

PROCURADORIA-GERAL

PARECER Nº 498/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 20.676/25

EMENTA: . LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA. ORGANIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO 007/2024. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria-Geral, nos termos do §4º do art. 53 da Lei 14.133/21, para fins da análise jurídica da legalidade da minuta do edital de dispensa nº 117/2025 a ser celebrado entre o Município de Assis Chateaubriand/PR e a Universidade Estadual do Oeste do Paraná para prestação de serviços de serviços para a organização e execução do Concurso Público destinado ao provimento de cargos nível médio, médio normal/magistério, técnico e superior, sob o regime estatutário do Município de Assis Chateaubriand/PR.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- I) Estudo Técnico Preliminar (Despacho 1);
- II) Termo de referência (Despacho 5);
- III) Análise de riscos (Despacho 1);



IV) Documento de formalização de demanda (Despacho 5);

V) Autorização do chefe do Poder Executivo para instauração do procedimento licitatório (Despacho 10);

VI) Portaria de nomeação à Comissão Organizadora do Concurso Público (Despacho 2);

VII) Parecer Comissão de Licitação (Despacho 3);

VIII) Documentação relacionada à empresa e documentos relativos à habilitação (Despachos 6 e 7);

IX) Termo de Cientificação dos gestores e fiscais do contrato (Despacho 11)

X) Portaria de designação à função de fiscais e gestores do contrato (Despachos 12 e 13);

XI) Requisição de necessidade (Despacho 19);

XII) Portaria de designação à equipe de planejamento (Despacho inicial);

XIII) Justificativa do preço (Despacho 3);

XIV) Informações orçamentárias (Despacho 19);

XV) Portaria de nomeação à função de agente de contratação e equipe de apoio (Despacho 25);

XVI) Despacho da Comissão designada ao feito (Despacho 28)

XVII) Edital (Despacho 26);

XVIII) declaração de atendimento ao princípio da segregação das funções (Ausente)



XVII) Lista de verificação (Despacho 29).

É a síntese do necessário.

APRECIÇÃO JURÍDICA

Finalidade e abrangência do parecer jurídico

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

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

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

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

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

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos



decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

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

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



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

Avaliação de conformidade legal

No presente caso, os autos foram instruídos com lista de verificação, encartada no Despacho 29, documento que segue o modelo elaborado e disponibilizado pela Advocacia-Geral da União.

Do processo de contratação direta

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;



V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133, de 2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória. A priori, observam-se tais documentos acostados ao feito, entretanto, serão aduzidos apontamentos e/ou aprimoramentos aos referidos documentos. Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

Da equipe de planejamento da contratação

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória das contratações públicas deve obrigatoriamente ser precedida de planejamento formalizado e estruturado, compreendendo, entre outros elementos, a elaboração do estudo técnico preliminar (ETP), do termo de referência (TR) ou do projeto básico, bem como da estimativa de despesa. A adequada condução dessa etapa pressupõe a atuação coordenada e especializada de servidores formalmente designados, reunidos em Equipe de Planejamento, cuja instituição constitui requisito legal inafastável.

A exigência encontra respaldo nos artigos 5º, 7º e 18 da referida Lei. O artigo 5º consagra o princípio do planejamento como fundamento da gestão pública contratual, determinando que toda



contratação esteja ancorada em avaliação técnica, econômica e estratégica, voltada à satisfação do interesse público. O artigo 7º dispõe que a autoridade máxima do órgão deve designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da norma, com observância à segregação de funções e à qualificação técnica dos designados, a qual deve ser comprovada por formação compatível ou certificação emitida por escola de governo. O artigo 18, por sua vez, disciplina a fase preparatória da licitação, especificando os conteúdos mínimos que devem ser contemplados no planejamento, cuja elaboração está sob a responsabilidade direta da equipe designada.

No mesmo sentido, os Decretos Municipais nº 904/2023, nº 039/2024 e nº 909/2023, que regulamentam a aplicação da nova Lei de Licitações no Município de Assis Chateaubriand, reiteram a obrigatoriedade da constituição da Equipe de Planejamento mediante ato formal da autoridade competente (cf. artigo 6º dos Decretos nº 904/2023 e nº 039/2024 e artigo 8º do Decreto nº 909/2023).

Verifica-se, no presente procedimento, que a Administração atendeu à exigência legal ao nomear formalmente a Equipe de Planejamento, conforme previsto na legislação supracitada. A portaria de designação foi devidamente juntada aos autos, demonstrando o cumprimento do requisito legal quanto à estruturação da equipe responsável pela condução da fase preparatória da contratação.

Contudo, faz-se necessária a seguinte ressalva: embora a equipe tenha sido regularmente nomeada, alguns documentos integrantes da fase de planejamento (tais como o DFD, o Termo de Referência e o MR) não se encontram assinados digitalmente por todos os membros indicados na portaria de designação, o que orienta-se seja providenciado.



Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 2022, a IN SEGES/ME Nº 81, de 2022 e a IN SEGES/MP nº 05, de 2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME Nº 98, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme indicado no relatório deste parecer.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, serão feitas observações a título de orientação jurídica.

Documento para formalização da demanda

O documento de formalização da demanda foi anexado ao Despacho 1 do feito.

Ressalta-se que no documento em questão deverão estar previstos todos os conteúdos do art. 6º do Decreto municipal nº 903, de 2023 e do art. 10, § 1º, da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

Pelo exposto, deverá a Administração justificar a necessidade da contratação / descrever sucintamente o objeto / indicar a



quantidade a ser contratada considerada a expectativa de consumo anual / indicar a estimativa do valor da contratação / indicar a data pretendida para a conclusão da contratação / indicar o grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto / indicar eventual vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização da demanda para a sua execução / informar o nome da área requisitante ou técnica com a identificação expressa do responsável.

A priori, o DFD contempla os elementos supracitados.

Estudo Técnico Preliminar - ETP

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a

avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo



a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos



de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2022, deve a Administração observar as regras constantes do Decreto municipal nº 904/2023, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública municipal.

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaborou(ram) o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, algumas ressalvas e orientações são pertinentes, as quais passo a destacar:

a) O inciso IV do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 7º, inciso V, do Decreto nº 904/2023 determinam que as estimativas das quantidades sejam acompanhadas de memórias de cálculo e documentos de suporte.

O ETP fala de reposição do encerramento da vigência de certames anteriores, da necessidade de reposição de vacâncias e da



ampliação dos serviços prestados, entretanto, não apresenta documentos que fundamentem a estimativa nem a memória de cálculo utilizada para chegar aos números indicados (falta documentação de suporte), o que dever-se-á providenciar para corroborar as vagas indicadas do concurso, bem como o universo de interessados indicados no quantitativo.

b) O art. 8º, inciso III, do Decreto nº 904/2023 exige que sejam analisadas contratações anteriores de natureza semelhante, com base em relatórios de desempenho.

Não há referência a contratações anteriores ou ao aprendizado adquirido com experiências passadas para predeterminar o quantitativo, conforme subitem acima consignado;

c) O inciso VI do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 7º, inciso VI, do Decreto Municipal nº 904/2023 exigem que estimativa do valor da contratação, que deve estar acompanhada de preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos que a sustentem, podendo haver anexo sigiloso se necessário.

O ETP informa como os preços foram coletados, com menção à pesquisa de preços, entretanto, há mera indicação de valores sem a comprovação documental dos valores que embasam a pesquisa de preços.

d) O inciso IX do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 7º, inciso X, do Decreto Municipal nº 904/2023 determinam a demonstração dos resultados esperados em termos de economicidade e melhor aproveitamento de recursos.

O ETP, elenca os benefícios a serem alcançados, entretanto, não há definição de metas objetivas e indicadores mensuráveis. Observa-se que no ETP não se fez a inclusão de indicadores quantitativos e metas



mensuráveis que possibilitem a avaliação objetiva dos resultados após a contratação.

e) O inciso XII do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige a descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras. O Decreto Municipal nº 904/2023 (art. 7º, inciso II e XII) reforça a necessidade de critérios e práticas de sustentabilidade, como logística reversa e uso de recursos de baixo impacto ambiental.

O ETP embora aborde os possíveis impactos ambientais decorrentes da contratação e apresente algumas medidas mitigadoras ou práticas sustentáveis relacionadas ao objeto, não vincula as exigências à contratação, com previsão de cláusulas obrigatórias no edital que assegurem sua aplicação prática.

Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

f) O art. 8º, inciso III, do Decreto nº 904/2023 exige que sejam analisadas contratações anteriores de natureza semelhante, com base em relatórios de desempenho.

Observa-se que não há menção a contratações anteriores e ao aprendizado adquirido com experiências passadas o que enriqueceria o estudo do objeto a ser contratado.

g) O art. 10 do Decreto municipal nº 904/2023 autoriza e recomenda que os órgãos e entidades consultem ETP's já elaborados por outras administrações, como forma de identificar soluções semelhantes ou boas práticas aplicáveis ao caso concreto.



O ETP dos autos não menciona consultas realizadas a ETP's de outros entes públicos, sendo importante trazer referências a práticas adotadas por municípios com porte ou realidade similar.

h) Por sua vez, o inciso X do §1º do art. 18 dispõe sobre as contratações correlatas e/ou interdependentes, o ETP delinea que não há contratações correlatas ou interdependentes à fl. 6.

Plano de Contratações Anual - PCA

O Decreto nº 10.197, de 2022, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei nº 14.133, de 2022.

Convém lembrar que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 10.197, de 2022, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II.

No caso concreto, a Administração registrou que a demanda está devidamente contemplada no PCA do órgão, com a indicação corresponde no item 13 do ETP (à fl. 7) e no subitem 2.2 do TR.



Análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação.

No caso concreto, percebe-se que o mapa de riscos foi anexado ao Despacho 1, confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, sem maiores apontamentos sobre o tema.

Do orçamento da contratação, da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI e art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser



atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

A contratação direta não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

Quanto à justificativa de preços, deve a Administração verificar se o preço indicado na contratação está no parâmetro de mercado, em consonância com aqueles praticados em outras contratações públicas.

O art. 23 da Lei 14.133/2021 dispõe sobre a estimativa de preço para contratação, dispondo principalmente que 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.

Realizou-se pesquisa de preços levando-se em contratação a natureza da presente contratação direta por dispensa, no Despacho 3 do feito, com a explicação da metodologia aplicada ao caso em exame.

Por fim, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo e setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Termo de Referência



O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos



documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

(...)

Também devem ser observadas as disposições do Decreto municipal nº 39/2024, que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública municipal. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto, especialmente aquelas contidas no art. 7º, verbis:

Conteúdo

Art. 7º Deverão ser registrados no Termo de Referência os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

I - definição do objeto, incluídos:

a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização instituído pela Portaria SEGES/ME nº 938/2022, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; d) a especificação da garantia



exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o art. 34, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;

IX - estimativas do valor da contratação, nos termos do Decreto Municipal que regulamenta a elaboração de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, acompanhadas dos



preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaborou(ram) o termo de referência. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, algumas ressalvas são pertinentes, as quais passo a destacar:

a) No item 2.2 do TR menciona que o objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual 2025, no item 197 do plano anual versão 1.22 do Decreto 659/2025. **Ademais, observa-se a necessidade de que o documento ora citado seja publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.**

b) No TR não há certificação de que as condições de aquisição e pagamento observarão condições semelhantes às do setor privado ou a justificativa para não observância dessas condições.

c) No que se refere aos requisitos da contratação, reitera-se as orientações já delineadas quando da análise do ETP, sobretudo no que diz respeito aos critérios de sustentabilidade, sublinhando que se exige considerar critérios de sustentabilidade sempre que possível.

d) Exigências de qualificação que excedam àquelas previstas na Lei 14.1333/2021 deverão ser motivadas e justificadas no processo.



e) Apesar da tecnicidade do assunto, não se utilizou o catálogo CATSER/CATMAT no TR, justificando-se tal situação no Despacho 4;

f) Ademais, consta, à fl. 34 do TR, a avaliação de que trata o art. 8 do Decreto municipal nº 39/2024 (necessidade ou não de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527/2011).

g) Apresentou justificativa para vedação à subcontratação, com justificativa para tanto nos subitens 4.6 e 4.7 do TR.

Hipótese de dispensa contida no inciso XV

Nos moldes previstos no artigo 75, XV, da Lei nº. 14.133/21¹, a licitação será dispensável quando a contratação envolver instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação ética e profissional e não tenha fins lucrativos.

Da subsunção da norma posta ao caso em tela, é lícito concluir os seguintes requisitos correlacionados à instituição de ensino, quais sejam:

- a) A Instituição contratada, fazendo prova disso, detém como finalidade em seu estatuto, destinando-se a atividade de: ensino, pesquisa, extensão,

¹ “ Art. 75. (...) XVI - para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de insumos estratégicos para a saúde produzidos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da Administração Pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS, nos termos do inciso XII deste caput, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à entrada em vigor desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (Redação dada pela Lei nº 14.628, de 2023)



desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação;

b) A empresa contratada deverá deter inquestionável reputação ética e profissional;

c) A empresa contratada, com prova de tal fato, não tem finalidade lucrativa;

Por sua vez, o fato de a entidade contratada preencher os requisitos estatutários não é suficiente, sendo necessário, também, que “o objeto a ser contratada guarde estreita correlação com as atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional.”²

Contudo, ainda que se trate de contratação direta, faz-se necessária a formalização de um procedimento que culmine na seleção da proposta mais vantajosa para elaboração do contrato. Com este intuito, apresentou-se a justificativa dos preços ora contratados nos Despachos 3 e 4.

O Tribunal de Contas da União produziu duas súmulas quanto aos requisitos para as contratações diretas com base no art. 24, XIII da Lei 8.666/93, sendo uma genérica e outra especificamente para a hipótese de contratação de serviço de promoção e realização de concurso público:

Súmula TCU 250: “A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada compatibilidade com os preços de mercado.”

² Acórdão nº 1803/2010 – Plenário, TC- 005.848/2000-0
Página 22 de 47



Súmula TCU 287: “É lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.”

Deste modo, o TCU fixou o entendimento de que é juridicamente viável a contratação direta de instituição para a realização de concursos públicos com fundamento no art. 24, XIII da Lei 8.666/93, desde que preenchidos todos os requisitos constantes no citado dispositivo e esteja demonstrado, com critérios objetivos, no seu plano estratégico ou em instrumento congênere, a essencialidade do preenchimento do cargo objeto do concurso público para o seu desenvolvimento institucional (TCO11.348/2002-5, Acórdão nº 569/2005 -TCU).

Assim sendo dada a natureza do objeto, não há dúvida, pois, quanto à possibilidade de contratação direta no caso sob exame.

Contudo, deve-se observar que a mera previsão abstrata acerca da possibilidade de contratação direta não isenta o administrador público de verificara presença dos requisitos legalmente exigidos no caso concreto.

Logo, é a motivação, o detalhamento da contratação, que vai validar o processo. Há necessidade de nexo entre o dispositivo e o objeto a ser contratado.

Em síntese, são os requisitos para justificar a contratação direta de pessoa jurídica para a realização de concurso público com fundamento no art.75, XV, da Lei nº 14.133/2021:



a) a pessoa jurídica a ser contratada deve se atender à qualificação expressa no texto legal, ou seja, seu estatuto ou regimento interno deve apontar como finalidade institucional a dedicação ao ensino, à pesquisa ou ao desenvolvimento institucional;

b) tratar-se de pessoa jurídica sem fins lucrativos;

c) a instituição a ser contratada deve gozar de inquestionável reputação ético-profissional;

d) o objeto do contrato deve corresponder a um dessas especialidades;

e) o contrato deve possuir caráter intuito personae, de sorte que a execução das obrigações seja feita pela própria entidade, vedadas, a princípio, a subcontratação e a terceirização;

f) a expressão “desenvolvimento institucional” deve compreender bem ou validade sob a tutela da Constituição, conferindo à dispensa nota de excepcionalidade, não se destinando para a contratação de serviços, corriqueiramente encontrados no mercado;

g) deve estar demonstrada, no plano estratégico ou instrumento congênere da administração contratante, a essencialidade do preenchimento dos cargos para o desenvolvimento institucional como medida indispensável ao atingimento dos objetivos institucionais da organização.

No intuito de demonstrar a presença dos requisitos ora citados, apresentou-se justificativas, com documentação pertinente, nos Despachos 3 e 4 do feito.

A priori, é possível vislumbrar a presença dos requisitos necessários, conforme destaca-se a seguir:



No que se refere aos requisitos nas alíneas “a” e “b”, a partir da análise do estatuto social, assim se consignou à fl 1 da justificativa encartada ao Despacho 4 do feito, veja-se:

“A Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE é instituição pública estadual de ensino superior, sem fins lucrativos, com finalidades institucionais voltadas ao ensino, pesquisa e extensão, enquadrando se na hipótese legal acima mencionada.”

No que diz respeito à inquestionável reputação é ético-profissional, cabe ao gestor público, ao decidir sobre o fornecedor, justificar expressamente os elementos fáticos que motivam a conclusão, de modo a permitir o controle sobre o ato administrativo praticado. Deste modo, colhe-se da manifestação à fl. 1 o seguinte:

“A UNIOESTE possui ampla experiência na execução de concursos públicos e vestibulares, realizando anualmente seus próprios exames de seleção e prestando serviços de organização de concursos a diversos municípios do Estado do Paraná.

Essa atuação recorrente e exitosa demonstra inquestionável reputação ética e profissional, atendendo integralmente ao requisito legal previsto no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021. (...)

Nesta toada, o objeto do contrato deve corresponder a uma dessas especialidades (alínea “d”), o que se atestou à fl. 2 da justificativa apresentada, veja-se: “inquestionável reputação ético-profissional, comprovada por sua longa trajetória na organização de vestibulares próprios e concursos públicos de outros municípios, sem registro de



irregularidades; (...) e capacidade técnica e estrutura administrativa adequadas à elaboração e correção de provas.”

Acerca do caráter intuito personae do contrato que se pretende celebrar, observa-se que o TR - Termo de Referência no item 4.6 proibiu, expressamente a subcontratação, em consonância, com o regramento supracitado, apresentando justificativa para tanto no subitem 4.7, estando presente o requisito descrito acima contido na alínea “e”.

Em relação à alínea “f”, em especial: “não se destinando para a contratação de serviços, corriqueiramente encontrados no mercado”, quanto à natureza do objeto licitado, indicou-se assim no subitem 1.4 do TR, *in verbis*: “o(s) serviço(s) objeto desta contratação são caracterizados como serviço de natureza especial, conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar.” Que por sua vez assim preconizou no item 3, à fl. 1, vejamos:

“ O objeto desta contratação é classificado como serviço de natureza especial, em razão de suas especificidades técnicas e operacionais. Essa classificação decorre da necessidade de conhecimento técnico especializado, equipe qualificada, infraestrutura adequada, metodologia própria e observância de rigorosos padrões de segurança e sigilo.

A execução do objeto compreende múltiplas etapas interdependentes, abrangendo desde o planejamento e a elaboração das provas até a aplicação, correção e divulgação dos resultados, exigindo capacidade organizacional e tecnológica diferenciada, não se tratando, portanto, de serviço padronizado ou de natureza comum.”



Quanto à alínea “g”, sobre a essencialidade dos cargos a serem preenchidos entra na seara técnica, sendo que os Despachos 3 e 4 do feito adentram a este âmbito. Em relação ao quantitativo, fez-se ressalvas quanto à análise do ETP, cabendo seguir as recomendações ali delineadas ou afastá-las de forma motivada.

Sobre a conclusão da possibilidade da contratação assim à área técnica concluiu à fl. 2 no Despacho 4, senão vejamos:

“A contratação da Unioeste mostra-se a mais vantajosa para a Administração Pública, considerando: a) menor valor global entre as universidades públicas consultadas; b) ausência de fins lucrativos, o que reduz custos; c) inquestionável reputação ético-profissional, comprovada por sua longa trajetória na organização de vestibulares próprios e concursos públicos de outros municípios, sem registro de irregularidades; d) capacidade técnica e estrutura administrativa adequadas à elaboração e correção de provas; e) Atendimento à Recomendação nº 08/2017 do Ministério Público do Estado do Paraná; f) Observância aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e economicidade (art. 37, caput, CF).”

Autorização da autoridade competente

Por fim, há de ser jungida aos autos da contratação direta a autorização da autoridade competente (gestor do órgão/entidade). Consta, deste modo, a autorização do Chefe do Poder Executivo para a realização do processo, conforme Despacho 10 do feito.



Salienta-se que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Não basta, pois, a sua divulgação. Deve a informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente, conforme consta no parágrafo único do Art. 72 da nova lei de licitações

Dos Requisitos de Habilitação

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.



Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

Sobre o cadastro do CADIN, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos (art. 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024).

A priori, verificou-se a suposta inexistência de óbices para a sua contratação, tendo em vista que Despacho da Comissão designada para a presente licitação atestou no Despacho 28 a presença dos requisitos que ensejam a habilitação da empresa contratada.

Por fim, recomenda-se a atualização das certidões que estiverem vencidas ou próximas ao vencimento, antes da assinatura do contrato.

Minuta do edital

A presente análise parte também da Minuta do contrato anexo aos autos no Despacho 26 do feito.

O substrato básico dos contratos é o acordo de vontades com objetivo determinado, pelo qual as pessoas se comprometem a honrar as obrigações ajustadas. Com a Administração não é diferente, sendo apta a adquirir direitos e contrair obrigações, tem a linha necessária que lhe permite figurar como sujeito de contratos.

São vários os conceitos de contrato administrativo formulados pela doutrina, o respeitável doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo, define contrato administrativo como o ajuste entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.



Os contratos privados em geral traduzem um conjunto de direitos e obrigações em relação aos quais as partes se situam no mesmo plano jurídico. Não há supremacia de uma sobre a outra durante todo o processo.

O mesmo não ocorre com os contratos administrativos e isso é explicável pelo fato de que eles visam a alcançar um fim útil para a coletividade. Diante destas circunstâncias, é lógico que diante de um conflito entre os interesses do particular contratado e da Administração Pública contratante prevalecerá os interesses deste último.

Nesse sentido, necessariamente, deverá ocorrer a observância aos princípios expressos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios revelam as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles.

Por fim, mas não menos importante, faz-se referência à observância os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e segurança jurídica.

O princípio da motivação diz respeito a um ato ou efeito de motivar, e dar uma justificativa ou exposição das razões originária daquele ato administrativo. Diz ainda Celso Antônio Bandeira de Melo, “que o Princípio da Motivação impõe a Administração Pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada.”

Quando são desrespeitos estes princípios, é perfeitamente possível a responsabilização pessoal dos administradores das pessoas jurídicas, que participam da Administração Pública ou simplesmente são por esta controladas direta ou indiretamente, por atos lesivos ao patrimônio público, sujeitando-se obviamente, se for o caso, à incidência da Lei de Improbidade Administrativa.



Das cláusulas obrigatórias nos contratos administrativos

Os contratos administrativos devem prever, de forma obrigatória, todas as cláusulas elencadas no art. 89 da Lei nº 14.133/2021, o que não exclui outras disposições contratuais que se fizerem necessárias.

Assim está disposto, in verbis:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Em sentido similar, o Art. 92 do mesmo diploma legal preconiza, in verbis:

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

I - o objeto e seus elementos característicos;



II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas



técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

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

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



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

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

Os contratos individualizam relações jurídicas específicas, razão pela qual as minutas devem considerar as peculiaridades de cada caso, devendo contemplar cláusulas suficientes para detalhar o objeto, seu custo, os prazos, as obrigações envolvidas, as condições de execução e etc. Inexistindo ressalvas ao contrato apresentado. De todo modo, a priori não há asseverações sobre a minuta em apreço.

Do afastamento da licitação exclusiva e cota reservada

A adoção de certame exclusivo para ME/EPP (e equiparados) ou mesmo as cotas de 25% podem ser afastadas. A própria LC 123/2006 estipulou situações que justificam a não adoção, nesses certames, de competitividade restrita.

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente



e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - 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;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

(grifos nossos)

No mesmo sentido, o art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, estabelece que os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas em seu art. 10, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública OU representar



prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

(grifos nossos)

No caso em tela, não destinou-se a licitação exclusivamente à participação na licitação à microempresas e às empresas de pequeno porte, tampouco promoveu tratamento privilegiado à microempresas e às empresas de pequeno porte, em consonância com a dispensa de aplicação contida no mandamento legal acima delineado.

Designação de agentes públicos



Os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.



Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (Regulamento) Vigência

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente



contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

As regras do art. 9º da Lei nº 14.133/2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto:

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

O Decreto municipal nº 909/2023, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar todas as regras previstas no referido Decreto. Por conta de sua relevância, convém registrar que o artigo 12 do Decreto municipal nº



909/2023, tratou de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

Lei nº 14.133, de 2021

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).

(...)

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de



modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

(grifou-se)

Decreto nº 909, de 2023

Princípio da segregação das funções

Art. 12. O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o caput:

I - será avaliada na situação fática processual; e

II - poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:

a) da consolidação das linhas de defesa; e

b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

(grifou-se)

Por fim, convém observar que o artigo 29 do referido Decreto faz alusão à possibilidade de edição de normas internas a serem observadas pelos agentes públicos que atuam em licitações e contratos:

Art. 29. Os órgãos e as entidades, no âmbito de suas competências, poderão editar normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, pela equipe de apoio, pela comissão de contratação, pelos gestores e pelos fiscais de contratos, observado o disposto neste Decreto.



Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 909/2023, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

Frisa-se a necessidade de se respeitar o estatuído no inciso I, do Art. 10, do Decreto nº 909/2023, especificamente sobre a atuação das seguintes funções: do agente de contratação/pregoeiro e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito do Município de Assis Chateaubriand, qual seja:

“Art. 10. O agente público designado para o cumprimento do disposto neste Decreto deverá preencher os seguintes requisitos:

I - ser, obrigatoriamente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da administração pública;”

Da Subsunção da norma posta à apreciação ao caso em tela, observa-se que a administração poderá indicar exclusivamente servidores efetivos para as seguintes funções: “agente de contratação/pregoeiro e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos”, o que dever-se-á certificar o cumprimento nos autos.

No presente caso, foi juntado aos autos a portaria de designação da equipe de planejamento, do pregoeiro e da equipe de apoio bem como dos gestores e fiscais do ajuste.

Ainda, não foi certificado nos autos o cumprimento do princípio da segregação de funções, o que dever-se-á providenciar para o prosseguimento do feito.

Adequação orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal



Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. (grifou-se)

Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois



subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Atente-se que compete ao órgão verificar, previamente ao envio dos autos para análise do órgão de assessoramento jurídico, a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 52. do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000.

No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, “j”, c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, consta do Despacho 17 a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários relacionados à presente contratação, concluindo que não há recursos orçamentários no presente momento. Isto porque assim se consignou no Despacho 19 do feito

“Verifica-se que, na presente data, não há saldo orçamentário disponível na dotação indicada para suportar a totalidade da despesa decorrente da contratação. Ressalta-se, contudo, que o pagamento da obrigação está previsto para ocorrer no exercício de 2026, estando o respectivo valor contemplado na proposta da Lei Orçamentária Anual (PLOA) para aquele exercício, atualmente em tramitação.

Dessa forma, a contratação poderá ser formalizada no exercício corrente, observando-se que a execução



financeira ocorrerá apenas após a aprovação e vigência da Lei Orçamentária Anual de 2026, momento em que o crédito orçamentário correspondente será disponibilizado. Recomenda-se, portanto, que a Secretaria demandante acompanhe a tramitação do PLOA e, se necessário, adote as medidas cabíveis para garantir a adequada previsão e alocação dos recursos na dotação específica, em observância ao princípio do equilíbrio orçamentário e à regular programação da despesa pública. ”

É lícito concluir que não há previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação. O prosseguimento do feito está condicionado à demonstração do setor competente, com nova manifestação comprovando a disponibilidade orçamentária, com o provisionamento dos recursos orçamentários necessários, bem como a demonstração da despesa decorrente da contratação nas leis orçamentárias, o que ainda não existe no caso em exame.

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 6º da Lei nº 4.320, de 1964.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014 ("As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações



governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101, de 2000).

Da publicidade da contratação direta e do acesso à lei de acesso à informação

O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Nesse ponto, deve ser observado o disposto na Orientação Normativa AGU n. 85, de 3 de julho de 2024:

Nas contratações diretas, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma dos artigos 94, inc. II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p. único, do mesmo diploma.

De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- cópia integral do termo de referência; e
- contratos firmados e notas de empenho emitidas.



CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **entende esta Procuradoria-Geral pela o feito conta com diversas deficiências em seu bojo que impedem seu prosseguimento da maneira como se encontra, em especial, o prosseguimento do feito está condicionado ao atendimento das recomendações formuladas, especialmente, nos itens sublinhados deste parecer, destacando a ausência de disponibilidade orçamentária na presente data, conforme o Setor Competente, o que dever-se-á demonstrar para o correto prosseguimento do feito.**

Desta feita, há **possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo**, desde que cumpridas **todas** as orientações contidas no presente parecer.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, **ou após seu afastamento, de forma motivada**, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5 , da AGU.

À consideração superior.

Assis Chateaubriand/PR, 24 de novembro de 2025

Tárcio Vinícius Madeira de Brito

Procurador - OAB/PR nº 105.573

Portaria de Nomeação nº 031/2022

