



Ibiporã, 28 de abril de 2026.

Referência: Protocolo administrativo 7614/2026
Assunto: Solicitação de parecer jurídico
Encaminhamento: Secretaria Municipal de Administração – Departamento de Licitação

PARECER JURÍDICO Nº 052/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E MINUTAS. APLICABILIDADE DO ARTIGO 53, §4º DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. ANÁLISE FORMAL E MATERIAL DO CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. DEFERIMENTO CONDICIONADO AO CUMPRIMENTO DAS RESSALVAS E /OU RECOMENDAÇÕES.

1 - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo para a contratação mediante LICITAÇÃO PÚBLICA na modalidade CONCORRÊNCIA, com regime de execução empreitada por preço global, em sua forma eletrônica, que tem como finalidade a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para a reforma e ampliação do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS do município de Ibiporã/PR, com o preço global máximo de R\$ 690.723,50 (seiscentos e noventa mil, setecentos e vinte e três reais e cinquenta centavos).

Os autos foram instruídos com o Estudo Técnico Preliminar (ETP), contendo os seguintes documentos e informações:

- a) Solicitação de contratação com a justificativa da contratação por parte da Secretaria Municipal de Planejamento (fls. 3/6);
- b) Termo de aprovação de projetos (fls. 8);
- c) Memorial descritivo (fls. 9/72);
- d) Cronograma Físico Financeiro (fls. 74);
- e) Planilha Orçamentária (fls. 76/81);
- f) Mapa de Risco (fls. 47/55);
- g) Projetos (fls. 92/96);
- h) Matrícula do Imóvel (fls. 98/100);
- i) Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, do Engenheiro Civil, Sr. Pablo Murilo Kremer, para a atividades técnicas, projeto de blocos de concreto e projetos de estrutura de concreto armado (fls. 101);



- j) Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, do Engenheiro Civil, Rafael José Teixeira, para a atividade técnica, de elaboração de orçamento de reforma de edificação (fls. 102);
- k) Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, do Arquiteto e Urbanista, Júlio Cesar Dutra, para atividade técnica de projeto arquitetônico (fls. 103);
- l) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 106/127);
- m) Planilha de composição BDI (fls. 129/131);
- n) Cotações (fls. 132);
- o) Pedido de Compra nº 3435 (fls. 134/135);
- p) Pedido de Início de Processo Licitatório nº 1267/2026 (fls. 136/137);
- q) Autorização da Autoridade Competente (prefeito) (fls. 138);
- r) Minuta de Edital/Minuta do Contrato e anexos (fls. 142/202).
- s) Termo de Referência (fls. 203/2028);

É a síntese do que importa. Passo à análise do pedido.

2 - DA ANÁLISE E FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

2.1 - DO PARECER JURÍDICO – ART. 53 DA LEI 14.133/2021.

Primeiramente, importa asseverar que compete a este setor consultivo da Procuradoria-Geral do Município prestar assessoria sob prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

A presente análise partirá do pressuposto de que as especificações técnicas, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado foram regularmente determinados 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.

Assim, nos termos do parágrafo único do art. 53 “caput” e § 4º da Lei nº 14.133/21¹, segue Parecer Jurídico com o escopo de realizar o controle prévio de legalidade do processo licitatório, 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, desde que o faça de modo

¹Art. 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.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.



fundamentado, as ponderações e apontamentos legais, caso em que assumirá exclusiva responsabilidade pelo prosseguimento do certame.

2.2 - DA FASE PREPARATÓRIA.

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 10/2023 estabelecem quais elementos devem ser cumpridos nos autos do processo de contratação pública. Vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

§ 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 refulgos, quando aplicável;

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

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (grifei)

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada à inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Sobre o estudo técnico preliminar – ETP, conforme se depreende do art. 18, §2º, acima, são obrigatórios os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, quais sejam:



-
- a) Descrição da necessidade da contratação;
 - b) Estimativas das quantidades para a contratação;
 - c) Estimativa do valor da contratação;
 - d) Justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
 - e) Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Da análise dos documentos que compõe este processo licitatório, é possível constatar que a fase preparatória do processo licitatório (ETP) abrangeu os requisitos do art. 18 em questão, estando presentes os elementos obrigatórios e também os seguintes:

- a) Objeto da contratação e suas justificativas;
- b) Solicitação de compra;
- c) Autorização da Autoridade Competente;
- d) Termo de Referência;
- e) ETP – Estudo Técnico Preliminar;
- f) Orçamento estimado (planilhas);
- g) Dotação Orçamentária;
- h) Portaria de designação do agente de contratação e equipe de apoio nº 926/2025;
- i) Minuta do Edital;
- j) Minuta do Contrato;
- k) Mapa de Riscos.

Sobre a **análise de risco**, prevista no inciso X o art. 18 da NLLC e no §2º do art. 1º do Decreto Municipal nº 10/2023, Niebuhr² ensina que, enquanto a referida análise é, essencialmente, uma atividade de planejamento que permite à Administração identificar e tratar os riscos da licitação e da contratação, a **matriz de riscos** mencionada no art. 22 da mesma lei é uma cláusula ou documento contratual que distribui os riscos da contratação entre as partes.

No presente caso, foi apresentada a análise de riscos da contratação (em forma de tabela), com implementação de cláusula da matriz de risco no contrato (com alusão a link de acesso). Quanto à forma e conteúdo dos referidos documentos, deixo de emitir qualquer juízo de valor, pelas razões expostas no tópico 2.1 deste Parecer.

² Cf. NIEBUHR, Joel de Menezes. Vigência e Regime de Transição. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). Nova lei de licitações e contratos administrativos. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 93.



Por derradeiro, importante mencionar que, em 08/12/2025, foi publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) o Plano Anual de Contratações de Ibiporã – “PCA” do exercício de 2026, observando o art. 12 da NLLC³ e Decreto Municipal nº 06/2023, sendo necessário que a pasta certifique-se de que a presente contratação está prevista no referido PCA.

Sendo assim, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC.

2.3 - QUANTO A MODALIDADE LICITATÓRIA: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA.

O artigo 6º, XXXVIII, da Lei 14.133/2021, ao definir a concorrência, indica também quando ela poderá ser utilizada:

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;

No presente caso, o órgão técnico informou que o objeto do contrato contempla serviços comuns de engenharia, mostrando-se adequada a modalidade de concorrência eleita também quanto o critério de julgamento “menor preço”.

No caso em apreço (referente a Serviços de Engenharia), é possível notar que os procedimentos iniciais para abertura de procedimento licitatório foram corretamente observados, de modo que a escolha da modalidade está afinada aos critérios impostos pela complexidade do objeto a ser licitado, respeitando, por consequência os ditames Lei nº 14.133/2021.

2.4- QUANTO À GOVERNANÇA DA CONTRATAÇÃO.

³**Art. 12.** No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VII – 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 e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (grifei)



Nos termos do parágrafo único do art. 11 da Lei 14.133/2021 (reproduzido no §1º do art. 1º do Decreto Municipal nº 04/2023), a alta administração do órgão é responsável pela governança das contratações, que tem por função assegurar o alcance de seus objetivos⁴.

Por isso o Secretário **Municipal de Planejamento** e o Sr. Prefeito (Sr. José Maria Ferreira) devem firmar expressamente o compromisso com a governança e gestão da respectiva contratação, apresentando os instrumentos de governança exigíveis à todas as contratações públicas⁵, nos moldes do Decreto Municipal nº 04/2023.

Ressalto, ainda, que não há informações sobre a publicação do Decreto Municipal regulamentador que trate das Concorrências Públicas de forma mais específica, pelo que, enquanto não providenciada tal regulamentação, deve-se atentar às regras gerais da Lei nº 14.133/2021.

2.5- QUANTO A ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO.

Sobre a pesquisa de preços, o art. 23 da Lei 14.133/2021 define o “valor estimado” a ser considerado na contratação. No caso de obras e serviços de engenharia os incisos do § 2º do Art. 23, abaixo transcrito, estabelecem os parâmetros para a elaboração do orçamento, na forma do regulamento.

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

⁴**Art. 3º** Os objetivos das contratações públicas são:

- I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

⁵**Art. 6º** São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:

- I – Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS;
- II – Plano de Contratações Anual;
- III – Política de gestão de estoques;
- IV – Política de compras compartilhadas;
- V – Gestão por competências;
- VI – Política de interação com o mercado;
- VII – Gestão de riscos e controle preventivo;
- VIII – Diretrizes para a gestão dos contratos; e
- IX – Definição de estrutura da área de contratações públicas.

Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si. (grifo meu)



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.

Embora o dispositivo legal supracitado (art. 23, § 2º inciso I) estabeleça a prioridade na utilização de tabelas oficiais (SINAPI/SICRO) para formação de preços em obras e serviços de engenharia, o Decreto Municipal nº 05/2023 admite a utilização de pesquisa de mercado (cotações com fornecedores) na eventual impossibilidade de utilização dos parâmetros oficiais:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à média ou à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, tais como Painel de Preços, Banco de Preços, Banco de Preços em Saúde (BPS);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

(...)

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

- a) descrição do objeto, valor unitário e total;
- b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
- c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
- d) data de emissão; e
- e) nome completo e identificação do responsável.



No caso em tela, analisando a Planilha Orçamentária, verifica-se a existência de itens (locação de caçamba, cuumeira termoacústica, terça metálica, etc.) precificados mediante “cotação” ou pesquisas de preço de mercado, sem, contudo, haver prova nos autos dos orçamentos que embasaram os referidos preços (fls. 129/132).

Além de não terem sido juntados orçamentos de fornecedores ou outros documentos para comprovar a cotação daqueles itens, não se localizou também justificativa técnica atestando a impossibilidade ou inviabilidade de utilização dos parâmetros oficiais (SINAPI) para eles. A ausência dessa motivação afronta o § 1º do art. 5º do Decreto Municipal nº 05/2023 e o dever de transparência na formação dos preços.

Ademais, o ETP (fls. 111) menciona apenas a utilização do sistema SINAPI, gerando contradição com a planilha apresentada e omitindo a metodologia híbrida de composição de preço (SINAPI + Pesquisa de Mercado) efetivamente aplicada.

Desta forma, recomenda-se a apresentação de justificativa técnica esclarecendo as razões pelas quais os itens cotados via pesquisa mercado não puderam ser obtidos via SINAPI, bem como corrigir a informação apresentada no ETP de que o orçamento se baseou exclusivamente no SINAPI, nos termos do art. 1º, §1º⁶, do Decreto Municipal nº 05/2023, cumprindo também o requisito no inciso II do art. 3º⁷ do referido decreto.

2.6 - QUANTO AO REGIME: EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL

A empreitada por preço global é o regime em que se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total e deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem executados.

O artigo 46, inciso II da Lei Federal nº 14.133/2021, *in verbis*:

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

I - empreitada por preço unitário;

II - empreitada por preço global;

III - empreitada integral;

IV - contratação por tarefa;

V - contratação integrada;

VI – contratação semi-integrada;

VII - fornecimento e prestação de serviço associado.

⁶Art. 1º O presente decreto regulamenta o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública do Município de Ibiporã.

⁷Art. 3º O disposto no presente decreto não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, que serão norteados por tabelas específicas (SICRO e SINAPI). (...)

⁷Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

II - identificação de agente responsável pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;



§ 1º É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei⁸.

(...)

§ 9º Os regimes de execução a que se referem **os incisos II, III, IV, V e VI** do caput deste artigo serão **licitados por preço global** e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

Ademais, conforme dispõe o §9º, referido regime de execução adotará a sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

Nesta esteira, deve-se ressaltar que, segundo o art. 56, §5, da NLLC, a Administração tem a responsabilidade de estimar corretamente os quantitativos da planilha orçamentária, a fim de que o particular não seja prejudicado com eventuais variações de custos ou com exigências posteriores superiores ou diferentes daquelas inicialmente estimadas pela própria Administração.

Assim, uma vez que as planilhas de custos e formação de preços são peças fundamentais que integram a proposta do licitante, vinculando o futuro contrato e prestando-se, por exemplo, a respaldar eventuais variações de custos para efeito de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e também de aditivos contratuais, conforme entendimento do TCU, recomenda-se devida cautela na elaboração dos referidos documentos pela área técnica responsável.

2.7 - QUANTO À GESTÃO E À FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

A fiscalização é uma atividade que deve ser exercida de modo sistemático pelo contratante (no caso, o Município de Ibiporã) e seus prepostos, objetivando a verificação do cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos.

O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços, dos materiais, técnicas e equipamentos empregados, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste, na forma dos arts. 117⁹ e 140¹⁰ da Lei federal 14.133/2021.

⁸ § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação **de obras e serviços comuns de engenharia**, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

⁹ Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no [art. 7º desta Lei](#), ou pelos



Nos contratos de execução de obra ou prestação de serviços de engenharia, o desempenho das atividades de acompanhamento e fiscalização da execução contratual pressupõe a designação de um servidor efetivo ocupante do cargo de engenheiro ou arquiteto devidamente inscrito e habilitado no CREA ou CAU.

Nesses termos, a designação de servidores públicos para exercer funções de fiscal técnico e de membro da comissão de recebimento definitivo em contratos dessa natureza deverá ser proveniente da escolha entre os integrantes do quadro de pessoal do Município contratante que detenha a qualificação profissional relacionada à atividade a ser executada.

Assim, o servidor público designado para o exercício da função de fiscal técnico dos contratos de engenharia deve, não só estar inscrito no CREA ou CAU, mas também ocupar cargo de engenheiro ou arquiteto, sob pena de incorrer em desvio de função.

Destaca-se ser imprescindível a designação formal dos gestores e dos fiscais mediante confecção de Portaria específica (art. 11 do Decreto Municipal 002/2023), devendo ser delimitadas as suas respectivas atribuições e responsabilidades, respeitando-se o princípio da segregação de funções, que veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, senão vejamos o que dispõe o §1º do art. 7º da NLLC:

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)

respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

¹⁰ Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;



Assim, é imprescindível que a minuta contratual contenha cláusula indicando expressamente o(s) fiscal(is), gestor(es) e os membros da comissão de recebimento provisório e definitivo da obra ou serviço de engenharia, especificando as suas atribuições e responsabilidades quanto ao objeto da contratação.

2.9 - DOS REQUISITOS PARA A ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS ATINENTES À CONTRATAÇÃO.

2.9.1 - DO ETP/ TERMO DE REFERÊNCIA/ MEMORIAL DESCRITIVO/ PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO

Constam dos autos o documento intitulado **TERMO DE REFERÊNCIA**, o qual precisa ser complementado com algumas informações imprescindíveis para a boa execução do objeto, nos termos do art. 6º, XXIII e art. 40, §1º, da NLLC, abaixo¹¹.

Art. 6º, 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;

¹¹O art. 6º do Decreto Municipal 10/2023 é no mesmo sentido.



Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

§ 1º **O termo de referência** deverá conter os elementos previstos no [inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei](#), além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Por sua vez, o Decreto Municipal nº 10/2023, em seus arts. 4º e 7º, traz as seguintes regras:

Art. 4º. Quando da elaboração do ETP para a contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos, conforme disposto no § 3º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 7º. As licitações para aquisições de bens e prestações de serviços deverão ser precedidas de elaboração de termo de referência, que além do disposto no art. 8º deste Regulamento, os seguintes dados:

I - justificativa a respeito do não parcelamento do objeto, se for o caso;

II - controle da execução;

III - sustentabilidade;

IV - contratação de microempresas e empresas de pequeno porte;

V - subcontratação;

VI - alteração subjetiva;

VII - sanções administrativas;

VIII - a marca e similaridade; e

IX - a padronização;

Em se tratando o objeto desta contratação de obras e serviços comuns de engenharia e demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Assim, recomendo, para fins de maior clareza quanto às especificidades da contratação, que a área técnica revise o TERMO DE REFERÊNCIA quanto às informações e justificativas sobre a forma e critérios de seleção do fornecedor; a forma parcelada de fornecimento/ execução do serviço; os prazos e critérios para recebimento provisório e definitivo; as sanções por descumprimento contratual; o modelo de gestão contratual, as hipóteses de rescisão; as fiscalizações; subcontratação, alteração subjetiva; **especificação de garantia**, vigência contratual; entre outros estabelecidos nos artigos supra mencionados.

Ademais, os elementos necessários para a elaboração de memorial descritivo, projeto básico e projeto executivo também foram minuciosamente detalhados tanto pela Lei 14.133/2021 (art. 6º, XXIII, XXIV, XXV, XXVI), quanto pelo Decreto Municipal 10/2023 (art. 17 e seguintes), de



modo que recomendo à área técnica que CERTIFIQUE a presença de todos os documentos técnicos exigidos pela Lei, bem como que estes contemplam os elementos e descritivos necessários, suficientes e precisos, de acordo com a natureza, porte e complexidade do serviço de engenharia e/ou arquitetura, assegurando a viabilidade técnica e o adequado tratamento às especificidades do caso, nos termos dos dispositivos legais indicados.

2.9.2 - DA MINUTA DO EDITAL

Após análise do instrumento apresentado aos autos ora em estudo, constatou-se que o edital foi elaborado em harmonia com os ditames do art. 25 da Lei nº 14.133/21, destacando-se a clareza e objetividade do objeto da licitação, a previsão de requisitos pertinentes ao objeto do certame como condição de habilitação, fixação de critério objetivo para julgamento das propostas, prazos legais respeitados para impugnação ao edital, abertura das propostas e julgamento de recursos.

2.9.3 - DA MINUTA DO CONTRATO

Da análise da minuta do contrato, constatamos que o instrumento contém as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da NLLC, sendo necessárias, contudo, algumas correções, conforme apontamentos realizados no corpo da minuta, além dos que seguem no tópico seguinte.

2.10 - DOS DEMAIS APONTAMENTOS CABÍVEIS AO PROCESSO LICITATÓRIO EM APREÇO

Além da necessidade de revisão geral do procedimento (*ad cautelam*) para atendimento de todas as situações acima pontuadas, acrescentam-se e reforçam-se ainda os seguintes pontos que também merecem atenção por parte da alta Administração (Sr. Prefeito e Secretário da pasta solicitante), dos profissionais devidamente habilitados e responsáveis pelos instrumentos de planejamento (elaboração do ETP, TR, projetos e especificações de cunho técnico), dos responsáveis pela elaboração das minutas de edital e de contrato, do gestor e demais servidores envolvidos no procedimento:

- a) Diante da especificidade do caso em concreto, certifique-se de que todos os aspectos indispensáveis ao planejamento da contratação (do ponto de vista da abordagem econômica, social, ambiental e da sustentabilidade) estão sendo atendidos.
- b) Revisar os projetos básicos, arquitetônicos e projetos executivos (se houver), certificando que tais documentos técnicos observam a Lei 14.133/2021 (art. 6º, XXIII, XXIV, XXV, XXVI) e Decreto Municipal 10/2023 (art. 17 e seguintes), além das Orientações Técnicas IBRAOP – OT, Resoluções do Tribunal de Contas do Estado



do Paraná (TCE-PR) ou outras aplicáveis, ressalvados os casos em que são, justificadamente, dispensados ou substituídos por outros documentos;

- c) Retificar o texto do Contrato, Cláusula Sétima – Reajuste, que trata da estimativa de valor “7.1.1. O orçamento estimado pela Administração baseou-se na tabela de referência do SINAPI de fevereiro de 2026.
- a) Recomenda-se que, antes de se deflagrar a presente licitação, a área técnica certifique-se de que todas as licenças necessárias para a execução da obra/serviço estejam presentes, como requisito condicionante. O prosseguimento precipitado da presente licitação poderá gerar prejuízos econômicos ao Município que ensejam responsabilização (art. 18, §1º, XI¹², NLLC).
- b) Os órgãos técnicos devem, por ocasião da fase de planejamento, determinar o enquadramento e a necessidade ou não da realização de estudos de impacto de vizinhança relacionados à obra e aos serviços de engenharia a serem executados.
- c) A área técnica deve atestar que os documentos exigidos para fins de habilitação dos licitantes são realmente necessários, evitando formalidades excessivas, que acabam por restringir a competitividade do certame, ou insuficientes, que podem comprometer a boa execução do objeto contratado. Nesse contexto, cabe ao setor de engenharia do órgão licitante analisar concretamente e determinar quais exigências são consideradas imprescindíveis neste caso, de tal forma que seja atingida a finalidade pública e não se prejudique a isonomia.
- d) Quanto aos documentos exigidos para a habilitação, deverão ser atendidas as disposições previstas nos artigos 67 a 69 da NLLC e, para efeito de garantia ao adimplemento do contrato, as regras aplicáveis são aquelas do art. 96 e seguintes da referida lei.
- e) Exigir a apresentação de licenças ou declaração de qualquer natureza da proponente vencedora somente no momento de lavratura do contrato, não condicionando como requisito de habilitação e pagamento.
- f) O Termo de Referência faz alusão ao Decreto Federal nº 11.246/2022, que dispõe sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, o qual não tem aplicação às contratações realizadas no âmbito da administração pública municipal. Portanto, faz-se necessária a correção do Termo de Referência quanto a este ponto, devendo constar o Decreto Municipal nº 002/2023 correspondente.

¹² XI – contratações correlatas e/ou interdependentes;



-
- g) Revisem as disposições que versam sobre SANÇÕES, especialmente as que se referem à aplicação de multa. A penalidade deverá possuir natureza sancionatória e pedagógica e **respeitar o objeto da contratação**, de modo que não seja inócua e irrisória.
- h) Apresentar justificativa técnica esclarecendo as razões pelas quais os preços dos itens cotados via mercado não puderam ser obtidos via SINAPI, anexando os orçamentos obtidos, bem como corrigir a informação apresentada no ETP (item 6) de que o orçamento teria se baseado exclusivamente no SINAPI.
- i) Revisar o mapa de risco anexo, de modo que este esteja contemplando os requisitos mínimos da matriz de **alocação dos riscos** entre contratante e contratado, nos termos do art. 6º, XXVII, da NLLC.¹³ Anexar matriz de risco e/ou incluir cláusula na minuta do contrato (não se recomenda o uso de “link” para acesso).
- j) Certifique-se da possibilidade de se permitir ou não a contratação daquelas empresas que passam ou passarão por transformação societária, por fusão, cisão, incorporação (desde que não afete a execução contrato, a vedação não deve ser encarada como regra).
- k) Certifique-se ainda de que os prazos estabelecidos no edital e no contrato atenderão satisfatoriamente às necessidades da administração e que, sobretudo, serão razoáveis para a conclusão do objeto contratado. Em se tratando de contrato de escopo, a regra aplicável é a do art. 111 da NLLC para prorrogação.
- l) Certifique-se se o prazo de execução é suficiente dada à natureza do serviço.
- m) Incluir, no Contrato, cláusula que assegure as garantias LEGAIS previstas no Código de Defesa do Consumidor, deixando claro que será contada após o término da garantia contratual.

¹³Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;

b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;

c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;



- n) Certifique-se de que os prazos estabelecidos no TERMO DE REFERÊNCIA e nas minutas de edital e do contrato para a entrega e/ou substituição do item são razoáveis e se permitem prorrogação, dada a natureza do objeto e do disposto no TERMO DE REFERÊNCIA. Deverá ser informado se serão considerados somente dias úteis ou se a contagem se dará por dia corrido em **todos** os prazos mencionados em dias nas minutas integrantes deste procedimento.
- o) Como a NLLC estabelece que a participação de consórcios em licitações é considerada regra, recomendo INCLUIR a justificativa quanto à vedação estabelecida no Edital (item 5.3), demonstrando que a vedação não configura restrição à competitividade, economicidade e moralidade, por exemplo.
- p) Revisem a descrição do serviço junto aos responsáveis pela elaboração do Termo de referência, de modo que as especificações TÉCNICAS (atentando-se, inclusive, para a eventual necessidade de se exigir a apresentação de certificados, laudos ou outros documentos emitidos por órgãos oficiais (INMETRO, ABNT, etc.), com a devida justificativa), estejam de fato em consonância com as necessidades administrativas, bem como o prazo de garantia dos referidos serviços também na descrição dos mesmos, nos termos do art. 92, XIII, da NLLC.
- q) Todas as alterações acatadas deverão ser incluídas em todas as minutas e seus respectivos anexos, de modo que não haja nenhuma divergência que prejudique a compreensão dos interessados no certame, além de impugnações e pedidos de nulidade.

3 - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante a todo o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, e DESDE QUE atendidas todas as recomendações emitidas ao longo do Parecer, além daquelas realizadas no próprio corpo dos documentos analisados, OPINO pelo prosseguimento do certame.

Por fim, tendo em vista a manifestação conclusiva sobre a minuta do edital e, considerando a atuação consultiva no âmbito da PGM deste município, ressalta-se que não incumbe ao presente órgão jurídico o pronunciamento subsequente de fiscalização do cumprimento das recomendações realizadas neste parecer.

Destarte, tendo se observado tais requisitos, deve-se então obedecer ao interstício legal mínimo entre a publicação do anúncio de abertura do certame e a sua efetiva realização, conforme determina art. 55, II, da NLLC.

Ressalte-se, ainda, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da Secretaria solicitante, bem como, a verificação das dotações



orçamentárias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, pelo que o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

Nada mais havendo, remeta-se ao Departamento de Licitações para providências.

É o parecer salvo melhor juízo.

Ibiporã, na data da assinatura.

Simoni Takahashi Oliveira Brito
Procuradora do Município
OAB/PR nº 51.542