



Ibiporã, 19 de junho de 2026.

Referência: Processo Digital 8635/2026

Assunto: Controle Prévio de Legalidade. Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e Decreto Municipal nº 159/2026. Concorrência Eletrônica. Obra de Engenharia (Infraestrutura das vias do Loteamento Cidade Balneário Tibagi e Rua Dr. Henrique do Recanto Kankan).

Encaminhamento: Secretaria Municipal de Administração – Departamento de Licitação

PARECER JURÍDICO Nº 97/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CONTRATAÇÃO DE OBRA DE ENGENHARIA. RECURSOS DE CONVÊNIO FIRMADO COM SECID/PARANACIDADE. EXAME PRÉVIO DE LEGALIDADE DAS MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO (ART. 53, §4º, DA LEI Nº 14.133/2021. AUSÊNCIA DE CLÁUSULA DE MATRIZ DE RISCO.

1 - RELATÓRIO

Trata-se de controle prévio de legalidade do processo licitatório para contratação de empresa especializada para a execução da obra de construção de pavimentação asfáltica em CBUQ, com fornecimento de equipamentos e materiais, das vias do loteamento Cidade Balneário Tibagi e Recanto Kankan, no Município de Ibiporã/PR.

Os principais parâmetros da contratação são:

- Modalidade: Concorrência, em sua forma eletrônica;
- Critério de Julgamento: Menor Preço;
- Modo de Disputa: Aberto;
- Regime de Execução: Empreitada por preço global.
- Valor Máximo Estimado: R\$ 15.759.663,95
- Origem dos Recursos: Convênio SECID/Paranacidade e contrapartida municipal.

Os autos encontram-se instruídos com os documentos essenciais descritos às fls. 2/786, incluindo Estudo Técnico Preliminar (ETP), Memorial Descritivo, Termo de Referência (TR), Projetos, Planilhas Orçamentárias (SINAPI), ART/RRT dos profissionais responsáveis e minutas do edital e do contrato e demais anexos.

É o relatório. Passo à análise jurídica do pedido.

2 - DA ANÁLISE E FUNDAMENTOS JURÍDICOS:



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

A atuação desta Procuradoria-Geral do Município (PGM) fundamenta-se no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, circunscrevendo-se estritamente ao controle prévio de legalidade das minutas de edital e de contrato e seus anexos.

Ficam integralmente fora do escopo desta análise as avaliações de natureza eminentemente técnica (critérios de engenharia, quantitativos, escolhas arquitetônicas), contábil ou financeira. Ademais, resguarda-se o juízo de conveniência e oportunidade (mérito administrativo) da alta administração quanto à necessidade da contratação. Este parecer possui natureza opinativa e consultiva, não vinculando o gestor, que poderá dissentir desde que de forma motivada.

2.2 - DA FASE PREPARATÓRIA E DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A fase preparatória do processo licitatório é estritamente orientada pelo princípio do planejamento, devendo observar os comandos do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 (NLLC) e as balizas regulamentares do Decreto Municipal nº 10/2023.

A análise técnica e jurídica desta etapa divide-se em dois aspectos fundamentais:

2.2.1 - Do Núcleo Mínimo Obrigatório do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O art. 18, § 2º, da NLLC estabelece um núcleo mínimo e indissociável de elementos que devem constar obrigatoriamente no Estudo Técnico Preliminar (ETP), sob pena de eivar de nulidade insanável todo o planejamento do certame. São eles:

- I. Descrição da necessidade: Justificativa clara da demanda pública pela contratação;
- II. Estimativa de quantidades: Quantificação amparada em memórias de cálculo idôneas;
- III. Estimativa de valor: Pesquisa analítica de preços para aferição do custo de mercado;
- IV. Justificativa de (não) parcelamento: Motivação técnica e econômica para a viabilidade do lote único ou divisão;
- V. Posicionamento conclusivo: Manifestação expressa sobre a adequação e a viabilidade da contratação.

Compulsando os autos, verifica-se que o ETP encartado às fls. 2/26 contemplou formal e materialmente tais requisitos, restando demonstrados o alinhamento com o interesse público e a viabilidade preliminar do objeto. Ademais, constata-se a regularidade na condução inicial do feito por meio da devida designação do Agente de Contratação (Portaria nº 926/2025).



2.3 - DA MODALIDADE LICITATÓRIA: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA

A escolha da modalidade licitatória seguiu estritamente os ditames legais. O art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021, define a Concorrência como a modalidade para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.

No âmbito local, o Decreto Municipal nº 159/2026 solidificou tal entendimento ao dispor em seu art. 1º, §2º, que: "A licitação deverá ser realizada pela modalidade concorrência no caso de contratação de obras." Portanto, a adoção da Concorrência em sua forma eletrônica atende perfeitamente aos blocos de legalidade federal e municipal.

2.4 - DA GOVERNANÇA DA CONTRATAÇÃO

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 objetivos.

Desse modo, faz-se imperioso que o Secretário Municipal de Planejamento e o Senhor Prefeito Municipal firmem expressamente nos autos o compromisso com a governança e a gestão da respectiva contratação, chancelando os instrumentos técnicos utilizados e garantindo o alcance dos resultados pretendidos.

2.5 - DA ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

O art. 23, §2º, inciso I, da NLLC, é categórico ao determinar que, em licitações de obras e serviços de engenharia, o valor estimado deve adotar prioritariamente as composições de custos unitários baseadas em sistemas de referência oficiais, citando nominalmente o SINAPI (para obras civis e edificações) e o SICRO (para infraestrutura de transportes).

O Decreto Municipal nº 05/2023, que regulamenta a pesquisa de preços local, prevê em seu art. 5º, §1º, que os parâmetros oficiais de governo devem ser priorizados, exigindo-se justificativa formal nos autos caso haja impossibilidade de sua utilização. Se for necessária a realização de cotações diretas com fornecedores privados (art. 5º, §2º), devem ser juntadas propostas formais e detalhadas (contendo descrição, valor, CNPJ, endereço e identificação do responsável).

In casu, a planilha orçamentária de fls. 141/142 apresentou a composição de preços com a utilização das tabelas oficiais SINAPI, ORSE e DER, sem demonstrar a utilização dos custos de referência das tabelas SICRO, ao contrário do disposto no ETP (fls. 8).

Desta forma, recomendo a revisão da planilha orçamentária, procedendo-se as correções que se fizeram necessárias notadamente quanto à utilização das tabelas SICRO.



2.6 - DO REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL

O regime contratual eleito foi o de Empreitada por Preço Global (art. 46, inciso II, da Lei nº 14.133/2021). Esse regime pressupõe que a execução da obra ocorra por preço certo e total, aplicando-se quando os quantitativos puderem ser definidos previamente pela Administração com elevada precisão.

Conforme determina o §9º do art. 46 da NLLC, a sistemática de medição e pagamento deve estar estritamente vinculada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro associadas ao cumprimento de metas de resultado, sendo peremptoriamente vedada a remuneração meramente orientada por preços unitários ou por execução de quantidades isoladas de itens. O art. 56, §5º, repassa à Administração a responsabilidade pela precisão desses quantitativos, a fim de evitar distorções contratuais.

Diante do impacto direto da planilha na execução contratual, recomenda-se que a área técnica responsável (Engenharia/Planejamento) certifique a exatidão e a consistência técnica de todos os quantitativos e composições de custos unitários antes da publicação do edital, mitigando riscos de aditivos precoces ou alegações de erro de projeto por parte do futuro contratado.

2.7 - DA GESTÃO E DA FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

O acompanhamento e a fiscalização da execução contratual constituem deveres indelévels da Administração (arts. 117 e 140 da NLLC). Em se tratando de obras e serviços de engenharia, dadas as especificidades técnicas do objeto, surgem exigências corporativas e funcionais inafastáveis:

- **Habilitação Profissional do Fiscal Técnico:** O servidor público designado para exercer a fiscalização técnica da obra deve ser, obrigatoriamente, ocupante do cargo efetivo de Engenheiro ou Arquiteto, devidamente inscrito e regular perante o conselho profissional competente (CREA ou CAU), sob pena de flagrante desvio de função e nulidade dos atos de aferição e medição.
- **Segregação de Funções:** Em estrita observância ao art. 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, a autoridade máxima deve assegurar que o agente responsável pelo acompanhamento e fiscalização não seja o mesmo responsável por funções administrativas conflitantes ou pela elaboração direta do planejamento orçamentário, mitigando riscos de fraudes ou ocultação de erros.
- **Formalização:** É indispensável que a designação dos gestores, fiscais técnicos e da comissão de recebimento definitivo ocorra por meio de Portaria específica e formal, nos moldes estabelecidos pelo art. 11 do Decreto Municipal nº 002/2023.



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

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

O Termo de Referência (TR), o Memorial Descritivo e os Projetos devem dialogar harmonicamente. O art. 6º, XXIII, combinado com o art. 40, §1º, da NLLC, exige que o TR apresente com clareza o modelo de execução, os critérios precisos de medição, a especificação das garantias da obra, as regras de assistência técnica pós-entrega e as sanções administrativas por atrasos.

Deste modo, a área técnica deve revisar o Termo de Referência para assegurar que constem de forma inequívoca as regras de sustentabilidade ambiental, o regime de subcontratação (se será vedado ou permitido parcialmente, limitado às parcelas não relevantes), e as regras detalhadas de recebimento provisório e definitivo.

De igual sorte, deve o setor de engenharia certificar que os projetos atendem às Orientações Técnicas do IBRAOP atualizadas e aplicáveis à obra/ serviço de engenharia, assegurando a viabilidade técnica e o adequado tratamento às especificidades do caso, nos termos dos dispositivos legais indicados, nos termos do art. 6º, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, da NLCC e art. 17 e seguintes do Decreto Municipal nº 10/2023.

2.8.2 - 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 disposição gerais. Ademais o edital está devidamente acompanhado ao Termo de Referência, da minuta do contrato e de outros anexos.

2.8.3 - 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.



2.9 - DOS DEMAIS APONTAMENTOS CABÍVEIS AO PROCESSO LICITATÓRIO EM APREÇO

Além da necessidade de revisão geral do procedimento (ad cautelam), a alta Administração, os projetistas, os redatores das minutas e os fiscais de contrato devem observar as seguintes determinações, organizadas por eixos de conformidade:

2.9.1 - Planejamento Técnico, Ambiental e de Vizinhança (Setor de Engenharia/Projetos)

- **Sustentabilidade:** Certificar que os aspectos indispensáveis ao planejamento da contratação sob a ótica econômica, social, ambiental e de sustentabilidade foram formalmente atendidos.
- **Conformidade dos Projetos:** Revisar os projetos básicos, arquitetônicos e executivos (se houver), garantindo estrita observância ao art. 6º, XXIII a XXVI da Lei nº 14.133/2021, ao art. 17 do Decreto Municipal nº 10/2023, às Orientações Técnicas do IBRAOP e às Resoluções do TCE-PR.
- **Licenciamento Prévio:** Certificar, como requisito condicionante à deflagração do certame, que todas as licenças necessárias para a execução da obra estão concedidas e juntadas, sob pena de responsabilização por eventuais prejuízos econômicos (art. 18, § 1º, XI, da NLLC).
- **Impacto de Vizinhança:** Determinar motivadamente o enquadramento e a necessidade (ou não) de realização de estudo de impacto de vizinhança para a implantação do equipamento urbano.

2.9.2 - Orçamentação e Matriz de Riscos (Setor Técnico e de Planejamento)

- **Apresentar os valores referenciais das tabelas SICRO:** O ETP menciona a utilização da referida tabela na composição de valores, razão pela qual se mostra viável a revisão da planilha e/ou a retificação dessa informação o ETP, fazendo constar apenas as tabelas oficiais efetivamente utilizadas.
- **Matriz de Alocação de Riscos:** Embora constem dos autos análise de riscos e matriz de riscos elaboradas na fase de planejamento, não foi identificada, na minuta contratual, cláusula específica ou remissão expressa à respectiva matriz de alocação de riscos. Considerando o disposto no art. 22 da Lei nº 14.133/2021, recomenda-se que a Administração avalie a conveniência de sua incorporação ao instrumento contratual, mediante cláusula própria ou por sua inclusão como anexo integrante do ajuste. Subsidiariamente, caso se opte pela manutenção da minuta padrão, recomenda-se que haja referência expressa à matriz de riscos constante do processo, atribuindo-lhe caráter vinculante para as partes, de modo a conferir



maior segurança jurídica à execução contratual e à apreciação de eventuais pleitos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

2.9.3 - Habilitação, Consórcios e Competitividade (Departamento de Licitações)

- Racionalidade das Exigências: Atestar e fundamentar que os documentos de habilitação técnica e econômico-financeira guardam estrita proporcionalidade com o objeto (arts. 67 a 69 da NLLC), eliminando formalidades excessivas que restrinjam a isonomia.
- Vedação de Consórcios: Incluir no processo justificativa robusta que fundamente a vedação à participação de empresas em consórcio, demonstrando que a medida não prejudica a competitividade e a economicidade do certame.
- Transformação Societária: Prever e regulamentar no edital a possibilidade de participação ou assunção do contrato por empresas em processo de transformação societária (fusão, cisão ou incorporação), desde que preservada a capacidade de execução do objeto.

2.9.4 - Ajustes Formais e Saneamento das Minutas (Edital e Contrato)

- Prazos e Natureza Contratual: Corrigir as inconsistências de prazo entre o ETP e o Contrato, aplicando expressamente a regra do art. 111 da NLLC por se tratar de contrato de escopo.

Ressalta-se que a minuta contratual, cláusula quinta, prevê vigência de 720 dias (prorrogável se o objeto não for concluído no período firmado no contrato, por sua vez o ETP (fls. 9) menciona que a vigência do contrato será de 12 meses e os serviços serão executados em 180 dias, recomendo revisar e sanar a divergência.

- Garantia de Execução: Reavaliar o percentual de garantia fixado em 5% (Cláusula Décima). Caso a engenharia considere a obra de alta complexidade, deve-se motivar a elevação para até 10% (art. 98 da NLLC); do contrário, manter o patamar regular justificando a baixa complexidade.
- Garantia Legal (CDC): Incluir cláusula contratual expressa determinando que a garantia legal prevista no Código de Defesa do Consumidor começará a fluir somente após o esgotamento do prazo da garantia contratual da obra.
- Determinação Final: Todas as alterações e correções acatadas em decorrência deste parecer deverão ser replicadas de forma idêntica e reflexa em todas as minutas e seus respectivos anexos, garantindo a perfeita harmonia do bloco editalício antes da publicação do aviso de licitação.

3 - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS



Diante do exposto, sob os aspectos estritamente formais e jurídicos, esta Procuradoria-Geral do Município emite PARECER JURÍDICO CONDICIONADO, opinando pela possibilidade de prosseguimento do certame, DESDE QUE atendidas integralmente todas as recomendações e correções de erros materiais apontadas neste opinativo.

Ressalta-se que, por força da competência consultiva, não cabe a este órgão jurídico a fiscalização subsequente do cumprimento das ressalvas ora estabelecidas, cuja responsabilidade recai integralmente sobre a autoridade competente e o órgão ordenador da despesa.

Atendidas as exigências, restará autorizada a publicação do edital, observando-se o interstício legal mínimo para a modalidade (art. 55, II, da Lei n.º 14.133/2021).

Remetam-se os autos ao Departamento de Licitações para as devidas providências.

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