaboração de orçamentos de obras públicas são:
- ii. apropriação dos serviços necessários e suas quantidades com base no projeto básico;
- iii. apuração do custo unitário de cada um dos serviços;
- iv. apuração do BDI e cálculo do preço final da obra.

Em relação aos custos de referência das obras e serviços de engenharia, ressalvadas as hipóteses em que a contratação se refira a infraestrutura de transporte⁸, o Manual descreve que os valores poderão ser obtidos “(...) *a partir de composições de custos unitários menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).*”⁹

No presente processo, os preços foram apresentados na Planilha Orçamentária que consta nas fls. 49/50, a qual indica a utilização, como referência, da Tabela SINAPI Curitiba – 02-26 (N DES.). A composição do BDI consta na fl. 51.

Considerando que a matriz de alocação de riscos ainda deverá ser elaborada, recomenda-se que, após sua definição, o órgão técnico responsável reexamine a compatibilidade do orçamento estimativo com os riscos efetivamente transferidos à futura contratada. A providência não implica, necessariamente, reformulação dos valores, mas exige manifestação expressa acerca da necessidade ou não de previsão de parcela específica de remuneração dos riscos alocados. Registra-se que o percentual genérico de risco já incluído na composição do BDI não se confunde automaticamente com a remuneração decorrente da matriz de riscos. Caso esta última seja considerada necessária, deverá ser calculada e tratada separadamente, não integrando o BDI, em conformidade com a regulamentação municipal.

Desse modo, consideradas as peculiaridades do objeto e as informações acima, verifica-se que o orçamento-base foi elaborado mediante utilização de parâmetros legalmente

⁷ *MANUAL DE ORIENTAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA*. Coordenadoria de Fiscalização de Obras Públicas – COFOP. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/5/flipbook/316786/files/assets/basic-html/index.html#1>. Consulta em 06/12/2017. P. 23 e 24.

⁸ Para obras de infraestrutura de transportes, descreve o “Manual” que o custo de referência pode ser obtido a partir das composições dos custos unitários da tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (SICRO), cujas manutenção e divulgação estão a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

⁹ Ob. P. 24.



admitidos, sem prejuízo da necessária verificação de sua compatibilidade final com a matriz de riscos a ser elaborada para a contratação integrada.

2.5.Do critério de julgamento

Sobre o critério de julgamento, a Lei Federal nº 14.133/2021 assim dispõe:

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

(...)

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

Também o art. 33 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o julgamento das propostas será realizado de acordo com os critérios legalmente previstos, regulamentando os arts. 34 a 39 as características e hipóteses de utilização de cada um deles.

O critério de **menor preço**, previsto no art. 34 da Lei, tem por finalidade selecionar a proposta mais vantajosa mediante comparação objetiva dos preços ofertados, sendo usualmente aplicável às hipóteses em que o objeto possua especificações suficientemente definidas e comparáveis entre si.

Já o critério de **maior desconto**, disciplinado no art. 35, toma por base percentual incidente sobre valor de referência previamente fixado pela Administração, admitindo-se sua utilização especialmente em contratações nas quais os preços referenciais já estejam previamente consolidados em tabelas oficiais, planilhas orçamentárias ou sistemas referenciais.

Por sua vez, o critério de **técnica e preço**, previsto no art. 36, busca compatibilizar avaliação técnica e proposta econômica, mediante atribuição ponderada de notas, revelando-se mais adequado às hipóteses em que a qualidade técnica da solução influencie diretamente o resultado esperado pela Administração.

O critério de **melhor técnica ou conteúdo artístico**, regulado no art. 37, prioriza predominantemente os aspectos técnicos, intelectuais, metodológicos ou artísticos da proposta, sendo aplicável especialmente às contratações de natureza predominantemente intelectual.

Por fim, o critério de **maior retorno econômico**, previsto no art. 39, relaciona-se às contratações estruturadas sob regime de contrato de eficiência, em que a remuneração do contratado decorre do ganho econômico proporcionado à Administração.

Comentando o tema, JUSTEN FILHO (ob. cit., p. 484/485) leciona:



As características da futura contratação e a finalidade concreta buscada pela autoridade delimitam a margem de escolha relativamente ao critério a ser adotado. (...)

Em alguns casos, a natureza da prestação exigida do futuro contratado poderá envolver uma margem de escolha para a Administração. Isso se passa especificamente no tocante aos critérios de menor preço e de técnica e preço. (...) Pode-se antecipar, no entanto, que será relevante a finalidade concreta buscada pela Administração, a qual conduzirá à adoção de um modelo específico.

(...)

A escolha de um determinado critério produz reflexos sobre a determinação do modo de disputa e sobre a forma da licitação.

A questão é relevante porque a lei não reconheceu, de modo explícito, a relação entre as questões do modo de disputa, da forma da licitação e do critério de julgamento.

Existem apenas elencos, das soluções admissíveis. Um leitor desavisado poderia reputar que é cabível a Administração eleger a solução que lhe parecer mais conveniente, ignorando as características da contratação e os fins buscados. Isso conduziria a escolher dissociadamente o modo de disputa, a forma da licitação e o critério de julgamento. Essa concepção é totalmente incorreta.

A primeira escolha a ser realizada pela Administração envolve o critério de julgamento na fase preparatória, caberá examinar a natureza da prestação e o fim concreto buscado. Daí se seguirá a seleção do critério de julgamento adequado.

(...)”

Assim, a escolha do critério de julgamento não constitui decisão discricionária desvinculada das características concretas do objeto, devendo guardar compatibilidade com a natureza da contratação, o grau de complexidade técnica, a modelagem executiva adotada, o regime de execução, o modo de disputa e a finalidade pública buscada pela Administração.

Nesse contexto, quando a solução técnica estiver suficientemente consolidada no projeto básico e houver reduzida margem de inovação técnica ou metodológica, admite-se, em princípio, a adoção do critério de julgamento por menor preço.

Por outro lado, nas hipóteses em que o objeto envolva relevante carga técnica, soluções metodológicas complexas, inovação tecnológica, desenvolvimento significativo de projetos, elevada autonomia técnica do contratado ou forte influência qualitativa da solução executiva sobre o resultado pretendido, recomenda-se, em regra, a adoção do critério de técnica e preço, em razão da necessidade de adequada ponderação entre qualidade técnica e economicidade da proposta.



No presente caso, o item 8 do Termo de Referência (fl. 28) e o preâmbulo do edital (fl. 60) apontam a adoção do critério de julgamento “Menor preço global”.

Considerando as informações técnicas constantes do processo administrativo, especialmente aquelas apresentadas no Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, projetos e manifestações da equipe técnica responsável pelo planejamento da contratação, verifica-se que o critério de julgamento adotado guarda compatibilidade, em princípio, com as características do objeto e com a modelagem da contratação pretendida.

Assim, sob o aspecto estritamente jurídico-formal, não se identificam óbices quanto ao critério de julgamento selecionado pela Administração.

2.6. Do modo de disputa

Sobre o modo de disputa, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, no art. 56, que:

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.

§ 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.



Verifica-se, portanto, que a legislação admite a adoção do modo de disputa aberto, fechado, e a utilização combinada dos modos aberto e fechado. Contudo, estabelece restrições de compatibilidade entre o modo de disputa e o critério de julgamento adotado.

Nesse sentido, **o modo fechado não pode ser utilizado isoladamente nas licitações submetidas aos critérios de menor preço ou maior desconto e o modo aberto não pode ser adotado nas hipóteses de técnica e preço.**

Também o Decreto Municipal nº 77/2023 regulamenta o procedimento operacional do modo de disputa aberto e fechado, especialmente no art. 194, disciplinando a duração da etapa aberta, o encerramento aleatório, a etapa de lances finais fechados o sigilo das propostas finais e as hipóteses de reinício da disputa.

Falando acerca do assunto JUSTEN FILHO¹⁰ diz:

A previsão legislativa de combinação reflete o reconhecimento de que os modos aberto e fechado podem não ser a solução mais satisfatória.

(...)

A vantagem do modo combinado aberto-fechado reside em obter uma competição inicial e permitir que os autores das melhores propostas examinem com maior profundidade a situação e formulem, sem conhecer o conteúdo das propostas dos demais, a sua oferta definitiva e final.

Assim, a definição do modo de disputa não constitui escolha autônoma e dissociada da modelagem da contratação, devendo guardar compatibilidade com o critério de julgamento adotado, com a natureza do objeto, com a dinâmica competitiva pretendida pela Administração, bem como com a forma procedimental da licitação.

No presente caso, o preâmbulo do edital (fl. 60) aponta a adoção do modo de disputa “ABERTO E FECHADO”.

Considerando o critério de julgamento adotado, as disposições constantes do instrumento convocatório e as características gerais do objeto licitado, verifica-se que o modo de disputa selecionado mostra-se compatível, em princípio, com as disposições da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 77/2023.

Assim, sob o aspecto estritamente jurídico-formal, não se identificam óbices ao prosseguimento do feito quanto ao modo de disputa adotado.

2.7.Do regime de execução

Quanto ao regime de execução, verifica-se que a Lei nº 14.133/2021 estabelece, no art. 46, que:

¹⁰ Ob. Cit. P. 707-708



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.

Os conceitos dos regimes de execução encontram-se definidos no art. 6º da Lei nº 14.133/2021, destacando-se: (i) a **empreitada por preço unitário**, caracterizada pela contratação da execução da obra ou serviço por preço certo de unidades determinadas; (ii) a **empreitada por preço global**, correspondente à contratação da execução da obra ou serviço por preço certo e total; (iii) a **empreitada integral**, aplicável quando o contratado assume integral responsabilidade pela execução do empreendimento até sua entrega em condições de operação; (iv) a **contratação integrada**, em que o contratado é responsável pela elaboração e desenvolvimento dos projetos básico e executivo, bem como pela execução da obra ou serviço de engenharia; e, (v) a **contratação semi-integrada**, hipótese em que o contratado assume a elaboração e desenvolvimento do projeto executivo, executando a obra a partir de projeto básico previamente elaborado pela Administração.

Também o Decreto Municipal nº 77/2023 regulamenta os regimes de execução no Capítulo IX, dispondo, no art. 155, que:

Art. 155. A escolha do regime de execução contratual deve estar técnica e economicamente justificada nos autos do processo licitatório e no respectivo contrato.

Na sequência, a regulamentação municipal disciplina as características e hipóteses de utilização dos diferentes regimes de execução admitidos pela legislação.

Nesse sentido, o art. 156 estabelece que a empreitada por preço global, a empreitada integral e a contratação por tarefa são adotadas, em regra, quando for possível definir com precisão os quantitativos e/ou qualitativos dos serviços a serem executados.

Por sua vez, o art. 157 prevê a adoção da empreitada por preço unitário nas hipóteses em que o objeto possua imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, admitindo, inclusive, a utilização combinada de regimes distintos em um mesmo contrato, quando parte da obra apresentar quantitativos precisamente definidos e outra parte não.

Os arts. 158 a 162 regulamentam aspectos relacionados à execução contratual e aos aditivos nos regimes de empreitada, destacando-se a vedação à apresentação de propostas com



quantitativos divergentes do orçamento-base; as hipóteses excepcionais de admissibilidade de aditivos em contratos por preço global; as regras específicas aplicáveis a erros ou omissões substanciais do orçamento; a disciplina dos acréscimos e supressões contratuais; e a possibilidade de adequação quantitativa posterior nas empreitadas por preço unitário, quando a natureza do serviço impedir previsão exata antes da execução.

Já a Seção II trata dos regimes de contratação integrada e contratação semi-integrada, sendo que o art. 163 dispõe que a contratação integrada é adotada, em regra, para pactuar obrigações de resultado em que o contratado assume a elaboração e desenvolvimento dos projetos básico e executivo, bem como a execução integral do objeto, enquanto a contratação semi-integrada pressupõe a elaboração prévia de projeto básico pela Administração, cabendo ao contratado o desenvolvimento do projeto executivo e a execução do empreendimento.

O mesmo dispositivo estabelece, ainda a obrigatoriedade de matriz de alocação de riscos nas contratações integradas, semi-integradas e nas obras de grande vulto, a responsabilidade do contratado pelos riscos associados às soluções de projeto por ele desenvolvidas, a possibilidade de alteração do projeto básico na contratação semi-integrada, desde que demonstrada superioridade técnica das soluções propostas e a necessidade de aprovação administrativa das etapas executivas anteriores ao prosseguimento das subsequentes.

Por sua vez, os arts. 164 e 165 disciplinam a distribuição objetiva dos riscos contratuais, as regras aplicáveis às desapropriações eventualmente necessárias e as hipóteses excepcionais de alteração contratual nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, especialmente em razão de equilíbrio econômico-financeiro, adequação técnica ou eventos alocados na matriz de riscos.

Na Seção III, o Decreto regulamenta o regime de fornecimento e prestação de serviço associado, prevendo contratação estruturada em fases sucessivas de fornecimento, operação e manutenção do objeto. Os arts. 166 a 168 disciplinam as hipóteses de utilização do regime; a possibilidade de inclusão de elaboração de projetos e execução de obras; as regras específicas aplicáveis quando adotadas características próprias da contratação integrada ou semi-integrada; os critérios de medição e pagamento por etapas; e as regras de vigência contratual.

Também o art. 167 regulamenta a possibilidade de contratação sob modelo “facilities”, abrangendo gerenciamento, manutenção e adequação de imóveis públicos, inclusive com execução de obras e elaboração de projetos.

Assim, a escolha do regime de execução deve guardar compatibilidade não apenas com o grau de definição da solução técnica, a precisão dos quantitativos, a complexidade do objeto, a distribuição dos riscos contratuais, a necessidade ou não de participação técnica do contratado no desenvolvimento dos projetos e a modelagem executiva pretendida pela



Administração, mas também com as regras específicas estabelecidas na regulamentação municipal para cada modalidade contratual.

Nesse contexto, a empreitada por preço global mostra-se mais adequada quando houver suficiente definição prévia do objeto e precisão dos quantitativos. Por seu turno, a empreitada por preço unitário revela-se mais apropriada nas hipóteses em que houver maior variabilidade quantitativa dos serviços. E, os regimes de contratação integrada e semi-integrada pressupõem maior transferência de responsabilidades técnicas ao contratado, especialmente quanto ao desenvolvimento de soluções executivas e projetos de engenharia.

Anote-se, ainda, que, nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 77/2023 exigem especial atenção quanto à adequada definição da matriz de riscos, à alocação objetiva das responsabilidades contratuais, ao grau de maturidade da solução técnica previamente desenvolvida pela Administração, à compatibilidade entre o regime de execução e o critério de julgamento adotado, bem como à delimitação das hipóteses admissíveis de alteração contratual e à definição das responsabilidades relacionadas aos riscos associados às soluções técnicas desenvolvidas pelo contratado.

Na contratação integrada, a Administração é dispensada da elaboração do projeto básico, cabendo à futura contratada elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo a partir dos parâmetros definidos no anteprojeto. Após sua elaboração, o projeto básico, acompanhado dos respectivos desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro, deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua conformidade com o edital, com o anteprojeto e com as normas técnicas aplicáveis, mantida a responsabilidade integral da contratada pelas soluções desenvolvidas. Do mesmo modo, a execução de cada etapa deverá ser precedida da conclusão e da aprovação dos trabalhos relativos às etapas anteriores. **Recomenda-se, portanto, que essa sequência seja expressamente refletida no modelo de execução e na minuta contratual, inclusive mediante condicionamento do início das etapas físicas da obra à aprovação dos correspondentes documentos técnicos.**

Quanto à sistemática de medição e pagamento, os itens 7.1 e 7.4 do Termo de Referência vinculam a aferição da execução à conclusão das etapas previstas no cronograma físico-financeiro, considerando efetivamente concluída cada etapa apenas quando executadas, em sua integralidade, as atividades que a compõem. A disciplina mostra-se compatível com o regime de contratação integrada, no qual a remuneração deve estar associada ao cumprimento de etapas e metas de resultado. Os preços unitários constantes das planilhas possuem função referencial, destinada à análise da proposta, à adequação do cronograma e à eventual instrução de alterações excepcionalmente admitidas, não devendo constituir fundamento para remuneração ordinária por simples quantitativos executados.



No presente caso, o item 8.2 do Termo de Referência (fl. 28) indicou que o regime de execução será “*o de Empreitada por preço global, na modalidade de contratação integrada*”. Em todos os demais documentos da etapa de planejamento, o regime de execução é indicado como “contratação integrada”. O preâmbulo do edital (fl. 60) aponta a adoção do regime de execução “Contratação integrada”.

Considerando as informações técnicas constantes do processo administrativo, especialmente aquelas relacionadas à definição do objeto, aos projetos apresentados, à modelagem executiva da contratação e à distribuição das responsabilidades técnicas e contratuais, verifica-se que o regime de execução adotado mostra-se compatível, em princípio, com as características do empreendimento pretendido.

Assim, sob o aspecto estritamente jurídico-formal, não se identificam óbices quanto ao regime de execução selecionado pela Administração.

Sem prejuízo da adequação do regime de contratação integrada, verificou-se inconsistência na descrição do escopo dos serviços de projeto. O memorial técnico refere-se predominantemente à elaboração de projetos executivos e menciona, em determinado ponto, a realização de adequações em “*projeto básico fornecido pela Contratante*”. Essa redação não se mostra compatível com a contratação integrada, na qual compete à futura contratada elaborar e desenvolver tanto o projeto básico quanto o projeto executivo, tomando como referência o anteprojeto disponibilizado pela Administração. **Recomenda-se, portanto, a revisão do Termo de Referência, do memorial, do edital e da minuta contratual, para que indiquem de maneira uniforme que a Administração fornecerá o ANTEPROJETO e que a CONTRATADA será responsável pelos projetos BÁSICO e EXECUTIVO, observada a posterior aprovação administrativa e mantida sua responsabilidade integral pelas soluções desenvolvidas.**

Cumprir registrar também a existência de **erro material no item 8.2 do Termo de Referência**, que faz referência simultânea à “empreitada por preço global” e à “contratação integrada”. Trata-se de regimes de execução distintos e autônomos, não sendo juridicamente adequada sua adoção concomitante. Definida pela Administração a contratação integrada, deve ser excluída a menção à empreitada por preço global, promovendo-se a retificação do dispositivo para compatibilizá-lo com os demais documentos da fase preparatória e com o preâmbulo do edital. Recomenda-se, ainda, que a equipe de planejamento da contratação seja cientificada acerca da inconsistência identificada, a fim de que observe, nas contratações futuras, a indicação precisa e uniforme do regime de execução selecionado em todos os documentos que integram a instrução processual.

2.8. Exigências de habilitação

Quanto às exigências de habilitação, o art. 62 da Lei dispõe:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

I - jurídica;

II - técnica;



III - fiscal, social e trabalhista;

IV - econômico-financeira.

JUSTEN FILHO, comentando o dispositivo diz:

A habilitação consiste na titularidade dos requisitos previstos em lei e no edital para comprovação da idoneidade do sujeito para execução satisfatória do objeto licitado.

(...)

A Lei 14.133/2021 reduz as exigências, especialmente técnicas, de habilitação ao mínimo e determina que sua comprovação seja feita documentalmente. Isso dificulta especialmente a comprovação da chamada capacitação técnica real.

(...)

O art. 62 da Lei 14.133/2021 contemplou um elenco de requisitos de habilitação. As espécies constituem *numerus clausus* (...)

Existem condições gerais já previstas na Lei, cabendo à Administração especificar par o caso concreto o conteúdo da exigência em face das circunstâncias de cada licitação.

Porém, essas condições terão de ser reconduzidas a uma das categorias legais.¹¹

Consideradas as categorias indicadas pelo dispositivo, a minuta padronizada de Termo de Referência elaborada pelo Município trata das exigências de habilitação nos itens 8.3 e seguintes, contemplando todas as categorias indicadas pelo art. 62.

Em termos gerais, as regras de habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, e qualificação econômico-financeira não demandam grandes dificuldades, cabendo a avaliação de quais aspectos devem ser atendidos pelas empresas licitantes com base nas condições do caso concreto e respeitada a proporcionalidade quanto à complexidade e características do respectivo objeto.

Nesse sentido, tem-se exigido o cumprimento dos requisitos de habilitação jurídica e regularidade fiscal, social e trabalhista para todos os objetos.

2.8.1. Habilitação econômico-financeira

O art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 admite, para fins de comprovação da qualificação econômico-financeira, a apresentação de balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício e demais demonstrações contábeis, possibilitando que a Administração

¹¹ Ob. Cit. p. 810-811



estabeleça índices econômicos objetivos, desde que previstos no edital e devidamente justificados no processo licitatório.

No presente caso, contudo, o Termo de Referência não estabeleceu a exigência de apresentação de balanço patrimonial, demonstrações contábeis ou comprovação de índices econômico-financeiros. O item 8.4 limitou a qualificação econômico-financeira à apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência, acompanhada da respectiva regra de validade prevista no subitem 8.4.1.

A ausência dessas exigências não configura, por si só, ilegalidade, uma vez que compete à Administração definir, de forma proporcional e motivada, os requisitos necessários à demonstração da capacidade econômico-financeira do licitante.

Todavia, **considerando que o objeto consiste em obra submetida ao regime de contratação integrada, com valor estimado de R\$ 1.151.399,42 e atribuição à futura contratada de responsabilidades relacionadas ao desenvolvimento dos projetos e à execução integral do empreendimento, recomenda-se que a equipe de planejamento avalie e justifique expressamente a suficiência da exigência exclusiva da certidão negativa de falência ou, alternativamente, examine a pertinência da inclusão de outros requisitos econômico-financeiros admitidos pelo art. 69 da Lei nº 14.133/2021. A regulamentação municipal determina que tais critérios sejam definidos à vista das características do objeto e dos riscos da contratação.**

O art. 69, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 também admite a exigência de relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas as parcelas já executadas dos contratos firmados. Trata-se de exigência facultativa, cuja adoção deve estar relacionada às características, ao vulto e aos riscos da contratação.

No caso concreto, o Termo de Referência não contemplou a apresentação dessa relação de compromissos. Com efeito, o item 8.11 exige apenas declaração formal de que o licitante disporá, por ocasião da futura contratação, das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico considerados essenciais à execução contratual, documento de natureza distinta daquele previsto no art. 69, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Recomenda-se, entretanto, que a equipe de planejamento avalie expressamente a conveniência do afastamento da exigência, sobretudo em razão da contratação integrada, registrando nos autos a respectiva decisão e seus fundamentos, seja para incluí-la, seja para afastá-la.

2.8.2. Habilitação técnica

No que se refere à habilitação técnica, resta a necessidade de maiores cuidados em relação à habilitação técnica, tendo em vista a complexidade de situações decorrentes de cada tipo de objeto, podendo ser exigida a qualificação nos aspectos empresarial (qualificação técnico-operacional) e profissional.



Especificamente quanto à **qualificação técnico-operacional**, a minuta padronizada de TR permite que a comprovação de aptidão se refira a dois aspectos: a QUANTIDADE e o TEMPO de experiência anterior.

De se observar que a redação padronizada apresentada pode ser utilizada tanto para OBRAS como para SERVIÇOS DE ENGENHARIA, sendo necessário que se pondere, a cada caso, a adequação da adoção da redação, bem como da exigência de experiência anterior com os dois aspectos de análise (tempo e quantidade).

Nesse sentido, o § 1.º do art. 67 da lei 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.”* Outrossim, o § 2.º do mesmo artigo refere ainda que será admitida a exigência de atestados com **quantidades mínimas de até 50%** (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o § 1.º.

Por seu turno, o § 5.º do mesmo artigo diz que *“Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um **prazo mínimo**, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.*

Assim, o aspecto “quantidade mínima” poderá ser exigido em qualquer objeto, limitada à 50% das parcelas de maior relevância ou valor significativo. Já o aspecto “prazo mínimo” somente será exigido em SERVIÇOS CONTÍNUOS, limitada ao tempo máximo de 3 (três) anos.

Anoto que **o atendimento à limitação de que a exigência deve se restringir às parcelas de maior relevância ou valor significativo, deve ser analisada na etapa de planejamento da contratação.** Nos casos de obras e serviços de engenharia, tal avaliação deve ser feita com base nos documentos técnicos elaborados pela Divisão de Projetos de Engenharia e Arquitetura e, quando não seja possível tal verificação, deve-se formalizar solicitação de auxílio para o referido órgão técnico.

No caso em tela, os requisitos de qualificação técnico-operacional e de qualificação técnico-profissional foram indicados conjuntamente nos itens 8.5 a 8.10 do TR nos seguintes termos:

Qualificação Técnico-Profissional e Operacional

- 8.5. Registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- 8.6. Comprovação de regularidade perante o órgão fiscalizador da profissão ou atividade.
- 8.7. Acervo técnico profissional e operacional deverá comprovar a execução de serviço descrita a seguir:
 - a. Execução de pista de skate em concreto armado e execução de projeto executivo de pista de skate (Qualificação Técnica Profissional).



b. Execução de pista de skate com bowl em concreto armado de no mínimo 640m² (Qualificação Técnica Operacional).

8.8. Apresentar profissional (Engenheiro Civil ou outro equivalente), devidamente registrado no conselho profissional competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviço de características semelhantes ao objeto desta licitação.

8.9. O(s) profissional(is) indicado(s) na forma supra deverá(ão) participar do serviço objeto do contrato, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.

8.10. Não serão admitidos atestados de responsabilidade técnica de profissionais que, na forma de regulamento, tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei em decorrência de orientação proposta, de prescrição técnica ou de qualquer ato profissional de sua responsabilidade.

A redação adotada reúne, na mesma subseção, exigências dirigidas à pessoa jurídica licitante e aos profissionais responsáveis pela execução do objeto. O item 8.7, alínea “b”, contém requisito de qualificação técnico-operacional, ao exigir experiência anterior da empresa na execução de pista de skate com bowl em concreto armado. Por sua vez, o item 8.7, alínea “a”, e os itens 8.8 a 8.10 referem-se predominantemente à qualificação técnico-profissional, mediante indicação de profissional registrado no conselho competente, titular de experiência anterior compatível e que deverá participar da execução contratual.

Os itens 8.5 e 8.6, entretanto, foram redigidos de forma genérica, sem individualizar se o registro ou inscrição e a comprovação de regularidade perante o órgão fiscalizador são exigidos da pessoa jurídica licitante, dos profissionais indicados ou de ambos. A ambiguidade deve ser eliminada, mediante separação expressa dos requisitos de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional, indicando-se, no primeiro caso, o registro ou inscrição da empresa no CREA e/ou CAU, conforme a área de atuação, e, no segundo, o registro e a regularidade dos profissionais responsáveis perante o respectivo conselho profissional.

A minuta de edital já promove, em seus itens 8.5.1 e 8.5.2, separação mais clara entre essas duas espécies de qualificação. Assim, a observação deve ser levada ao conhecimento da equipe de planejamento apenas como orientação para futuras contratações.

Quanto à qualificação técnico-operacional, foi exigida a comprovação de execução anterior de “*pista de skate com bowl em concreto armado de no mínimo 640m²*”. A planilha orçamentária indica que a obra compreende aproximadamente 1.280,77 m² de pista de skate com bowl, de modo que o quantitativo mínimo exigido corresponde a aproximadamente 50% da dimensão prevista para o empreendimento, observando, em princípio, o limite estabelecido pelo art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. A parcela relativa à execução da pista também representa a parte economicamente predominante do objeto, estimada em R\$ 1.082.199,42 do valor global de R\$ 1.151.399,42.



Ademais, a exigência foi previamente indicada pelo órgão técnico no Memorando nº 6500/2026, que recomendou, para fins de qualificação técnico-operacional, a comprovação de execução de pista de skate com bowl em concreto armado na quantidade de 640 m². Tal manifestação evidencia a origem técnica do requisito.

A exigência quantitativa mostra-se, portanto, formalmente compatível com o art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual os atestados devem se restringir às parcelas de maior relevância ou valor significativo, admitindo-se quantitativos mínimos de até 50% dessas parcelas. A motivação técnica deve constar dos documentos da fase preparatória, pois os requisitos de habilitação devem guardar pertinência com a dimensão e a complexidade do objeto e limitar-se ao necessário para assegurar sua adequada execução.

No que se refere à qualificação técnico-profissional, foram exigidas experiências anteriores em “*execução de pista de skate em concreto armado*” e em “*execução de projeto executivo de pista de skate*”. Ambas guardam pertinência, em princípio, com o escopo da contratação, que abrange o desenvolvimento de projetos de arquitetura, estrutura e drenagem, bem como a execução da própria pista. Essa correspondência é especialmente relevante diante da adoção do regime de contratação integrada, no qual a futura contratada assumirá responsabilidades tanto pela elaboração e pelo desenvolvimento dos projetos quanto pela execução do empreendimento.

Deve-se esclarecer, todavia, se a Administração pretende exigir que **um único profissional** comprove experiência concomitante na execução da pista e na elaboração de projeto executivo ou se será admitida a indicação de profissionais distintos, cada qual com experiência e atribuições legais compatíveis com a parcela sob sua responsabilidade. Caso se pretenda concentrar as duas experiências em um mesmo profissional, a opção deverá ser tecnicamente justificada, demonstrando-se sua necessidade para a adequada execução do objeto, sob pena de restrição indevida à competitividade. Não havendo razão técnica para essa concentração, deverá ser admitida a composição de equipe multidisciplinar.

Também se recomenda substituir a expressão genérica “*Engenheiro Civil ou outro equivalente*”, constante do item 8.8, por redação que exija profissional de nível superior devidamente registrado no conselho profissional competente e detentor de atribuições legais compatíveis com os serviços pelos quais será responsável. A equivalência entre formações profissionais não deve ser definida de maneira abstrata pelo edital, mas aferida segundo as atribuições estabelecidas pela legislação profissional e pelo respectivo conselho de fiscalização.

De igual modo, a expressão “*acervo técnico profissional e operacional*”, empregada no item 8.7, deve ser aperfeiçoada, pois reúne institutos juridicamente distintos. A capacidade técnico-profissional deve ser demonstrada por documentação emitida ou reconhecida pelo conselho profissional competente, em nome do profissional indicado, enquanto a capacidade técnico-operacional deve ser comprovada por atestados ou certidões que demonstrem a experiência anterior da própria pessoa jurídica licitante. A separação permitirá identificar com precisão o titular de cada experiência e evitará interpretações divergentes



durante a fase de habilitação. O art. 67, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021 distingue expressamente essas duas modalidades de comprovação.

O item 8.9 encontra-se compatível com o art. 67, § 6º, da Lei nº 14.133/2021, ao exigir a participação dos profissionais indicados na execução do objeto e admitir sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, condicionada à aprovação da Administração. O item 8.10, por sua vez, reproduz a vedação prevista no art. 67, § 12, da Lei e no art. 206, § 9º, inciso II, do Decreto Municipal nº 77/2023, relativa aos profissionais que tenham dado causa à aplicação das sanções de impedimento de licitar e contratar ou de declaração de inidoneidade em decorrência de ato de sua responsabilidade.

Por fim, a definição das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo, dos quantitativos mínimos e dos perfis profissionais necessários constitui matéria predominantemente técnica, cuja responsabilidade compete à equipe de planejamento e ao órgão de engenharia. À análise jurídica cabe verificar se as exigências possuem fundamento legal, motivação, pertinência com o objeto e proporcionalidade, sem substituir a avaliação especializada quanto à efetiva complexidade dos serviços.

Assim, sob o aspecto jurídico-formal, os requisitos de qualificação técnica previstos nos itens 8.5 a 8.10 mostram-se, em princípio, pertinentes ao objeto.

Recomenda-se, contudo, que, previamente à divulgação do edital, sejam:

- i) separadas de maneira clara as exigências técnico-operacionais das técnico-profissionais;
- ii) individualizados os registros exigidos da empresa e dos profissionais;
- iii) esclarecida a possibilidade de indicação de profissionais distintos para a execução da obra e para a elaboração dos projetos;
- iv) substituída a expressão “Engenheiro Civil ou outro equivalente” por referência às atribuições profissionais compatíveis; e
- v) assegurada a uniformidade entre o Termo de Referência e o edital.

Com o atendimento dessas providências, não se identificam outros óbices jurídicos relacionados à habilitação técnica.

2.9.Das regras especiais do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 para ME/EPP

Outro ponto importante a ser esclarecido é o tratamento diferenciado e favorecido atribuído pela Lei Complementar Federal nº 123 às micro e pequenas empresas. Referida lei dispõe, em seu art. 47, que:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

A redação original do art. 47 da LC 123/2006, descrevia que a União, os Estados e



os Municípios poderiam conceder tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

As alterações da lei determinaram que as medidas de proteção e tratamento favorecido passassem a ser autoaplicáveis. Mais que isso, formaram um arcabouço mínimo que poderá, inclusive, ser acrescido de outras medidas mais favoráveis por legislação própria:

Art. 47. (...)

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, 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.

O art. 48 dispõe a adoção das seguintes medidas pela Administração Pública:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Destaco que, em âmbito Municipal, foram aprovadas regras especiais, através da Lei Complementar Municipal n.º 68/2009, com alterações posteriores, criando-se, na forma do art. 33-A regras de privilégio e de tratamento favorecido para micro e pequenas empresas sediadas na região denominada GRANDE MARECHAL, ou, ainda, da Região Oeste do Paraná. Tal dispositivo foi regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 421/2022, que “Institui o Programa Municipal de Desenvolvimento Socioeconômico Local e Regional denominado COMPRA MARECHAL”.

No caso concreto, o Capítulo 4, item 4.1, do TR (fl. 19) apontou que “*Não enquadrado nas hipóteses previstas no Art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006, tendo em vista que o tipo de licitação será por lote, não sendo assim divisível, ainda por questões de padronização e manutenção facilitada será dada ampla concorrência, permitindo assim a contratação de apenas uma empresa.*”.

Embora a justificativa apresentada tenha sido redigida de forma imprecisa, a situação concreta permite concluir pela inaplicabilidade das medidas obrigatórias previstas no art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006. Com efeito, o objeto consiste em obra de engenharia concebida como unidade funcional e executiva, reunida em lote único e adjudicada



globalmente, cujo valor estimado supera o limite de R\$ 80.000,00, circunstância que afasta a realização de licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte prevista no inciso I do referido dispositivo. Do mesmo modo, a reserva de cota estabelecida no inciso III restringe-se às aquisições de bens de natureza divisível, não sendo aplicável à contratação de obras ou serviços de engenharia. Por sua vez, a exigência de subcontratação de ME/EPP, prevista no inciso II, possui caráter facultativo, e não obrigatório. Desse modo, ainda que a fundamentação originária deva ser aperfeiçoada, a configuração material do objeto — especialmente sua unidade técnica, operacional e contratual — autoriza o afastamento das medidas de contratação diferenciada previstas no art. 48, sem prejuízo da manutenção dos demais benefícios legalmente assegurados às ME/EPP, como a regularização fiscal e trabalhista tardia e o direito de preferência em caso de empate ficto.

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 TR observou tal benefício nos itens 4.1 e seguintes.

Desse modo, considerados os aspectos acima, o certame encontra-se obediente às normas de regência da Lei Complementar n.º 123/2006.

2.10. Aspectos gerais relacionados ao edital

Conforme declarado pelo Departamento de Gestão de Compras no Memorando n.º 8962/2026, foi adotada a minuta padronizada de edital disponibilizada pela Procuradoria Geral do Município para “Concorrência – Obras e Serviços de Engenharia com capítulo de habilitação”, tendo sido promovidas apenas adequações pontuais relacionadas às exigências de habilitação jurídica e econômico-financeira, em razão da ausência de previsão correspondente no Termo de Referência.

Considerando a utilização de minuta padronizada previamente submetida à análise jurídica desta Procuradoria e a ausência de indicação de dúvidas e/ou a análise dos aspectos ressaltados abaixo, resta dispensada a necessidade de análise individualizada exaustiva de todo o conteúdo do instrumento convocatório, restringindo-se a presente manifestação à verificação dos aspectos específicos tratados neste parecer, bem como às eventuais adaptações promovidas no caso concreto e aos questionamentos expressamente submetidos pelo Departamento de Gestão de Compras.

Nesse contexto, verifica-se que a minuta de edital contempla regras relacionadas: ao objeto (Capítulo 1); participação na licitação (capítulo 2); orçamento estimado (capítulo 3); apresentação da proposta e documentos de habilitação (capítulo 4); preenchimento da proposta (capítulo 5); abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances (capítulo 6); fase de julgamento (capítulo 7); habilitação (capítulo 8); disposições gerais sobre a habilitação (capítulo 9); o termo de contrato (capítulo 10); dos recursos (capítulo 11); infrações administrativas e sanções (capítulo 12); impugnações e pedidos de esclarecimentos (capítulo



13); proteção de dados (capítulo 14); medidas anticorrupção (capítulo 15); e disposições gerais (capítulo 16), mostrando-se, em termos gerais, compatível com a sistemática da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 77/2023, ressalvadas as observações e recomendações específicas registradas na presente manifestação.

Verifica-se, ainda, que a minuta de edital contém disposições condicionais aplicáveis aos consórcios, utilizando expressões como “quando permitida a participação”, sem, contudo, estabelecer de forma conclusiva se as empresas poderão participar do certame sob essa forma associativa. A redação deve ser definida previamente à divulgação do edital. Nos termos do art. 15 da Lei nº 14.133/2021, a participação em consórcio constitui regra geral, admitindo-se sua vedação desde que devidamente justificada no processo. **Assim, caso a Administração pretenda admitir consórcios, deverão ser eliminadas as expressões condicionais e aplicadas diretamente as regras legais e regulamentares pertinentes. Caso pretenda vedá-los, deverá apresentar motivação técnica concreta, relacionada às características do objeto, à competitividade e à adequada execução contratual.** Não se mostra suficiente manter o instrumento convocatório sem definição expressa sobre o tema.

Considerando o regime de contratação integrada, deverá ser observado o prazo mínimo de 60 (sessenta) dias úteis para apresentação das propostas e lances, contado da divulgação do edital. A data da sessão pública deverá ser preenchida apenas após a conferência desse interregno, e eventual alteração substancial do edital ou de seus anexos deverá observar nova divulgação e reabertura do prazo legal.

2.11. Da minuta de contrato

Verifica-se que a minuta de contrato consta nas fls. 81-92 do processo administrativo.

Em que pese não haver indicação expressa acerca da adoção da minuta padronizada, verifica-se em análise ao arquivo juntado no processo que foi adotada a minuta padronizada de contrato disponibilizada pela Procuradoria Geral do Município para contratações de obras e serviços comuns de engenharia regidas pela Lei nº 14.133/2021.

Assim, considerando a utilização de minuta contratual padronizada previamente submetida à análise jurídica desta Procuradoria, a constatação da adoção de tal arquivo dispensa a análise individualizada e exaustiva de todo o conteúdo da minuta contratual, restringindo-se a presente manifestação à verificação de compatibilidade geral com o objeto licitado, às adaptações eventualmente promovidas no caso concreto e aos questionamentos expressamente submetidos para análise jurídica.

No que se refere ao conteúdo, verifica-se que a minuta contratual contempla disposições relativas: ao objeto da contratação e à vinculação ao edital, Termo de Referência, proposta vencedora e demais documentos da contratação (cláusula primeira); aos prazos de



execução e vigência (cláusula segunda); ao modelo de execução e gestão contratuais (cláusula terceira); à subcontratação (cláusula quarta); ao preço (cláusula quinta); ao pagamento (cláusula sexta); às regras de reajuste (cláusula sétima); às obrigações do contratante (cláusula oitava); às obrigações do contratado, programa de integridade e medidas anticorrupção (cláusula nona); das obrigações pertinentes à LGPD (cláusula décima); à exigência de garantia de execução (cláusula décima primeira); às infrações e sanções administrativas (cláusula décima segunda); à extinção contratual (cláusula décima terceira); à dotação orçamentária (cláusula décima quarta); aos casos omissos (cláusula décima quinta); às alterações contratuais (cláusula décima sexta); à publicação (cláusula décima sétima) e ao foro (cláusula décima oitava).

Assim, em análise geral, a minuta contratual mostra-se compatível com a sistemática da Lei nº 14.133/2021, do Decreto Municipal nº 77/2023 e com a natureza do objeto licitado, ressalvadas as observações e recomendações específicas registradas ao longo deste parecer jurídico.

Sem prejuízo da conclusão geral acima consignada, a minuta contratual demanda os seguintes ajustes específicos, a serem promovidos previamente ao prosseguimento do certame:

a. no item 1.2.1, deverão ser eliminadas as alternativas incompatíveis com o regime selecionado, de modo que a vinculação inicial faça referência ao Termo de Referência e ao **ANTEPROJETO**, sem indicação de projeto básico previamente fornecido pela Administração. Deverá ser prevista, ainda, a incorporação posterior ao contrato dos projetos básico e executivo elaborados pela CONTRATADA e aprovados pela Administração;

b. no item 1.3, deverá ser excluída a expressão “*empreitada por preço global*”, uma vez que o regime de execução definido para a contratação é o de **contratação integrada**, não se mostrando juridicamente adequada a indicação concomitante de regimes distintos;

c. a Cláusula Segunda deverá ser integralmente reformulada, para distinguir o prazo de vigência contratual, fixado em 9 (nove) meses, do prazo de execução do objeto, fixado em 6 (seis) meses, disciplinando-se, ainda, o período antecedente à ordem de serviço, os respectivos marcos iniciais, a elaboração e aprovação dos projetos básico e executivo e a prorrogação automática prevista no art. 111 da Lei nº 14.133/2021.

Recomendo a seguinte redação:

2. CLÁUSULA SEGUNDA — VIGÊNCIA, PRAZO DE EXECUÇÃO E PRORROGAÇÃO



MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

ESTADO DO PARANÁ

2.1. O prazo de vigência da contratação é de **9 (nove) meses**, contado da data de assinatura deste Contrato, observadas as disposições dos arts. 105 e 111 da Lei nº 14.133/2021.

2.1.1. Previamente à expedição da Ordem de Serviço, o CONTRATANTE verificará a inexistência de pendências impeditivas, a disponibilidade e a liberação da área de implantação da obra e a adoção das demais providências necessárias ao regular início da execução contratual, nos termos do art. 92, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

2.1.2. O prazo de execução do objeto é de **6 (seis) meses**, contado do quinto dia útil subsequente ao recebimento da Ordem de Serviço pela CONTRATADA, observados os prazos parciais, os marcos de execução e as etapas estabelecidas no Termo de Referência e no cronograma físico-financeiro.

2.1.3. O prazo de execução compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, sua submissão e aprovação pela Administração, bem como a execução física da obra e das demais atividades necessárias à entrega integral do objeto.

2.1.4. Os prazos destinados à análise e à aprovação dos projetos pela Administração e os efeitos de eventual atraso nessa atividade observarão o modelo de execução, o cronograma físico-financeiro e a matriz de riscos integrante deste Contrato.

2.2. O prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando o objeto não for concluído no período inicialmente estipulado, nos termos do art. 111 da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da constituição da CONTRATADA em mora, da aplicação das sanções cabíveis ou da extinção do Contrato, quando a não conclusão decorrer de sua culpa.

2.3. Caso haja paralisação ou suspensão da obra por período superior a 1 (um) mês, o CONTRATANTE divulgará, em seu sítio eletrônico oficial e em placa instalada no local da obra, de fácil visualização pelos cidadãos, aviso público contendo o motivo da paralisação, a identificação do responsável pela inexecução temporária e a data prevista para o reinício dos trabalhos, na forma do art. 115, § 6º, da Lei nº 14.133/2021.

d. na Cláusula Terceira, relativa aos modelos de execução e de gestão contratuais, deverão ser inseridas as disposições referentes à **MATRIZ DE RISCOS**, com alocação objetiva dos eventos entre o CONTRATANTE, o CONTRATADO e, quando tecnicamente cabível, ambas as partes, em conformidade com a avaliação a ser realizada pelo órgão de engenharia;



e. a Cláusula Terceira deverá estabelecer, ainda, que o projeto básico elaborado pela CONTRATADA será submetido à aprovação da Administração, mantida a responsabilidade integral daquela pelas soluções desenvolvidas, e que a execução de cada etapa será precedida da conclusão e da aprovação dos trabalhos relativos às etapas anteriores. A sistemática de medição e pagamento deverá permanecer vinculada à conclusão das etapas do cronograma físico-financeiro e ao cumprimento das metas de resultado.

Considerando que os itens 3.1.1 a 3.1.3 serão utilizados para a matriz de riscos, sugere-se inserir as regras próprias da contratação integrada a partir do item **3.2**:

Regras específicas da contratação integrada

3.2. Compete à CONTRATADA elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo necessários à integral execução do objeto, com fundamento no anteprojeto, no Termo de Referência, no edital, nas normas técnicas aplicáveis e nas demais condições estabelecidas neste Contrato.

3.2.1. Após a elaboração do projeto básico, a CONTRATADA deverá submetê-lo à aprovação do CONTRATANTE, acompanhado do conjunto completo de desenhos, especificações, memoriais, cálculos, estudos, documentos de responsabilidade técnica e cronograma físico-financeiro.

3.2.2. A análise do projeto básico pelo CONTRATANTE terá por finalidade verificar sua adequação aos parâmetros definidos no edital e no anteprojeto e sua conformidade com as normas técnicas aplicáveis, vedada a aprovação de alterações que reduzam a qualidade, a segurança, a funcionalidade ou a vida útil do empreendimento.

3.2.3. A aprovação dos projetos pelo CONTRATANTE não exclui, reduz ou transfere a responsabilidade integral da CONTRATADA pelas soluções técnicas adotadas, pelos erros, omissões ou incompatibilidades dos projetos por ela elaborados e pelos riscos a eles associados, observada a alocação estabelecida na matriz de riscos.

3.2.4. A execução de cada etapa da obra será obrigatoriamente precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente, dos projetos, documentos técnicos e trabalhos correspondentes às etapas anteriores, não sendo admitido o início de etapa física sem a prévia aprovação dos elementos técnicos necessários à sua execução.

3.2.5. A medição e o pagamento serão associados à conclusão das etapas previstas no cronograma físico-financeiro e ao cumprimento das correspondentes metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração ordinária orientada exclusivamente por preços unitários ou pela execução de quantidades isoladas de serviços.



3.2.6. Os procedimentos, prazos e responsáveis pela apresentação, análise, correção e aprovação dos projetos observarão o Termo de Referência, o cronograma físico-financeiro, a matriz de riscos e as determinações da fiscalização contratual.

f. a matriz de riscos deverá identificar, de forma suficientemente precisa, os eventos, os fatos geradores, as consequências previsíveis, os mecanismos de prevenção e mitigação, os efeitos sobre prazo, preço e equilíbrio econômico-financeiro e as hipóteses em que sua materialização poderá justificar alteração contratual. Não será suficiente o preenchimento da cláusula mediante expressões genéricas ou mera enumeração abstrata de eventos, sem a correspondente definição das responsabilidades e dos efeitos jurídicos decorrentes de sua ocorrência;

g. deverá ser excluído o item 16.1.1, que vincula o contrato ao regime de empreitada por preço global. O item 16.2, que atualmente estabelece de forma genérica a obrigação de aceitar acréscimos e supressões até o limite de 25%, deverá ser substituído por disciplina compatível com o art. 133 da Lei nº 14.133/2021 e com a matriz de riscos, sugerindo-se a seguinte redação:

16.2. Em razão da adoção do regime de contratação integrada, a alteração dos valores contratuais somente será admitida nas hipóteses previstas no art. 133 da Lei nº 14.133/2021, observada a matriz de riscos, nos seguintes casos:

16.2.1. para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior;

16.2.2. por necessidade de alteração do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido do CONTRATANTE, desde que a alteração não decorra de erro ou omissão da CONTRATADA e sejam observados os limites legalmente aplicáveis;

16.2.3. por ocorrência de evento superveniente alocado na matriz de riscos como de responsabilidade do CONTRATANTE.

A vedação à alteração dos valores e as três hipóteses aplicáveis à contratação integrada decorrem diretamente do art. 133 da Lei nº 14.133/2021.

h. considerando que a contratação integrada compreende a elaboração dos projetos básico e executivo pela futura contratada, deverão ser incluídas na Cláusula Nona, com a correspondente renumeração dos itens subsequentes, as disposições padronizadas relativas à transição contratual e à cessão de direitos patrimoniais:

9.28. Realizar a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo o



CONTRATANTE exigir, inclusive, a capacitação de seus técnicos ou dos profissionais da empresa que venha a dar continuidade à execução do objeto;

9.29. Ceder ao CONTRATANTE todos os direitos patrimoniais relativos ao objeto contratado, o qual poderá ser livremente utilizado e/ou alterado em outras ocasiões, sem necessidade de nova autorização da CONTRATADA;

9.29.1. A cessão dos direitos a que se refere o subitem anterior inclui o fornecimento de todos os dados, documentos e elementos de informação pertinentes à concepção, ao desenvolvimento, à fixação em suporte físico ou digital e à aplicação dos projetos e demais produtos técnicos elaborados no âmbito da contratação.

A cessão dos direitos patrimoniais é obrigatória nas contratações de projetos e serviços técnicos especializados, salvo a exceção legal própria das atividades de pesquisa, desenvolvimento científico, tecnológico ou inovação.

i. o item 9.26 deverá ser adequado ao regime de contratação integrada, substituindo-se a ressalva genérica ao art. 124, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 14.133/2021, pela referência à disciplina específica do art. 133 e à matriz de riscos. A cláusula deverá estabelecer que os erros, omissões ou insuficiências relacionados à proposta e aos projetos elaborados pela CONTRATADA serão suportados por ela, sem direito automático a acréscimo de valor ou reequilíbrio, ressalvados os eventos legalmente admitidos e aqueles expressamente alocados à responsabilidade do CONTRATANTE ou de ambas as partes.

Sugiro a seguinte redação:

9.26. Arcar com os ônus decorrentes de eventuais erros, omissões, insuficiências ou inadequações no dimensionamento dos quantitativos, dos custos e dos demais elementos de sua proposta, bem como nos projetos básico e executivo por ela elaborados, inclusive quanto aos custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos alocados à sua responsabilidade, devendo promover, às suas expensas, as complementações necessárias à execução integral e adequada do objeto.

9.26.1. Os eventos referidos no item 9.26 não ensejarão, por si sós, acréscimo do valor contratual, prorrogação de prazo ou restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, ressalvadas as hipóteses expressamente admitidas pelo art. 133 da Lei nº 14.133/2021 e os eventos alocados, na matriz de riscos, à responsabilidade do CONTRATANTE ou como riscos compartilhados entre as partes.

9.26.2. A aprovação, pelo CONTRATANTE, dos projetos elaborados pela CONTRATADA não exclui nem reduz sua responsabilidade pelos respectivos



erros, omissões, incompatibilidades, quantitativos, custos e soluções técnicas, observada a matriz de riscos.

Desse modo, a regularidade da minuta contratual fica condicionada à realização dos ajustes acima indicados e à sua posterior compatibilização com o Termo de Referência, o anteprojeto, o edital, o mapa de riscos, a matriz de riscos e os demais documentos da fase preparatória.

2.12. Das dúvidas suscitadas pelo Departamento de Gestão de Compras

Não há dúvidas suscitadas pelo Agente de Contratação no Memorando nº 8962/2026.

3. Das orientações diversas para a regularidade do certame

Superados os pontos de análise geral dos autos do processo licitatório, visando regularizar o certame e permitir seu avanço à fase externa, recomendo que:

- A Secretaria interessada se atente para a necessidade de evitar direcionamentos ou restrições ao caráter competitivo do certame na descrição do objeto do certame, devendo se acautelar para descrevê-lo de forma a possibilitar que diferentes prestadores de serviço/empreiteiros se adequem à previsão editalícia.
- No curso do procedimento, sejam observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), conforme indicado no art. 5.º da Nova Lei de Licitações.

4. CONCLUSÃO

Nos limites do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, verifica-se que o processo contém os principais documentos destinados à caracterização da necessidade administrativa e à estruturação da contratação. A instrução, entretanto, apresenta inconsistências sanáveis que impedem, no estado atual, a publicação do edital, especialmente quanto à análise e à alocação dos riscos, à compatibilização dos documentos com o regime de contratação integrada, às exigências de qualificação técnica, à definição sobre a participação de consórcios e ao conteúdo da minuta contratual.

Diante do exposto, **OPINO:**



a) pela possibilidade de prosseguimento da fase preparatória exclusivamente para a realização das diligências, revisões e correções necessárias, permanecendo a publicação do edital condicionada ao prévio saneamento dos seguintes pontos:

a.1) revisão e complementação do mapa de riscos, com a exclusão dos elementos estranhos ao objeto, correção das inconsistências identificadas e manifestação técnica acerca da consideração dos riscos na validação do anteprojeto e dos demais documentos elaborados anteriormente;

a.2) elaboração da matriz de alocação de riscos obrigatória para o regime de contratação integrada, com distribuição objetiva das responsabilidades entre o CONTRATANTE, a CONTRATADA e, quando tecnicamente justificado, ambas as partes, contemplando os fatos geradores, as consequências, as medidas de prevenção e mitigação, os efeitos sobre prazo, preço e equilíbrio econômico-financeiro e o tratamento contratual de cada evento;

a.3) incorporação da matriz de riscos ao edital e à Cláusula Terceira da minuta contratual, com sua compatibilização com o anteprojeto, o orçamento estimativo, o Termo de Referência, o memorial descritivo e os demais documentos da contratação;

a.4) reavaliação técnica da compatibilidade do orçamento estimativo com os riscos transferidos à futura contratada, mediante manifestação expressa acerca da necessidade, ou não, de previsão de remuneração específica desses riscos;

a.5) uniformização dos documentos da fase preparatória para consignar que a Administração fornecerá o anteprojeto e que a futura contratada será responsável pela elaboração e pelo desenvolvimento dos projetos básico e executivo, eliminando-se as referências incompatíveis a projeto básico fornecido pelo Município e ao regime de empreitada por preço global;

a.6) adequação das exigências de qualificação técnica, nos termos indicados no Capítulo 2.8.2, com a correspondente uniformização entre o Termo de Referência e o edital;

a.7) definição expressa quanto à admissão ou à vedação da participação de empresas em consórcio, promovendo-se as adaptações correspondentes no instrumento convocatório e, em caso de vedação, juntando-se motivação técnica concreta;

a.8) implementação integral das alterações indicadas nas alíneas “a” a “i” do Capítulo 2.11, com posterior conferência da compatibilidade da minuta contratual com o regime de contratação integrada e com os demais documentos da licitação; e

a.9) observância do prazo mínimo de 60 (sessenta) dias úteis entre a divulgação do edital e a apresentação das propostas e lances, sem prejuízo da reabertura do prazo na hipótese de alteração substancial do instrumento convocatório ou de seus anexos.

b) pelo acolhimento, como medidas de aprimoramento da instrução e da gestão da contratação, das recomendações referentes:



b.1) à complementação da declaração relativa aos elementos do Estudo Técnico Preliminar;

b.2) à uniformização das informações sobre a contratação anteriormente celebrada para a revitalização da Praça Willy Barth;

b.3) à avaliação e motivação da suficiência dos requisitos de qualificação econômico-financeira;

b.4) ao aperfeiçoamento, em futuras contratações, da motivação relativa às medidas de tratamento diferenciado previstas na Lei Complementar nº 123/2006; e

b.5) às correções materiais, terminológicas e de remissões internas apontadas ao longo da manifestação.

As providências relacionadas na alínea “a” constituem condicionantes jurídicas à publicação do edital, não podendo ser afastadas por motivação genérica de conveniência administrativa. As medidas relacionadas na alínea “b” possuem natureza recomendatória e não produzem, isoladamente, efeito impeditivo, ressalvada a hipótese de a conferência administrativa revelar a ausência de documento ou conteúdo legalmente obrigatório.

Após o cumprimento das condicionantes, os setores responsáveis deverão certificar nos autos as alterações efetuadas e promover conferência final da coerência entre o anteprojeto, o Termo de Referência, o memorial descritivo, o orçamento, a matriz de riscos, o edital e a minuta contratual. O retorno à Procuradoria Jurídica será necessário somente no caso das alterações promovidas serem substanciais, modificando a modelagem da contratação ou suscitando nova dúvida jurídica específica.

Assim, a presente manifestação fica classificada como **PARECER FAVORÁVEL COM CONDICIONANTES**, permitindo o prosseguimento da fase preparatória para fins de saneamento, mas **desfavorável à publicação do edital no estado atual da instrução**, até que seja comprovado o atendimento das condições acima relacionadas.

Ressalta-se que a análise jurídica não abrange a revisão do mérito das escolhas técnicas, dos cálculos, dos projetos, das planilhas orçamentárias ou da adequação das soluções de engenharia, cuja veracidade, suficiência e consistência permanecem sob responsabilidade dos agentes e profissionais que os elaboraram e aprovaram.

É o parecer, s.m.j. da autoridade superior.

Marechal Cândido Rondon – PR, datado e assinado digitalmente.

DEISE REGINA STROHER SPOHR

Assinado de forma digital por DEISE REGINA STROHER SPOHR
Dados: 2026.08.04 10:28:40 -03'00'

Deise Regina Ströher Spohr

Procuradora Jurídica

Port. 532/2013 – OAB/PR 69.262