



Ibiporã, 18 de maio de 2026.

**Referência:** Protocolo eletrônico 5013/2026  
**Assunto:** Licitação. Pregão Eletrônico. Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 158/2026.  
**Encaminhamento:** Secretaria Municipal de Administração – Departamento de Licitação

### **PARECER JURÍDICO Nº 61/2026**

**EMENTA:** PREGÃO ELETRÔNICO. AMPLA CONCORRÊNCIA. TRATAMENTO FAVORECIDO PARA MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE. APLICABILIDADE DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021, DECRETO MUNICIPAL Nº 158/2026 E DOS DEMAIS DECRETOS MUNICIPAIS REGULAMENTADORES. POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA A ADEQUAÇÕES.

#### **1 - RELATÓRIO**

Trata-se de Processo Licitatório na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, do tipo menor preço, por LOTE, com tratamento favorecido para ME e EPP, que tem por objeto a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de portaria, com dedicação exclusiva de mão de obra, visando atender às necessidades das Secretarias Municipais do Município de Ibiporã – PR, com valor máximo estimado em R\$ 2.224.166,40 (dois milhões, duzentos e vinte e quatro mil, cento e sessenta e seis reais e quarenta centavos), conforme especificações do Edital e do Termo de Referência.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- 1) Pedido de início de processo licitatório nº 1271/2026 (fls. 3/4);
- 2) Autorização da Autoridade máxima (prefeito) (fls. 5);
- 3) Estudo Técnico Preliminar (fls. 9/21);
- 4) Análise de Risco (fls. 22/25)
- 5) Solicitação de compra elaborada pela Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, com justificativa da aquisição, assinada pela Secretária, Sra. Evely Aparecida Candido Zeferino (fls. 27/30);
- 6) Comunicação Interna assinada pelo Secretário de Administração, Sr. Juarez Afonso Ignácio, solicitando abertura de processo licitatório para contratação de empresa para prestação de serviço terceirizado de mão de obra de porteiro (fls. 31);
- 7) Termo de Referência (fls. 33/69);
- 8) Orçamentos de diversos fornecedores do ramo, banco de preços, portal de compras públicas e órgãos públicos (fls. 88/207);
- 9) Planilha Média de Preços (fls. 209);
- 10) Informações Complementares (fls. 211/2013);



- 
- 11) Pedido de Compra Final nº 3418 da Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, com indicação da dotação orçamentária (fls. 217/218);
  - 12) Minutas do Edital e Contrato (fls. 219/267).

Vieram os autos para análise e emissão de parecer jurídico quanto ao edital e minuta de contrato administrativo. É a síntese do que importa. Passo à análise.

## **2 - DA ANÁLISE E FUNDAMENTOS JURÍDICOS:**

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

Importa asseverar que compete a este setor da PGM prestar consultoria sob o 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 às questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

A Procuradora incumbida do ato analisará somente as questões relativas à legalidade da minuta do edital de Pregão Eletrônico e da minuta do contrato<sup>1</sup>, advertindo que todo procedimento licitatório deverá observar a legislação aplicável, não lhe competindo consideração alguma acerca do mérito da contratação em análise e da discricionariedade da Administração ao traçar os parâmetros da contratação entendidos como necessários, em especial, a formação do(s) lote(s) e item(s), os valores estimados e a forma para a respectiva execução, por exemplo.

Vale lembrar que as manifestações desta Procuradoria-Geral são de natureza opinativa e, desta forma, não vinculantes para o gestor público, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico desde que apresentadas as devidas justificativas e fundamentações.

### **2.2 - DA FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME**

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece quais elementos devem ser cumpridos nos autos do processo de contratação pública. Vejamos:

---

<sup>1</sup>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;

(...)

§ 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.

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



**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 refugos, 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.

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.

Tais elementos obrigatórios constam do ETP do presente certame, contudo não foram apresentadas as justificativas para a ausência dos demais elementos constantes do rol do §1º do art. 18, embora sejam eles facultativos.

Ato contínuo, da análise dos documentos que compõem este processo licitatório, é possível constatar que a fase preparatória do processo licitatório abrangeu os requisitos do art. 18 em questão, estando presentes:

- a) Objeto da contratação e suas justificativas;
- b) Solicitação de compra;
- c) Autorização da Autoridade Competente;



- d) Termo de Referência;
- e) Análise de Risco
- f) ETP – Estudo Técnico Preliminar;
- g) Pesquisas de Mercado;
- h) Dotação Orçamentária;
- i) Portaria de designação do pregoeiro e da equipe de apoio nº 926/2025;
- j) Minuta do Edital;
- k) Minuta do Contrato;
- l) Anexos.

Sobre a análise de risco, prevista no inciso X do art. 18 da NLLC e no §2º do art. 1º do Decreto Municipal nº 10/2023, foi apresentada a análise de riscos da contratação (em forma de tabela), com implementação de cláusula da matriz de risco no contrato. Quanto à forma e conteúdo dos referidos documentos, deixo de emitir qualquer juízo de valor, pelas razões expostas no tópico 2.1 deste Parecer.

### 2.3 - DA ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

A formação de preço máximo em licitação deve ter pesquisa criteriosa. Segundo o TCEPR, no Acórdão nº 1108/20 - Tribunal Pleno, a pesquisa de preços deverá buscar captar ao máximo possível os preços efetivamente praticados no mercado. Para tanto, pode abranger informações de outros órgãos e entes governamentais que tenham realizado procedimentos para aquisição de objetos similares.

Referida corte de contas defende que os procedimentos utilizados como referência devem ser analisados criteriosamente, para que sejam excluídos aqueles que, na avaliação da administração, possam resultar na distorção de valores em razão de diferenças nas quantidades ou nas condições do contrato a ser firmado.

Sobre a pesquisa de preços, o art. 23 da Lei 14.133/2021 define o “valor estimado” a ser considerado na contratação a partir dos seguintes critérios:

**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.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme **regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:**

- I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
- II – contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de



preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III – 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 hora de acesso;

IV – pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V – pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

A pesquisa de preços foi regulamentada pelo Município contratante através do Decreto Municipal nº 05/2023, dispondo em seu art. 3º sobre os requisitos mínimos para a sua materialização e, no art. 5º, sobre os parâmetros a serem utilizados, conforme se transcrevem:

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

I - descrição do objeto a ser contratado;

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

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

**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;

III - 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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

**IV - pesquisa direta com, no mínimo, três fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou**



V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até um ano anterior à data de divulgação do edital.

§ 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.

III- informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

**IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.**

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

Disso se depreende que a legislação de regência determina, em todas as modalidades licitatórias e de contratação direta, que o orçamento estimativo seja elaborado por meio de planilhas que detalhem, de forma individualizada, as unidades de fornecimento, quantidade e custo de cada produto/serviço.

Esse detalhamento deve ser inerente e proporcional ao próprio objeto a ser orçado, podendo envolver elevado nível de especificidade e complexidade. Em razão disso, o grau e forma do detalhamento do orçamento deve ser indicado pela unidade envolvida na contratação.

Ao realizar a pesquisa de preços, o responsável pela orçamentação precisa, além da descrição do objeto e da indicação de seus quantitativos, ter ciência de todas as demais condições inerentes à contratação que, direta ou indiretamente, impactem na formação do preço.

Também é recomendável que nos pedidos de proposta de preços, o pesquisador solicite que nas cotações apresentadas haja a declaração genérica de que os demais valores que incidam direta ou indiretamente sobre o custo do produto/serviço deverão estar inclusos na cotação.

Nesta toada, os seguintes documentos fundamentam o valor máximo estabelecido no presente certame:

- i. **FIs. 88 às 207:** Orçamentos de diversos fornecedores do ramo; Banco de preços, Painel de preços e preços praticados por outros órgãos públicos.
- ii. **FIs. 209:** Planilha média de valores, com base nas pesquisas realizadas.
- iii. **FIs. 69:** Planilha média de valores, com base nas pesquisas realizadas.
- i. **FIs. 211 às 2013:** Informações Complementares elaboradas pelo servidor incumbido da pesquisa de preços das contratações públicas, Sr. *Leandro Garcia Davólio*, cujas considerações finais restaram assim resumidas:



Portanto, com base no relato acima, acredita-se ter elaborado uma cesta de preços aceitáveis, os quais foram analisados de forma crítica e coesa para formação de preço de referência para o edital, em atenção às orientações do TCU e TCE/PR, e demais órgãos pertinentes.

Diante da necessidade da contratação dos itens do presente processo e levando em consideração que sua contratação se dará por meio de pregão eletrônico, modalidade esta considerada a mais adequada para gerar economia ao Município e resguardar o direito de participação para as empresas, solicita-se a consideração dos valores apresentados, acreditando que eles tendem a refletir a realidade de mercado, **sendo a contratação em lote único com base no valor total.**

Verifica-se, portanto, que a área técnica responsável pela orçamentação solicitou a consideração dos valores apresentados, os quais teriam sido obtidos de acordo com as orientações da legislação vigente, assim como do Tribunal de Contas da União – TCU e demais órgãos de fiscalização.

#### **2.4 - DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA: PREGÃO ELETRÔNICO**

A modalidade de licitação de Pregão Eletrônico, prevista no inciso I do art. 28 da NLLC, deverá ser obrigatoriamente adotada sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

É o que diz o art. 29 da NLLC:

**Art. 29.** A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

O art. 6º da Lei 14.133/2021 em comento traz as seguintes definições para “bens e serviços comuns” e para a modalidade **Pregão**:

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

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Segundo se observa das normas legais, a adoção do Pregão pressupõe a aquisição de bens e **contratação de serviços comuns**, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, de tal modo que possa ser plenamente compreendida pelo respectivo mercado fornecedor, independentemente da complexidade dos referidos bens ou serviços.



A doutrina ainda inclui as seguintes características básicas para o objeto a ser licitado por Pregão: disponibilidade no mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e casuismo moderado (a qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos).

Assim, justifica-se a adoção da modalidade licitatória Pregão Eletrônico para a aquisição dos serviços pretendidos.

## **2.5. DA APLICABILIDADE DA LEI 123/2006 (ME E EPP). Art. 4º da NLLC.**

Quanto à participação de ME e EPP, o Edital, em seu item 5, dispõe o seguinte:

### **5. RESERVA DE LOTES PARA ME E EPP:**

**5.1.** Será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 34 da Lei n.º 11.488, de 2007, e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei Complementar n.º 123, de 2006.

Dito isso, conclui-se que a opção no Edital pelo **TRATAMENTO FAVORECIDO** para ME e EPP observa aos ditames da LC nº 123/2006 e legislação Municipal vigente.

## **2.6 - DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO, POR LOTE (lote único)**

A Administração deve proceder ao parcelamento do objeto em itens ou lotes, sempre que a natureza da obra, serviço ou compra for divisível, com objetivo de propiciar a ampla participação dos licitantes, devendo as exigências quanto à sua habilitação ser proporcional ao parcelamento.

Sobre o tema, citamos o entendimento do Tribunal de Contas da União:

**Súmula nº 247 do TCU** – “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possa fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

A Súmula 247 do TCU, portanto, defende que o critério de julgamento menor preço por item, por aumentar a possibilidade de participação de licitantes, atendendo aos princípios da economicidade e competitividade, DEVERÁ ser adotado como regra, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

A NLLC, por seu turno, abraçou o entendimento daquela Corte de Contas no §1º do Art. 82, senão vejamos:



**Art. 82.** O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

Dito isso, uma vez que o objeto da licitação encontra-se estruturado em Lote Único (composto por apenas um único item) a adoção do critério de julgamento adotado está de acordo com a norma legal.

## 2.7 – DO TERMO DE REFERÊNCIA

O TERMO DE REFERÊNCIA **deverá ser complementado com informações imprescindíveis** para a boa execução do objeto e, por isso, precisa ser complementado, nos termos do art. 6º, XXIII e art. 40, §1º, da NLLC, in verbis:

**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;

**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 seu art. 7º, traz as seguintes regras:

**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;

Assim, deverão constar do referido documento informações e justificativas detalhadas sobre: forma e critérios de seleção do fornecedor; sustentabilidade; os critérios para recebimento provisório e definitivo e os responsáveis; se será permitida a subcontratação e alteração subjetiva; as hipóteses de rescisão; a adequação orçamentária, entre outros.

## **2.8. DA MINUTA DO EDITAL**

O Art. 25 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o edital de licitação deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

No presente caso, a minuta do Edital satisfaz os requisitos acima elencados, tendo satisfatoriamente apresentado informações sobre: modalidade licitatória, sessão pública, definição do objeto, exigências para participação, proposta inicial, preenchimento da proposta, abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances, aceitabilidade e classificação da proposta, habilitação, recurso, adjudicação e homologação do certame, pedido de esclarecimentos e impugnação ao edital, sanções administrativas e disposições gerais. Ademais o edital está devidamente acompanhado do Termo de Referência, da minuta do contrato e de outros anexos.

## **2.9. DA MINUTA DO CONTRATO. DAS CLÁUSULAS ESSENCIAIS (ART. 92 E INCISOS DA LEI Nº 14.133/2021)**

O art. 92 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelecem quais as suas cláusulas necessárias em todo contrato. A respeito disso, tem-se que a minuta do contrato administrativo abrange as referidas cláusulas necessárias e essenciais. No entanto, conforme observações por mim realizadas no corpo da minuta que se junta nesta oportunidade, bem como no tópico "DAS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS", serão necessárias algumas adequações.



## 2.10. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES COM BASE NA LEI Nº 14.133/21

A Lei nº 14.133/2021 estabelece diretrizes claras para a segregação de funções, com o objetivo de promover a independência e a imparcialidade nas etapas do processo licitatório. Referido princípio está implícito em diversos dispositivos, especialmente nos artigos que tratam da governança, da competência dos agentes públicos e da vedação a conflitos de interesse. Citem-se os dispositivos da NLLC:

O art. 5<sup>o</sup><sup>2</sup>: Os processos licitatórios devem observar os princípios da segregação de funções, da transparência, da competitividade e da isonomia. A segregação é essencial para evitar que uma única pessoa ou grupo concentre funções de planejamento, execução e controle, o que poderia comprometer a lisura do certame.

O art. 7<sup>o</sup><sup>3</sup>: Necessidade de designação de agentes públicos com atribuições específicas, como o agente de contratação, a comissão de contratação e a autoridade competente. Esses papéis devem ser exercidos de forma independente, garantindo que as decisões sejam tomadas por diferentes atores em momentos distintos.

O art. 8<sup>o</sup>, § 3<sup>o</sup><sup>4</sup>: Veda a participação de agentes públicos que tenham interesse direto ou indireto no certame, reforçando a necessidade de separação entre quem planeja, quem conduz e quem fiscaliza o processo.

A segregação de funções, portanto, é implementada por meio da divisão de responsabilidades entre a fase preparatória (elaboração do termo de referência, pesquisa de preços, elaboração do instrumento convocatório), a fase externa (julgamento de propostas, habilitação) e a fase de gestão contratual (fiscalização e execução do contrato).

Atento a isso, o Decreto Municipal nº 001/2023, em seu art. 5<sup>o</sup>, vedou a designação do agente público ao empenho simultâneo de funções mais suscetíveis a riscos nestes termos:

**Art. 5<sup>o</sup>**Fica vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, em observância ao princípio da segregação de funções, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência defraudes na respectiva contratação.

---

<sup>2</sup>**Art. 5<sup>o</sup>** 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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

<sup>3</sup>**Art. 7<sup>o</sup>** 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:

<sup>4</sup>**Art. 8<sup>o</sup>, § 3<sup>o</sup>** 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.



Desta forma, recomendamos que os agentes públicos designados para exercer funções na fase preparatória (fase interna) se abstenham de participar da fase de seleção do fornecedor (fase externa), sob pena de ferir o princípio da segregação de funções.

Para exemplificar, caso o agente público seja designado como pregoeiro, agente de contratação ou membro da comissão de contratação e também seja convocado ou nomeado para atuar na fase preparatória, é recomendado que ele deixe de exercer a função, em observância ao princípio da segregação de funções.

## **2.11. DA FISCALIZAÇÃO E DOS MECANISMOS DE MITIGAÇÃO DOS RISCOS DE RESPONSABILIZAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO**

Tratando-se de contratação de serviços terceirizados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a atuação da Administração Pública exige cautela redobrada.

A ausência de fiscalização eficaz atrai o risco de responsabilização subsidiária do Município de Ibiporã por eventuais encargos trabalhistas, previdenciários e fiscais inadimplidos pela contratada, nos termos da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e do artigo 121, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Na hipótese da ausência de decreto regulamentador específico no âmbito do Poder Executivo Municipal que discipline a fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, recomenda-se expressamente ao Gestor e aos Fiscais do Contrato (técnico e administrativo) a observância rigorosa, como parâmetro de boas práticas administrativas e preenchimento de lacuna normativa, das Instruções Normativas da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) — em especial a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (regras de execução e fiscalização).

Dito isso, para assegurar a regularidade da execução contratual e mitigação de riscos ao erário, a fiscalização deverá pautar-se nas seguintes diretrizes fundamentais extraídas do microsistema normativo federal:

- **Fiscalização Inicial (Início do Contrato):** Exigir da contratada a entrega do livro de registro de empregados, das CTPS digitalizadas dos porteiros alocados, e a comprovação de exames médicos admissionais e treinamentos específicos exigidos no Termo de Referência.
- **Fiscalização Mensal (Documental e Procedimental):** Acompanhar e condicionar o pagamento à apresentação prévia de: folha de pagamentos analítica e específica para o pessoal alocado em Ibiporã; comprovativos de pagamento de salários, vales-transportes e vales-alimentação; guias de recolhimento de FGTS e do INSS, acompanhadas dos respectivos comprovantes de quitação bancária e da relação de trabalhadores, e o controle de registro ponto dos porteiros.
- **Fiscalização Diária (In Loco):** O fiscal técnico deverá verificar o cumprimento da jornada de trabalho, a assiduidade, a regularidade na utilização de uniformes e Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), bem como coibir práticas que configurem desvio de função ou subordinação direta dos terceirizados a servidores municipais (evitando a pessoalidade).



- **Acompanhamento de Férias e Rescisões:** Monitorar as escalas de férias e os respectivos pagamentos com o terço constitucional, além de exigir a comprovação de quitação das verbas rescisórias em caso de desligamento ou substituição de funcionários, evitando o passivo oculto.

Não obstante o rigor na fiscalização documental, tem-se que tal medida, por si só, é insuficiente para assegurar isenção de responsabilidade do ente público. Por força do art. 121, § 3º<sup>5</sup> da Lei nº 14.133/21, a Administração deve prever mecanismos que resguardem o pagamento das verbas laborais.

## 2.12. DA NECESSIDADE DE REANALISE DO PERCENTUAL DE GARANTIA DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

No que concerne as **garantias de execução contratual**, deverá ser submetida a uma avaliação criteriosa para definição da porcentagem para garantia, levando em consideração a complexidade do objeto contratado e os riscos provenientes do contrato, em especial aos encargos trabalhistas.

Ademais, o TCU, à luz do art. 20<sup>6</sup> da LINDB, entende que, para a definição da garantia, inclusive do percentual a ser estabelecido em caso de caução, deverão ser considerados a complexidade do objeto contratado e os riscos provenientes do contrato, em especial aos encargos trabalhistas.

Neste aspecto, impende lembrar que o art. 98<sup>7</sup> da NLLC estabelece que, nas contratações de serviços, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a sua majoração para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise técnica e dos riscos envolvidos.

---

<sup>5</sup> Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;

II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;

III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;

IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;

V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

<sup>6</sup> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

<sup>7</sup> Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.



Deste modo, diante do elevado risco inerente à terceirização de mão de obra, recomenda-se a avaliação da majoração desse percentual para até 10% (dez por cento).

### 3. DAS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

Considerando a legislação aplicável e as recomendações dadas pelo TCEPR em casos análogos, e como forma de garantir a lisura do certame, recomenda-se mais uma vez aos agentes da contratação, área técnica e gestores envolvidos e interessados:

- a) Atente-se ao princípio da segregação de funções, evitando que o agente público que atuou na fase interna ou preparatória do certame NÃO seja o mesmo que participe na fase externa.
- b) Certifiquem-se acerca dos documentos exigidos para fins de habilitação dos licitantes são realmente necessários, como forma de se evitar formalidades excessivas, que acabam por restringir a competitividade do certame, ou insuficientes, que possam comprometer a boa execução do objeto contratado.
- c) Complementar as informações do Termo de Referência, conforme exposto no item 2.7, de modo a preencher os requisitos previstos em Lei.
- d) Definir expressamente, no Termo de Referência, a forma de entrega do objeto, especificando se ocorrerá de maneira integral ou parcelada, com a devida indicação de prazos, condições e cronograma, a fim de assegurar maior clareza, exequibilidade contratual e segurança jurídica ao procedimento.
- e) Recomendo que a pasta reavalie criteriosamente o percentual de garantia contratual exigido, ponderando a sua majoração para o limite de até 10%, do valor inicial do contrato, justificando-se pelos elevados riscos laborais e pela complexidade operacional inerentes dos serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.
- f) Recomenda-se a adoção das diretrizes de fiscalização material exaustiva (inicial, diária e mensal) previstas na IN SEGES/MGI nº 05/2017, sob pena de configuração de culpa *in vigilando* e consequente responsabilização subsidiária do Município, nos termos da Sumula nº 331 do TST.
- g) O item 5.2 do TR condiciona o pagamento à apresentação de certidões negativas fiscais, trabalhistas e previdenciárias.

Ocorre que, nos termos do art. 121, § 3º, inciso II, abaixo transcrito, é possível condicionar (reter) o pagamento mensal à comprovação da quitação das obrigações trabalhistas.

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

(...) II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;



Quanto às demais certidões, a jurisprudência do TJPR já pacificou entendimento no sentido de ser ilegal condicionar o pagamento de serviços efetivamente prestados à comprovação de regularidade fiscal geral (certidões negativas municipais, estaduais e federais).

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE TERMINAIS RODOVIÁRIOS. RETENÇÃO DE VALORES, ANTE A NÃO-APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS FEDERAIS. IMPOSSIBILIDADE. SERVIÇO EFETIVAMENTE PRESTADO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PROIBIÇÃO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA EM REEXAME NECESSÁRIO. I. Caso em exame 1. Mandado de segurança impetrado tendo em vista a retenção pela administração pública de valores contidos em nota fiscal, a qual foi emitida após a prestação do serviço contratado, sob a justificativa de não apresentação de certidão negativa de débitos federais. (...) III. Razões de decidir 3. “Apesar de ser exigível a Certidão de Regularidade Fiscal para a contratação com o Poder Público, não é possível a retenção do pagamento de serviços já prestados, em razão de eventual descumprimento da referida exigência”. (...)

(TJ-PR 00544999420258160014 Londrina, Relator.: Ramon de Medeiros Nogueira, Data de Julgamento: 15/12/2025, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 16/12/2025)

Assim, recomendo retificar o condicionamento expresso no item 5.2 do TR e, após, incluir na minuta contratual.

h) Certifiquem-se de que os **prazos** estabelecidos no Termo de Referência e no contrato para a entrega e/ou substituição do produto/serviço recusado, recebimento provisório e definitivo são razoáveis e se permitem prorrogação, dada à natureza do objeto e do disposto no TERMO DE REFERÊNCIA.

i) 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 8), demonstrando que a vedação não configura restrição à competitividade, economicidade e moralidade, por exemplo.

j) Verifica-se divergência entre as disposições constantes no Termo de Referência e na minuta contratual quanto ao prazo de vigência e à possibilidade de prorrogação contratual, circunstância que demanda adequação e uniformização das informações, a fim de evitar inconsistências e sanar eventuais dúvidas interpretativas.

Conforme art. 106 e 107 da NLLC, a possibilidade de prorrogação da vigência contratual ou a fixação do prazo por períodos mais longos (de até 5 (cinco) anos, prorrogáveis sucessivamente até o limite de 10 (dez) anos) atinge os contratos de natureza contínua, que são aqueles que versam sobre necessidades permanentes da coletividade e da Administração Pública e que, em razão disso, devem ser prestados ininterruptamente, sob pena de prejuízo ao interesse público

Sendo assim, se reconhecido expressamente pela Administração que o presente contrato possui natureza de **fornecimento/ serviço contínuo**, e não simples aquisição, o fundamento legal para a prorrogação encontra guarida no art. 107 da Lei 14.133/2021, caso em que deverá ser informada a previsão no plano plurianual correspondente.



k) 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. As sanções deverão estar de acordo com os riscos identificados na fase de planejamento da licitação.

l) O art. 18, § 1º, inciso IV<sup>8</sup>, da Lei 14.133/21, determina que a estimativa das quantidades seja obrigatoriamente acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, razão pela qual o ETP e o Termo de Referência deverão ser complementados com a justificativa (acompanhada de provas) dos quantitativos estabelecidos.

Ademais, certifique se durante a estimativa de custo foram considerados valores a título de adicional de insalubridade para postos que potencialmente há exposição dos servidores a agentes nocivos, por exemplo na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e Unidade Básica de Saúde (UBS).

m) 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 do certame.

#### 4 - 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 constantes deste 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 deste órgão jurídico, não lhe incumbe o pronunciamento subsequente de fiscalização do cumprimento das recomendações realizadas neste parecer.

Realizadas as alterações, recomenda-se a observância dos arts. 54, 94 e 175 da Lei 14.133/2021 quanto às publicações necessárias e do prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis a partir da divulgação do Edital para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo artigo 55, inciso I, alínea "a", da referida lei.

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

---

<sup>8</sup>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:

§ 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:

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;



É o parecer salvo melhor juízo.

Ibiporã, na data da assinatura.

**Simoni Takahashi Oliveira Brito**

Procuradora do Município

OAB/PR nº 51.542