



PARECER INICIAL
CONCORRÊNCIA – OBRA DE ENGENHARIA

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 176/2026

INTERESSADOS: Secretaria Municipal de Educação (Requisição nº 1497/2026)

ASSUNTO: Contratação de obra de construção de ginásio de esportes na Escola Municipal São João Batista, através do Termo de Compromisso nº 978714/2025/MESP/CAIXA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise e Parecer Jurídico solicitado pelo Departamento de Gestão de Compras através do Memorando 9904/2026, em atenção à Requisição nº 1497/2026, da Secretaria Municipal de Educação, para abertura de procedimento licitatório destinado à *contratação de obra de construção de ginásio de esportes na Escola Municipal São João Batista, através do Termo de Compromisso nº 978714/2025/MESP/CAIXA.*”

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

- a. A presente contratação tem por objeto a construção de um ginásio poliesportivo coberto junto à Escola Municipal São João Batista, localizada no Distrito de Novo Três Passos, com a finalidade de suprir uma deficiência estrutural existente desde a implantação da unidade escolar e proporcionar infraestrutura adequada para o desenvolvimento das atividades educacionais, esportivas, culturais, recreativas e comunitárias.
- b. A necessidade da contratação encontra fundamento no dever constitucional da Administração Pública de assegurar condições adequadas para a prestação do serviço público de educação e para a promoção do esporte como instrumento de desenvolvimento humano e inclusão social. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 205, que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho. De igual forma, o art. 217 determina que é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, reconhecendo o esporte como importante política pública voltada à promoção da saúde, da convivência social, da cidadania e da qualidade de vida.
- c. A Escola Municipal São João Batista foi inaugurada no ano de 1980. Na mesma oportunidade foi construída uma quadra poliesportiva externa destinada às aulas de Educação Física e às atividades esportivas da comunidade escolar. Embora essa quadra tenha recebido melhorias e reformas ao longo dos anos para manutenção de sua estrutura física, jamais foi contemplada com cobertura, permanecendo totalmente exposta às intempéries climáticas desde sua construção.
- d. Atualmente, a unidade escolar atende, pela rede municipal de ensino, duas turmas da Educação Infantil (Infantil IV e Infantil V) e cinco turmas do Ensino Fundamental — Anos Iniciais (1º ao 5º ano), totalizando 90 alunos matriculados.



MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

ESTADO DO PARANÁ

A turma do 5º ano frequenta as aulas no período matutino, enquanto as demais turmas estudam no período vespertino.

e. No mesmo complexo escolar funciona, ainda, uma extensão da rede estadual de ensino, composta por quatro turmas do Ensino Fundamental — Anos Finais (6º ao 9º ano), atendendo aproximadamente 50 alunos matriculados no período matutino. Dessa forma, a infraestrutura esportiva existente é compartilhada entre as redes municipal e estadual de ensino, beneficiando diretamente cerca de 140 estudantes, além de professores, servidores, equipes pedagógicas e demais usuários da comunidade escolar.

f. Esse aspecto amplia significativamente o interesse público envolvido na presente contratação, uma vez que o investimento atenderá simultaneamente estudantes de diferentes redes de ensino que compartilham a mesma estrutura física, proporcionando melhores condições para o desenvolvimento das atividades educacionais e esportivas.

g. A Educação Física constitui componente curricular obrigatório da Educação Básica, conforme dispõe o art. 26 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), desempenhando papel fundamental no desenvolvimento físico, motor, cognitivo, emocional e social dos estudantes. A adequada execução dessa disciplina depende da existência de espaço físico compatível com as atividades propostas, permitindo que o processo de ensino-aprendizagem ocorra de forma contínua, segura e eficiente.

h. Na Escola Municipal São João Batista, as aulas de Educação Física são realizadas diariamente para todas as turmas. Entretanto, a inexistência de cobertura sobre a quadra esportiva compromete diretamente o planejamento pedagógico, uma vez que as atividades ficam integralmente condicionadas às condições climáticas. Em dias de chuva, a utilização da quadra torna-se inviável, ocasionando cancelamentos, remanejamentos ou adaptações das aulas, com prejuízo ao desenvolvimento das competências previstas no currículo escolar.

i. Da mesma forma, durante períodos de elevadas temperaturas, especialmente nos meses de verão característicos da região Oeste do Paraná, a exposição prolongada dos estudantes à radiação solar representa fator de risco à saúde, ao conforto e à segurança, limitando o tempo de permanência na quadra e reduzindo significativamente o aproveitamento pedagógico das atividades.

j. Além das aulas regulares, a inexistência de um espaço coberto restringe o desenvolvimento de projetos esportivos, atividades recreativas, ações interdisciplinares e eventos pedagógicos que dependem de ambiente protegido das condições climáticas para sua adequada realização.

k. Outro aspecto relevante refere-se ao transporte escolar. Parte significativa dos estudantes utiliza diariamente o transporte disponibilizado pelo Município para deslocamento entre suas residências e a escola. Em um dos roteiros, o veículo realiza o embarque dos alunos às 12h15, fazendo com que estes permaneçam nas dependências escolares por determinado período após o encerramento das aulas. Durante esse intervalo, a quadra esportiva constitui o principal espaço de convivência, recreação e prática esportiva espontânea, sendo amplamente utilizada pelos estudantes para partidas de futebol e outras atividades recreativas. A ausência de cobertura reduz consideravelmente a utilização desse espaço



MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

ESTADO DO PARANÁ

justamente nos dias de chuva ou de intenso calor, prejudicando o bem-estar dos alunos enquanto aguardam o transporte.

l. A necessidade da contratação também decorre da importância social exercida pela Escola Municipal São João Batista no Distrito de Novo Três Passos. O distrito possui aproximadamente 2.000 habitantes e está localizado a cerca de 12 quilômetros da sede do Município. Em comunidades do interior, as unidades escolares representam muito mais do que espaços destinados ao ensino formal, constituindo importantes centros de convivência, integração social e desenvolvimento comunitário.

m. Anualmente, a escola promove eventos tradicionais, como a Festa Junina e o Bingo Escolar, iniciativas que fortalecem os vínculos entre estudantes, famílias, professores e comunidade em geral, além de contribuir para o apoio às atividades escolares. Em razão da inexistência de espaço coberto com capacidade adequada, torna-se necessário utilizar pavilhões pertencentes a terceiros, especialmente de entidades religiosas, gerando custos adicionais, necessidade de transporte de equipamentos, montagem de estruturas temporárias e maior complexidade logística para organização dos eventos.

n. A construção do ginásio permitirá que essas atividades sejam realizadas nas próprias dependências da escola, proporcionando economia de recursos públicos, maior segurança aos participantes, melhor organização dos eventos e valorização do patrimônio público municipal.

o. Sob a perspectiva das políticas públicas de esporte e lazer, a construção do ginásio representa importante oportunidade para ampliação das ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Esportes. A nova estrutura possibilitará a realização de campeonatos municipais, festivais esportivos, gincanas, escolinhas de iniciação esportiva, treinamentos, projetos de recreação, atividades voltadas à terceira idade, programas de incentivo ao esporte e demais ações destinadas à população residente no Distrito de Novo Três Passos.

p. Destaca-se, ainda, a possibilidade de implantação e expansão do Projeto Municipal de Badminton, modalidade esportiva já consolidada no Município, amplamente conhecida pela comunidade e reconhecida pelos expressivos resultados obtidos em competições regionais e estaduais. Atualmente, a inexistência de um espaço coberto impede que os estudantes do distrito tenham acesso permanente a essa política pública esportiva.

q. A prática do badminton exige ambiente protegido da ação dos ventos, uma vez que a peteca utilizada na modalidade possui elevada sensibilidade às correntes de ar, comprometendo totalmente as condições técnicas para treinamentos e competições em ambientes descobertos. Dessa forma, a construção do ginásio permitirá a descentralização do projeto esportivo, ampliando o acesso dos estudantes do distrito à modalidade, reduzindo desigualdades territoriais no acesso às políticas públicas de esporte e possibilitando a identificação de novos talentos esportivos. r. A implantação do ginásio também representa importante medida de descentralização dos investimentos públicos municipais. Considerando a distância entre o Distrito de Novo Três Passos e a sede do Município, a disponibilização de infraestrutura esportiva adequada fortalece o princípio da igualdade material, permitindo que a população residente no interior



MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

ESTADO DO PARANÁ

tenha acesso a equipamentos públicos compatíveis com aqueles existentes na área urbana.

s. Além das atividades escolares e esportivas, o ginásio poderá ser utilizado para reuniões comunitárias, palestras, apresentações culturais, feiras escolares, exposições de trabalhos pedagógicos, formaturas, encontros promovidos pelas Secretarias Municipais, campanhas de vacinação, ações da área da saúde, programas de assistência social, cursos de capacitação, atividades destinadas aos idosos, projetos de contraturno escolar, encontros intermunicipais, eventos promovidos pela Defesa Civil em situações emergenciais e demais iniciativas de interesse coletivo, consolidando-se como um equipamento público de uso múltiplo.

t. Sob a ótica da Lei nº14.133/2021, a presente contratação decorre de necessidade pública concreta, permanente e devidamente identificada pela Administração Municipal, observando o princípio do planejamento previsto na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. A construção do ginásio não representa mera ampliação patrimonial, mas constitui solução técnica destinada a eliminar limitações estruturais existentes há mais de quatro décadas, ampliar a eficiência da prestação do serviço público educacional, fortalecer as políticas públicas de esporte, cultura e lazer, promover maior integração comunitária e assegurar melhores condições de utilização do patrimônio público.

u. Diante do exposto, resta evidenciado que a necessidade da contratação encontra-se plenamente caracterizada, uma vez que a inexistência de um espaço esportivo coberto compromete a continuidade das atividades pedagógicas, limita o desenvolvimento de políticas públicas de esporte e lazer, restringe a realização de eventos comunitários, gera custos indiretos decorrentes da utilização de espaços de terceiros e reduz o potencial da escola como centro de integração da comunidade. Assim, a construção do ginásio poliesportivo apresenta-se como a solução técnica mais adequada, socialmente necessária, economicamente justificável e alinhada ao interesse público, proporcionando benefícios permanentes à comunidade escolar, à população do Distrito de Novo Três Passos e ao Município como um todo.

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\$ 1.079.073,08 (um milhão, setenta e nove mil, setenta e três reais e oito 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 manifestarmo-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

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

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.

³ Ob. Cit. P. 131.



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 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

⁴ Ob. Cit. 336 e 339

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



O documento foi elaborado e consta na fl. 02-03 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, 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 anteprojeto, 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. 06-50 do processo. Outrossim, consta na fl. 05, declaração subscrita pela equipe de planejamento informando que “o estudo técnico preliminar foi elaborado nos termos de Decreto Municipal nº 77/2023 e que foi utilizada a minuta padronizada disponibilizada pela Procuradoria Geral do Município”.

Considerando a declaração apresentada, bem como a adoção da minuta padronizada disponibilizada pela Procuradoria Geral do Município, 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 construção do Ginásio de Esportes junto à Escola Municipal São João Batista, 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 a realização de aulas de Educação Física, atividades pedagógicas, esportivas e eventos escolares em espaço coberto adequado, oferecendo maior segurança, acessibilidade e conforto aos alunos e servidores.

Faço, contudo, as seguintes ressalvas em relação ao referido documento:

- No capítulo 9 do ETP, relativo à estimativa de quantidades e de preços, o item “d” – Referencial de Preço (fl. 49) – registra, em seu subitem “iii”, que *“a estimativa de custo levou em consideração o risco envolvido na contratação e sua alocação entre contratante e contratado, conforme especificado na matriz de risco constante do Contrato”*.

Ocorre que, conforme se verifica da instrução processual, foi elaborado documento de **análise de riscos**, com identificação e avaliação de eventos capazes de comprometer o processo de contratação e a execução da obra, contemplando, entre outros elementos, probabilidade, impacto, ações preventivas, medidas de contingência, responsáveis e indicação da parte a que se relaciona determinado risco. No documento referente à presente contratação, por exemplo, foram identificados riscos relacionados à formulação das exigências de qualificação técnica, com indicação de probabilidade, dano potencial, impacto, medidas preventivas e de contingência.

Esse documento, contudo, não se confunde com a **matriz de alocação de riscos** prevista na Lei nº 14.133/2021.

Com efeito, o art. 54 do Decreto Municipal nº 77/2023 determina que, **independentemente da formulação ou implementação de matriz de riscos**, seja realizada, na fase preparatória, análise dos riscos capazes de comprometer o sucesso da licitação e a adequada execução contratual. O gerenciamento desses riscos materializa-se no **Mapa de Riscos**, no qual são registrados os eventos identificados, sua probabilidade e impacto, respectivas causas e consequências, medidas de prevenção, tratamento e contingência e os responsáveis por sua implementação.

Diversamente, a **matriz de alocação de riscos** possui natureza contratual e finalidade específica. Nos termos do art. 6º, XXVII, da Lei nº 14.133/2021, trata-se de cláusula definidora dos riscos e das responsabilidades atribuídas às partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, especialmente quanto aos **ônus e efeitos financeiros decorrentes de eventos**



supervenientes à contratação. A matriz, portanto, não se limita a identificar ou tratar riscos operacionais do processo: ela distribui entre Administração e contratado as consequências econômicas da concretização de determinados riscos.

A distinção também foi expressamente acolhida pelo Decreto Municipal nº 77/2023. Seu art. 56, § 2º, estabelece que, ao final da análise, deverá ser elaborado o **Mapa de Riscos** e, **caso necessário**, a matriz de alocação de riscos, esta última destinada a integrar o processo licitatório como cláusula contratual definidora dos riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial da contratação. Já o § 3º torna obrigatória a matriz apenas nas hipóteses de obras e serviços de grande vulto e de contratações integradas ou semi-integradas, em consonância com o art. 22, §§ 3º e 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Não se enquadrando a presente contratação em nenhuma dessas hipóteses, **a elaboração da matriz de alocação de riscos não é obrigatória**, embora possa ser adotada facultativamente, nos termos do art. 22, caput, e do art. 103 da Lei nº 14.133/2021. Nessa hipótese, a opção deverá ser tecnicamente justificada e refletida no contrato, com identificação objetiva dos eventos cujo risco econômico será suportado pela Administração, pelo contratado ou compartilhado entre ambos.

Assim, há necessidade de compatibilização do ETP com os demais documentos da contratação, pois sua afirmação de que a estimativa de custos considerou a alocação de riscos constante de matriz contratual pressupõe a efetiva existência de instrumento dessa natureza, o que não se verifica, até o momento, nos autos.

Recomenda-se, portanto, que a equipe de planejamento da contratação se manifeste expressamente acerca da intenção de instituir, ou não, matriz contratual de alocação de riscos. Caso opte por sua adoção, deverá indicar de forma objetiva quais dos riscos identificados na análise realizada possuem repercussão econômico-financeira e serão objeto de alocação entre contratante e contratado, para posterior incorporação da correspondente matriz ao instrumento contratual. Caso não se pretenda adotar matriz de alocação de riscos, deverá ser corrigida a referência constante do ETP, de modo a afastar a afirmação de existência de matriz de riscos no contrato.

- **No capítulo 10 do ETP** (fl. 49), ao tratar da viabilidade da contratação, **a letra “a”, menciona objeto estranho ao presente processo licitatório**, qual seja a “(...) execução de obra de construção do novo Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI), nomeado Edilson Hobold, localizado no bairro Boa Vista.”. **Tal informação deve ser RETIFICADA antes da publicação do edital**, com substituição do trecho por declaração de viabilidade referente exclusivamente ao ginásio objeto destes autos.



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.

Sem prejuízo das disposições acima, anoto, ainda, que, tratando-se de contratação de obra comum de engenharia, financiada parcialmente com recursos federais oriundos do Termo de Compromisso nº 978714/2025/MESP/CAIXA, observa-se adequação ao disposto no art. 46, § 6.º do Decreto Municipal nº 77/2023, segundo o qual o ETP deve considerar as informações anteriormente apresentadas para cadastramento e obtenção dos recursos externos vinculados ao empreendimento.

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.

A análise de riscos, contudo, não se confunde com a matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado.

Nos termos do art. 22 da Lei nº 14.133/2021, o edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos, hipótese em que o valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto e com os riscos atribuídos ao contratado. A matriz deve promover distribuição eficiente dos riscos contratuais, estabelecer a responsabilidade de cada parte e disciplinar os mecanismos destinados a prevenir a ocorrência dos eventos ou mitigar seus efeitos.

A função da matriz é, portanto, essencialmente contratual: definir quais riscos e, especialmente, **quais efeitos econômico-financeiros decorrentes de sua ocorrência serão suportados pela Administração, pelo contratado ou compartilhados entre as partes**. Por essa razão, o art. 103 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a matriz define o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação aos eventos supervenientes e deve ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

A adoção da matriz é facultativa como regra e obrigatória quando a contratação envolver obras ou serviços de grande vulto ou quando forem utilizados os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, conforme art. 22, §§ 3º e 4º, da Lei nº 14.133/2021.

No âmbito municipal, os arts. 54 a 56 do Decreto nº 77/2023 disciplinam especificamente o gerenciamento dos riscos da contratação.

O art. 54 estabelece que, **independentemente da formulação ou implementação de matriz de riscos**, deverá ser promovida, durante a fase preparatória e antes da elaboração do anteprojeto, termo de referência ou projeto básico, análise dos riscos capazes de comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e a adequada execução contratual.



O art. 55, por sua vez, determina que o gerenciamento compreenda as etapas de identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos, admitindo como formas de tratamento, entre outras, sua mitigação, compartilhamento ou aceitação.

Já o art. 56, § 2º, em sua redação vigente, estabelece que, ao final desse processo, deverá ser elaborado **Mapa de Riscos** e, **caso necessário, matriz de alocação de riscos**, esta última destinada a integrar o processo licitatório como cláusula contratual definidora dos riscos e das responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. O § 3º do mesmo dispositivo torna obrigatória a matriz nas hipóteses previstas no art. 22, §§ 3º e 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, o **Mapa de Riscos** constitui o produto do processo de gerenciamento destinado a identificar, avaliar e estabelecer medidas de tratamento, prevenção e contingência para eventos capazes de afetar a contratação. A **matriz de alocação de riscos**, diversamente, é instrumento contratual por meio do qual se atribuem às partes os efeitos, inclusive econômico-financeiros, decorrentes da concretização de determinados riscos.

No caso concreto, a equipe de planejamento apresentou documento de análise e mapa de riscos às fls. 51-71, contendo identificação de eventos capazes de comprometer a contratação, avaliação de sua ocorrência e impacto, medidas preventivas, ações de contingência e indicação dos respectivos responsáveis.

A análise apresentada revela, em princípio, atendimento ao dever de identificação e tratamento dos riscos previsto nos arts. 54 a 56 do Decreto Municipal nº 77/2023.

Entretanto, **merece especial atenção o fato de que, para alguns dos riscos identificados, foi indicada como ação de contingência o indeferimento de eventual pedido de aditivo formulado pela contratada.**

Essa previsão demanda esclarecimento. O simples registro de determinado evento no Mapa de Riscos não equivale à sua alocação contratual à empresa e, consequentemente, não é suficiente para afastar eventual direito à alteração contratual ou à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. **A atribuição prévia dos efeitos financeiros de determinado risco a uma das partes é matéria própria da matriz de alocação de riscos, quando adotada, sem prejuízo das hipóteses de alteração e reequilíbrio diretamente disciplinadas pela Lei nº 14.133/2021.**

Assim, não se mostra adequada, sem prévia definição da correspondente responsabilidade contratual, a utilização do Mapa de Riscos como fundamento autônomo para estabelecer, de antemão, o indeferimento de pedido de aditivo. Eventual pleito deverá ser examinado segundo sua causa concreta, as disposições legais aplicáveis e a distribuição de riscos estabelecida no contrato.

Recomenda-se, portanto, que a equipe de planejamento da contratação avalie e se manifeste expressamente acerca da necessidade e conveniência de instituir matriz de alocação de riscos para a presente contratação, especialmente quanto aos eventos para os quais o Mapa de Riscos prevê, como ação de contingência, o indeferimento de pedido de aditivo.



Caso se pretenda atribuir ao contratado os efeitos econômico-financeiros decorrentes desses eventos, deverão ser identificados expressamente os riscos objeto de alocação e definida sua distribuição entre as partes, para inserção da correspondente matriz no instrumento contratual.

Caso a equipe conclua pela desnecessidade da matriz de alocação de riscos, recomenda-se revisar as ações de contingência que preveem genericamente o indeferimento de aditivos, de modo a deixar consignado que eventual pedido será apreciado à luz das circunstâncias concretas, das disposições contratuais e dos requisitos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

2.1.4. Termo de Referência

O Termo de Referência consta nas fls. 73-102 do processo.

Verifica-se também que foi utilizada PARCIALMENTE a minuta padronizada de TR, constando na declaração de fl. 72 a justificativa de inclusão/modificação de itens no referido documento.

A verificação dos itens indicados na declaração como incluídos ou modificados permite concluir que se trata de ajustes para adequação do modelo, não havendo efetiva alteração de conteúdo.

Assim, considerando a justificativa apresentada, e não sendo apresentadas dúvidas jurídicas ou pontos a serem abordados na presente análise, parte-se do princípio de que foi atendido o conteúdo mínimo indicado para o referido documento, não sendo realizada 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 presente contratação encontra-se prevista no Plano de Contratações Anual (PCA) do exercício de 2026, sob a denominação "Reforma e Ampliação de Escola Municipal", classificada com grau de prioridade Médio e estimativa de desembolso de R\$ 1.000.000,00.

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."*

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 nº 4.320/1964."*

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

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."*



Neste processo, o Ordenador de Despesas autorizou a contratação, conforme assinatura constante na Requisição n.º 1497/2026, na fl. 182 do processo. Contudo, o documento apontou que *“A Dotação 481-07.001.1000.3449051(...) pode ser utilizada nessa requisição pois já foi enviado um memorando (8051/2026) pedindo a suplementação do recurso financeiro”*. Desse modo, **RECOMENDO que se comprove a suplementação da parcela a ser executada no respectivo exercício financeiro até a data da publicação do edital.**

2.3. Da modalidade de licitação escolhida

Especificamente quanto à modalidade escolhida, houve opção pela CONCORRÊNCIA, nos termos descritos pelo art. 29 da Lei nº 14.133/2021 e art. 123 do Decreto Municipal nº 077/2023.

Veja-se que o item 1.1 do Capítulo 1 (Definição do Objeto) do TR definiu o objeto a ser contratado como: *“... obra de construção de Ginásio de Esportes junto à Escola Municipal São João Batista...”*. Por sua vez, o item 1.2 do TR estabeleceu que: *“A obra, objeto desta licitação, é caracterizada como de natureza comum de engenharia, conforme a justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar”*.

Cumprido 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. (grifei)

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. 188) 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 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:



MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

ESTADO DO PARANÁ

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. 157 e ss., a qual indica a utilização, como referência, da Tabela SINAPI Curitiba – fevereiro de 2026 não desonerado. A composição do BDI consta na fl. 170.

Desse modo, consideradas as peculiaridades do objeto e as informações acima, foram atendidas as disposições relacionadas à estimativa previa do valor da contratação para serviço de engenharia adequado ao estabelecido na Nova Lei de Licitações e no Decreto Municipal nº 77/2023, bem como de acordo com as orientações da Corte Estadual de Contas.

2.5. Do critério de julgamento

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

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.



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 8.1 do Termo de Referência (fl. 92) e o preâmbulo do edital (fl. 188) 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. 188) 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:

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;

¹⁰ Ob. Cit. P. 707-708



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 subseqüentes.

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.



No presente caso, o item 8.2 do Termo de Referência (fl. 92) e o preâmbulo do edital (fl. 188) apontam a adoção do regime de execução “EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL”.

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.

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

¹¹ Ob. Cit. p. 810-811



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

Já em relação à habilitação econômico-financeira, a exigência de certidão negativa de feitos sobre falência, via de regra tem sido exigida também em todas as licitações. Na presente licitação, tal documento figura entre os obrigatórios (item 8.14 do TR).

Em relação a apresentação de balanço patrimonial e de demonstração de coeficientes e índices econômicos satisfatórios, tal exigência também é adequada para a contratação de obra.

No presente caso, o TR indica tal exigência no item 8.15 (fl. 95 do processo).

Para objetos mais complexos, desde que justificado, pode também ser exigida a declaração de compromissos que importe diminuição da capacidade econômico-financeira da empresa. No presente caso, referido documento não foi exigido.

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 foram indicados nos itens 8.18 a 8.27 nos seguintes termos:

Qualificação técnica-operacional

8.18 Registro ou inscrição da empresa licitante no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) e/ou CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), conforme as áreas de atuação previstas no Projeto Básico, em plena validade;

8.18.1 Sociedades empresárias estrangeiras atenderão à exigência por meio da apresentação, no momento da assinatura do contrato, da solicitação de registro perante a entidade profissional competente no Brasil.

8.19 Comprovação de aptidão para execução de serviço de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou regularmente emitido(s) pelo conselho profissional competente, quando for o caso.

8.20 Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contratos executados com as seguintes características mínimas:

8.20.1 Execução de estrutura metálica de cobertura - 350 m²:

A execução da estrutura metálica constitui uma das parcelas tecnicamente mais relevantes da contratação, por ser responsável pela estabilidade, segurança e desempenho estrutural da cobertura do ginásio. Trata-se de serviço que exige fabricação, montagem, alinhamento e fixação de elementos estruturais metálicos de grandes dimensões, envolvendo procedimentos especializados, equipamentos específicos e rigoroso controle de qualidade. A exigência de comprovação de execução mínima de 350 m² demonstra que a empresa possui experiência prática em



empreendimentos de porte semelhante, reduzindo os riscos de falhas executivas que possam comprometer a segurança da edificação.

8.20.2 Execução de telhamento com telha metálica - 350 m²;

A cobertura metálica representa elemento essencial para o desempenho funcional do ginásio, sendo responsável pela proteção da quadra esportiva contra intempéries e pelo adequado comportamento térmico e de estanqueidade da edificação. Sua execução demanda técnicas específicas de montagem, alinhamento, fixação e vedação, cuja inadequada execução pode ocasionar infiltrações, deslocamentos de telhas e redução da vida útil do sistema. A exigência de experiência prévia na execução de 350 m² de telhamento metálico busca assegurar que a futura contratada possua domínio das técnicas construtivas necessárias para execução de cobertura de grande porte.

8.20.3 Execução de piso de concreto polido -300 m²;

A execução do piso esportivo em concreto polido constitui parcela de elevada relevância técnica, considerando que a qualidade do acabamento superficial influencia diretamente na segurança dos usuários, na durabilidade da estrutura e na adequada prática das modalidades esportivas previstas. A obtenção de superfície plana, nivelada e com resistência compatível exige controle tecnológico, correta dosagem do concreto, acabamento especializado e observância dos procedimentos executivos específicos. Assim, a exigência de experiência mínima de 300 m² demonstra capacidade para execução de áreas contínuas de grande dimensão, compatíveis com o objeto licitado.

8.20.4 Execução de estrutura pré-moldada de concreto - 300 m²

A estrutura pré-moldada de concreto compõe o sistema estrutural da edificação, sendo responsável pela sustentação da cobertura metálica e pela estabilidade global do empreendimento. A montagem de elementos pré-fabricados demanda equipamentos específicos de içamento, controle geométrico, alinhamento estrutural e procedimentos executivos próprios, cuja correta execução influencia diretamente na segurança e no desempenho da obra. Dessa forma, a comprovação de experiência na execução mínima de 300 m² demonstra que a empresa possui capacidade operacional compatível com a complexidade dos serviços que serão executados.

8.21 Os quantitativos mínimos estabelecidos não correspondem à integralidade dos serviços previstos na contratação, tampouco representam exigência de experiência em obra idêntica, destinando-se apenas a demonstrar que a licitante possui capacidade operacional previamente comprovada na execução de parcelas de maior relevância técnica, em quantitativos compatíveis e proporcionais ao objeto licitado.

8.22 Para fins de comprovação de quantitativo mínimo de serviço, **será admitida a apresentação e o somatório de diferentes atestados** executados de forma concomitante ou não.

8.23 Os atestados poderão ser apresentados em nome da matriz ou da filial da empresa licitante.

8.24 Os atestados deverão referir-se a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente.



8.25 Serão aceitos atestados ou outros documentos hábeis emitidos por entidades estrangeiras quando acompanhados de tradução para o português, salvo se comprovada a inidoneidade da entidade emissora.

8.26 A apresentação de certidões ou atestados de desempenho anterior emitido em favor de consórcio do qual tenha feito parte será admitido, desde que atendidos os requisitos do art. 67, §§ 10 e 11, da Lei nº 14.133/2021 e regulamentos sobre o tema.

8.27 O licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados, apresentando, quando solicitado pela Administração, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foi executado o objeto contratado, dentre outros documentos.

Anoto que foi exigido registro ou inscrição da licitante junto ao CREA e/ou CAU.

No mais, verifica-se que a comprovação da aptidão técnica da EMPRESA para execução do objeto será realizada mediante apresentação de atestado(s) e/ou certidão(ões) emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou pelo conselho profissional competente, nos limites e condições apontados acima. Ademais, no que se refere à comprovação de quantitativos mínimos de experiência anterior, admite-se o somatório de atestados executados de forma concomitante ou não.

Quanto aos requisitos de **qualificação técnico-profissional**, estes foram apontados nos itens 8.28 a 8.33 do TR, sendo que, o item 8.29 e 8.29.1 dizem:

8.29. Apresentar profissional(is), abaixo indicado(s), devidamente registrado(s) no conselho profissional competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviço de características semelhantes, também abaixo indicado(s):

8.29.1 Para o Engenheiro Civil, ou outro: execução de estrutura de concreto armado e edificação de materiais mistos. Não é necessário metragem mínima.

Considerando que o objeto desta licitação consiste na execução de obra de construção de Ginásio de Esportes junto à Escola Municipal São João Batista, as exigências de comprovação de experiência anterior da empresa e do profissional responsável técnico mostram-se, em princípio, pertinentes ao objeto contratado.

Cabe destacar também que a definição concreta das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto, bem como a indicação dos serviços, quantitativos e experiências anteriores efetivamente necessários para demonstração da capacidade técnico-operacional e técnico-profissional, constitui atividade de natureza eminentemente técnica, cuja competência recai sobre a Divisão de Projetos de Engenharia e Arquitetura e demais setores técnicos envolvidos na fase de planejamento da contratação.

Assim, o atendimento aos limites legais, a avaliação acerca da pertinência técnica das experiências anteriormente exigidas, da similaridade entre os serviços indicados e o objeto licitado, bem como da efetiva necessidade das exigências formuladas, deve ser realizada pelo órgão técnico competente.



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. 26) apontou que:

Não serão aplicadas as medidas indicadas no art. 48 da LC 123/2006, tendo em vista que o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado, conforme inciso II do artigo 49 da mesma Lei Complementar.

Todavia, a justificativa apresentada mostra-se genérica, limitando-se a reproduzir as hipóteses legais, sem indicar, de forma concreta, quais características do objeto ou da execução contratual evidenciariam a ausência de vantagem para a Administração ou o eventual prejuízo ao conjunto ou complexo da contratação.

Com efeito, as hipóteses legais de afastamento das medidas previstas no art. 48 da LC nº 123/2006 encontram-se disciplinadas no art. 49 do mesmo diploma legal, destacando-se (a) a inexistência de, no mínimo, 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresa ou empresa de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório (art. 49, inciso II); (b) a ausência de vantagem para a Administração na adoção do tratamento diferenciado e simplificado; ou (c) a ocorrência de prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado (art. 49, inciso III).

Todavia, também se deve observar que, especificamente em relação às obras e serviços de engenharia, o art. 48, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006 **prevê mera faculdade administrativa quanto à exigência de subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte, não se tratando de imposição obrigatória ao gestor público.**

Assim, embora a motivação atualmente constante do Termo de Referência não se apresente tecnicamente adequada, não se identifica, em análise estritamente jurídica, ilegalidade manifesta no afastamento da aplicação das medidas previstas no art. 48 da LC nº 123/2006, especialmente diante da natureza e complexidade do objeto licitado. Recomenda-se, contudo, que em futuras contratações, sejam adotadas as cautelas para que sejam apresentados de forma mais precisa os fundamentos concretos que justificam a não adoção do tratamento favorecido previsto na legislação complementar.

Também 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 a minuta do edital observou tal benefício nos itens 6.21 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



O Departamento de Gestão de Compras no Memorando nº 9904/2026, declarou que foi adotada a minuta padronizada de edital disponibilizada pela Procuradoria Geral do Município para “Concorrência – Obras e Serviços de Engenharia”.

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); termo de contrato (Capítulo 10); 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); 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

2.11. Da minuta de contrato

Verifica-se que a minuta de contrato consta nas fls. 210-222 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, ainda que não haja declaração formal de sua adoção, 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.

No entanto, verifica-se que o item 1.3 da minuta contratual estabelece que “*o regime de execução é o de empreitada por preço global / contratação integrada*”.

A previsão deve ser corrigida, tendo em vista que, conforme consignado no Termo de Referência e nos demais documentos, o regime de execução adotado para a presente contratação é o de empreitada por preço global, não se tratando de contratação integrada. Recomenda-se, portanto, a adequação da redação da cláusula, a fim de eliminar a referência à contratação integrada e assegurar a necessária coerência entre os instrumentos que integram a contratação.

2.12. Das dúvidas suscitadas pelo Departamento de Gestão de Compras

Especificamente em relação às dúvidas suscitadas pelo Agente de Contratação no Memorando nº 9904/2026, o Departamento solicitou análise especial quanto aos seguintes itens:

- ***O Termo de Referência, no capítulo relacionado à qualificação técnica operacional, faz menção aos quantitativos relacionados aos atestados transcrevendo exatamente como sugeriu a equipe técnica da Secretaria Municipal de Planejamento. Acrescentei na redação do edital a expressão “no mínimo” para explicitar que os atestados poderão ser apresentados com quantidades iguais ou superiores, desde que atendam ao solicitado. Peço a confirmação se a redação está adequada e se pode ser mantida.***

RESPOSTA:

Quanto à indagação do Departamento de Gestão de Compras, não se identifica óbice à inclusão da expressão “no mínimo” nos quantitativos exigidos para fins de qualificação técnico-operacional.

O Termo de Referência já trata os valores indicados nos itens 8.20.1 a 8.20.4 como quantitativos mínimos de experiência anterior, de modo que a expressão apenas explicita que serão aceitos atestados com quantidade igual ou superior à exigida, sem alterar materialmente o requisito técnico definido pela equipe de planejamento.

Assim, a redação pode ser mantida, observados os quantitativos fixados no Termo de Referência e os limites do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021.



2.13. 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.

3. CONCLUSÃO

Nos limites da análise jurídica, conclui-se que o processo licitatório em análise se encontra satisfatoriamente instruído e, em princípio, compatível com as disposições da Lei nº 14.133/2021 e da regulamentação municipal aplicável, **desde que sejam previamente atendidas as recomendações específicas consignadas ao longo deste parecer.**

Antes da publicação do edital, deverão ser adotadas as seguintes providências:

- a. **Estudo Técnico Preliminar:** a equipe de planejamento deverá manifestar-se expressamente acerca da intenção de instituir, ou não, **matriz de alocação de riscos**. Caso opte por sua adoção, deverá identificar objetivamente os riscos com repercussão econômico-financeira a serem alocados entre as partes e promover sua incorporação ao instrumento contratual. Caso não seja adotada matriz, deverá ser corrigida a referência constante do ETP que afirma sua existência.
- b. **Análise e Mapa de Riscos:** a equipe de planejamento deverá avaliar especificamente os riscos para os quais foi prevista, como ação de contingência, a negativa de pedido de aditivo. Não sendo instituída matriz de alocação de riscos, deverão ser revistas as previsões que determinem genericamente o indeferimento de aditivos, consignando-se que eventual pleito será apreciado conforme as circunstâncias concretas, o contrato e a Lei nº 14.133/2021.
- c. **Viabilidade da contratação no ETP:** deverá ser retificado o capítulo 10 do ETP, que menciona objeto estranho ao presente processo — construção do CMEI Edilson Hobold —, substituindo-se o trecho por declaração de viabilidade referente exclusivamente à construção do ginásio da Escola Municipal São João Batista.
- d. **Disponibilidade orçamentária:** deverá ser comprovada, antes da publicação do edital, a efetiva suplementação da dotação orçamentária indicada na Requisição nº



MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

ESTADO DO PARANÁ

1497/2026, em montante suficiente para suportar a parcela da execução prevista para o exercício financeiro correspondente.

- e. **Minuta contratual:** deverá ser corrigido o item 1.3 da minuta de contrato, excluindo-se a referência à **contratação integrada**, uma vez que o regime de execução adotado é exclusivamente o de **empreitada por preço global**.

No mais, deverão ser observadas as demais orientações consignadas no parecer, especialmente quanto à preservação da competitividade, à vedação de direcionamentos na descrição do objeto e à observância dos princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Atendidas as providências acima, não se identifica óbice jurídico ao prosseguimento do procedimento licitatório e à abertura da fase externa.

Ressalta-se que a presente manifestação se limita ao controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, não abrangendo a revisão do mérito técnico dos projetos, memoriais, planilhas, quantitativos, composições de custos e demais documentos elaborados pelos setores técnicos, que permanecem responsáveis por sua suficiência, adequação e correção.

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: 2026.10.02 00:07:12 -03'00'

DEISE REGINA STRÖHER SPOHR

Procuradora Jurídica

Port. 532/2013 – OAB/PR 69.262