



## PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo n. 7.019/2026

Processo Licitatório: Concorrência Pública

Objeto: Contratação de empresa especializada para execução de obras de engenharia destinadas à restauração da camada de rolamento (recape asfáltico) da Avenida Adelaide Farina

LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. CONCORRÊNCIA. RECAPE ASFÁLTICO. OBRAS DE ENGENHARIA. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. TERMO DE REFERÊNCIA. DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. ART – CREA-PR. CONFORMIDADE JURÍDICA. ENCERRAMENTO DA FASE INTERNA.

### 1. RELATÓRIO

Foi solicitado pelo Departamento de Compras parecer jurídico sobre o requerimento da Secretaria Municipal de Infraestrutura mediante licitação por Concorrência Eletrônica – Empreitada por Preço Global, com fundamento no art. 28, I, c/c art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021.

O Objeto da presente licitação é a possível Contratação de empresa especializada para execução de obras de engenharia destinadas à restauração da camada de rolamento (recape asfáltico) da Avenida Adelaide Farina, no Município de Rolândia/PR.

A licitação terá o valor estimado para a contratação é de R\$ 1.312.532,13 (um milhão, trezentos e doze mil, quinhentos e trinta e dois reais e treze centavos) e o requerimento aponta como justificativa para a presente contratação, dentre outros, o seguinte trecho:

*A presente demanda fundamenta-se na necessidade crítica de restauração da camada de rolamento da Avenida Adelaide Farina. A via desempenha papel estratégico na malha viária municipal, atuando tanto como via arterial (escoamento de grandes fluxos interbairros) quanto como perimetral de indústria (polo de tráfego de veículos pesados). Devido à sua classificação como perimetral industrial, a via é submetida a um VMDp (Volume Médio Diário de Veículos Pesados) elevado, o que acelera o processo de degradação, comprometendo a resistência na base das camadas betuminosas. A manutenção da via no estado atual compromete diretamente: - Escoamento de Produção - Conflito de Tráfego - Saneamento e Drenagem. A intervenção por meio de recape asfáltico em CBUQ (com dosagem compatível para tráfego pesado) é imperativa para evitar a reconstrução total da via (pavimentação nova), que demandaria recursos financeiros significativamente superior. A necessidade é, portanto, de ordem técnica, econômica e estratégica para o desenvolvimento industrial e mobilidade urbana do município.*

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:



- (i) *Anotação de Responsabilidade Técnica – ART nº 1720256097830 (CREA-PR), substituição sem custo à ART nº 1720240706246, de responsabilidade da Eng.ª Civil Adriana Takaoka Linhares, registrada em 16/10/2025;*
- (ii) *Memorial Descritivo e Especificações Técnicas (Recape Asfáltico – CBUQ – DER/PR ES-P 21/23);*
- (iii) *Projetos Executivos da Av. Adelaide Farina (P01 a P04), abrangendo trechos T01 a T06, totalizando 12.935,79 m²;*
- (iv) *Declaração de Disponibilidade de Créditos Orçamentários, assinada em 04/05/2026 pelo Contador Carlos Eduardo Drong (CRC PR-083213/O) e pelo Secretário de Finanças Eder Junior Evangelista;*
- (v) *Documento de Formalização de Demanda – DFD, datado de 04/05/2026, subscrito pelo Secretário Lucinei Aparecido Masson;*
- (vi) *Encaminhamento à Diretoria de Licitações pela Eng.ª Larissa Denobi Domingos (13/05/2026);*
- (vii) *Estudo Técnico Preliminar – ETP, elaborado pela equipe técnica da SMIF, aprovado pelo Secretário e pelo Prefeito Municipal Ailton Aparecido Maistro; (viii) Reserva de Saldo Orçamentário nº 2667, assinada em 06/05/2026;*
- (ix) *Termo de Referência – v.3.0;*
- (x) *Justificativa de exigências além do mínimo legal; e*
- (xi) *Planilhas de composição de preços unitários baseadas no DER-PR.*

O Departamento de Compras sugere a adoção da modalidade licitatória Concorrência Pública, por entender serem os serviços técnicos e especializados.

De pronto, vale ressaltar que o presente parecer é obrigatório, mas não vinculante, se reservando a aspectos jurídicos-formais, de forma que a autoridade competente poderá rejeitá-lo e prosseguir com o feito sob sua responsabilidade.

É o relatório. Passa-se a analisar.

## **2. DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às



necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

*A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)*

Destacamos que a decisão de mérito acerca da conveniência, oportunidade, necessidade, viabilidade orçamentária e tratativas relativas à efetiva aquisição dos bens ou prestação de serviço está a cargo das autoridades municipais e não deste procurador.

Desta forma, não temos objeção ao objeto licitado, desde que este não esteja atrelado materialmente a outra aquisição ou serviço a ser, ou já licitado.

Como se trata de parecer jurídico, cabe aqui a análise das questões atinentes ao Direito. Desse modo, a avaliação da correção da formação do valor estimado da contratação e os aspectos técnicos (análise de projetos, análise de plantas, descrições do objeto no Termo de Referência, etc.) não serão analisados, porque fogem ao conhecimento e da responsabilidade deste.

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

## 2.2 DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO – CONCORRÊNCIA PÚBLICA

Segundo a Lei n. 14.133 de 2021, a Concorrência Pública é modalidade de licitação obrigatoriamente utilizada para bens e serviços especiais, obras e serviços especiais de engenharia:

- bens e serviços especiais (conceituados no art. 6º, inciso XIV, da Lei 14.133, de 2021)
- obra (definida no art. 6º, inciso XII, da Lei nº 14.133, de 2021);
- serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (descritos no art. 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133, de 2021); e
- **serviços especiais de engenharia** (definidos no art. 6º, inciso XXI, alínea “b”, da Lei nº 14.133, de 2021, isto é, “aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso”).

Entretanto, a Concorrência não pode ser utilizada em casos de contratação de bens e serviços comuns que não sejam de engenharia, uma vez que, nesta hipótese, o pregão é obrigatório.

Prevê a Lei 14.133/2021:

*Art. 6º Omissis (...) XXIX - empreitada por preço global: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total; (...)*

A empreitada por preço global é um regime no qual a empresa contratada se compromete a realizar todo o empreendimento, desde a execução até a entrega final, por um preço fixo e previamente estabelecido. Nesse



MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA  
Estado do Paraná  
Procuradoria-Geral do Município

regime, o valor total a ser pago à contratada é determinado com base em uma proposta global que engloba todas as etapas, materiais, mão de obra, despesas e custos relacionados à obra ou serviço.

A principal característica desse regime é a fixação antecipada do valor total, o que proporciona uma maior previsibilidade de custos para o contratante. Isso pode ser especialmente vantajoso em situações em que é necessário estabelecer um orçamento claro desde o início do projeto.

No entanto, é importante ressaltar que, embora o valor global seja determinado antecipadamente, a qualidade e a conformidade com as especificações do projeto continuam sendo aspectos cruciais. A empresa contratada é responsável por cumprir todas as exigências contratuais, independentemente do valor previamente acordado.

Durante a execução do projeto, a empresa contratada assume a responsabilidade de gerenciar todas as etapas da construção, desde a preparação do terreno até a entrega final da obra. Caso ocorram variações nas quantidades de materiais ou outros imprevistos, a empresa contratada deve lidar com essas situações dentro do valor global previamente acordado.

Ao final do projeto, a empresa entrega a obra concluída e a prefeitura efetua o pagamento conforme o contrato. O Município beneficia-se da previsibilidade de custos, uma vez que o valor total já foi determinado antes do início da construção.

Importante não confundir o regime empreitada por preço global com o critério de julgamento menor preço global, possuindo conceitos distintos, não sendo dependentes ou excludentes.

MARÇAL JUSTEN FILHO lecionada que:

*Tal como a nomenclatura indica, a empreitada por preço global, existe um preço global pela obra ou serviço. O licitante obriga-se a executar a obra ou serviço mediante remuneração calculada para abranger todas as despesas inerentes à execução do objeto. Já na empreitada por preço unitário, o empreiteiro é contratado para executar o objeto, sendo o preço fixado por preço certo por unidades determinadas (art. 6º, inc. XXVIII). Portanto, a remuneração do particular é obtida pelo somatório dos diferentes itens contemplados numa estimativa de execução.*

Nesse regime, é comum que o pagamento seja feito com base em etapas ou marcos predefinidos no contrato. À medida que a obra avança e atinge essas fases, a Administração efetua pagamentos parciais de acordo com o valor contratado para cada etapa;

*Art. 45. As **licitações de obras e serviços de engenharia** devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais; IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística; V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida*

*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.*



MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA  
Estado do Paraná  
Procuradoria-Geral do Município

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

§ 2º A Administração é dispensada da elaboração de projeto básico nos casos de contratação integrada, hipótese em que deverá ser elaborado anteprojeto de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º desta Lei.

§ 3º Na contratação integrada, após a elaboração do projeto básico pelo contratado, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico.

§ 4º Nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital e o contrato, sempre que for o caso, deverão prever as providências necessárias para a efetivação de desapropriação autorizada pelo poder público, bem como: I - o responsável por cada fase do procedimento expropriatório; II - a responsabilidade pelo pagamento das indenizações devidas; III - a estimativa do valor a ser pago a título de indenização pelos bens expropriados, inclusive de custos correlatos; IV - a distribuição objetiva de riscos entre as partes, incluído o risco pela diferença entre o custo da desapropriação e a estimativa de valor e pelos eventuais danos e prejuízos ocasionados por atraso na disponibilização dos bens expropriados; V - em nome de quem deverá ser promovido o registro de imissão provisória na posse e o registro de propriedade dos bens a serem desapropriados.

§ 5º Na contratação semi-integrada, mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico.

§ 6º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.

§ 7º (VETADO).

§ 8º (VETADO).

§ 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.

O artigo 45 da Lei nº 14.133/21 estabelece normas que deverão ser observadas quando da contratação de obras ou serviços de engenharia. O artigo 46, por outro lado, indica os regimes de execução que poderão ser utilizados. Em síntese, poderão ser utilizados para a execução do contrato os seguintes regimes: empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa, contratação integrada, contratação semi-integrada e fornecimento e prestação de serviços associados.

Ao que se depreende, busca-se a contratação de pessoa jurídica para realização de obra de engenharia. Tal objeto, salvo melhor juízo, exige a adoção da modalidade concorrência, não se admitindo a realização de pregão, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 29 da Lei nº 14.133/21.



A concorrência é uma modalidade de licitação residual, aplicável em hipóteses nas quais não se admite a utilização do pregão. Ao que se verifica, esse é o caso dos autos.

### 2.3 PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO

A Lei n. 14.133/2021 distingue com precisão técnico-jurídica o Projeto Básico (art. 6., XXV) do Projeto Executivo (art. 6., XXVI). O Projeto Básico e o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra ou serviço, elaborado com base nos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental. Já o Projeto Executivo corresponde ao conjunto dos elementos necessários e suficientes a execução completa da obra.

Para a modalidade Concorrência, o art. 42, II, da Lei n. 14.133/2021 exige a apresentação de Projeto Básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório. O Projeto Executivo pode ser elaborado concomitantemente a execução das obras ou serviços, conforme autorizado pelo art. 24, parágrafo 2. da mesma lei - ou seja, pode ser desenvolvido pelo próprio contratado durante a execução, quando devidamente previsto no edital.

A forma de contratação adotada - Empreitada por Preço Global (art. 6., XXII) - exige, em princípio, a existência de Projeto Básico suficientemente detalhado, com quantidades e especificações precisas, pois o risco de variação quantitativa e alocado ao contratado. A ausência de projeto adequado em uma empreitada por preço global e apontada recorrentemente pelo TCU e TCE-PR como causa de aditivos ilícitos e de risco ao erário.

Trata-se de documento técnico que, aparentemente, está presente nos autos, sob responsabilidade técnica do Setor de Engenharia que elaborou.

### 2.4 DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ART. 6, XX

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei n° 14.133, de 2021 (art. 18, I, e §1º) estabelece que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.

Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei n° 14.133, de 2021).

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) está disciplinado no art. 6º, XX, da Lei n° 14.133/2021.

Ainda na Lei n° 14.133/2021, o seu art. 18, §§ 1º prevê os requisitos pelos quais o Estudo Técnico Preliminar deve conter os itens nele presentes.

Por sua vez, o § 2º do mesmo dispositivo prevê os requisitos mínimos do ETP, podendo os demais serem dispensados mediante justificativa.

Por fim, embora trate-se de documento de natureza técnica, teceremos em seguida diversas orientações relacionadas aos requisitos essenciais e não essenciais do ETP, recomendando-se ao órgão que se atente para sua observância, como garantia da regularidade jurídico formal do documento.



A justificativa da necessidade da contratação (Art, 18, §1º, inciso I) deve ser coerente com aquela apresentada pelo setor requisitante, no documento de formalização da demanda.

Necessário que o órgão apresente em seu Estudo Técnico Preliminar uma adequada estimativa das quantidades a serem contratadas (Art, 18, §1º, inciso IV), para atendimento do art. 72, II e art. 23 da Lei 14.133/21.

Para justificar a quantidade de serviço estimada, o órgão deve informar os critérios de medição utilizados, tais como registros das demandas contratadas nos exercícios anteriores consolidadas em "planilhas de consumo" e outros meios probatórios que se fizerem necessários.

No tocante à sustentabilidade das contratações (inciso XII), recomenda-se a consulta do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU.

Ao final dos Estudos Preliminares, devem os responsáveis manifestar-se pela viabilidade ou não da contratação.

Assim, necessário estarem presentes estes itens, ou a justificativa da ausência, para o ETP.

Analisando-se o caso concreto, em relação ao Estudo Técnico Preliminar, observou-se que estão presentes os principais itens exigidos pela legislação, com a justificativa técnica de responsabilidade da Secretaria Demandante.

## 2.5 GERENCIAMENTO DE RISCOS

Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado pela Administração com indicação dos riscos, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventivas e de contingência ao objeto a ser contrata.

Consta do processo Matriz de Riscos devidamente elaborado pelo Setor Demandante.

## 2.6 DO TERMO DE REFERÊNCIA

Inicialmente, cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência regularmente presente nesta Municipalidade, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Posto isso, o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, define o termo de referência como documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos estipulados neste artigo, sendo a definição do objeto, fundamentação da contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução e gestão do contrato, critérios de



medição e pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, estimativa do valor da contratação e adequação orçamentária.

Em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as informações de especificações do produto, indicação do local de entrega e especificação de garantia exigida, se for o caso.

Deve o gestor se atentar para a vedação da aquisição de bem de luxo disposta no art. 20, da Lei 14.133/2021. Considera-se bem de luxo o bem de consumo de alta elasticidade-renda da demanda, tendo com características tais como: ostentação, opulência, forte apelo estético ou requinte. Os itens de consumo deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo.

Não havendo garantia, deve a administração justificar sua ausência. Havendo indicação de marca, deve a administração demonstrar sua necessidade conforme art. 41, I, da Lei 14.133/2021 e Súmula 270 do TCU.

A exigência de prova de conceito, amostra, protótipo, testes e outras formas de avaliação de conformidade do objeto é excepcional. Eventual exigência nesse sentido deve ser ponderada pela Administração à luz do caso concreto, mediante justificativa. O insucesso em contratações pretéritas pode justificar essa previsão. Há itens de baixa qualidade que simplesmente não funcionam como deveriam, embora possuam descrição técnica semelhante à de objetos de boa qualidade.

O Termo de referência deve manter coerência com o disposto no Edital padrão adotado e no Estudo Técnico Preliminar que serve de base para sua elaboração, especialmente no tocante à descrição da necessidade, descrição da solução adotada, definição do objeto, estimativa do quantitativo e valor estabelecido para cada serviço a ser prestado, requisitos de habilitação, forma de gestão, execução e fiscalização do contrato e pagamento das despesas contratuais.

Não há que se prever critério de seleção e julgamento de propostas no Edital ou Termo de referência, pois todos os credenciados, desde que devidamente habilitados, devem ser considerados aptos a contratar com o Órgão Credenciante, buscando ampliar ao máximo a disponibilidade do serviço.

Devem ser indicados os recursos existentes e suficientes à cobertura das despesas inerentes aos futuros contratos, conforme disponibilidade declarada pelo Ordenador de Despesas.

Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, são estes os requisitos do Termo de Referência.

Analisando-se o caso concreto, em relação ao Termo de Referência, observou-se que estão presentes os principais itens exigidos pela legislação, com a justificativa técnica de responsabilidade da Secretaria Demandante.

## **2.7 DO TRATAMENTO DIFERENCIADO AS ME/EPP – LEGISLAÇÃO APLICÁVEL**

Nos termos do art. 48, incisos I e III, da Lei Complementar nº 123/2006, a Administração Pública deve observar mecanismos específicos de tratamento diferenciado e favorecido às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) nas contratações públicas. Referidas disposições objetivam fomentar a competitividade desses entes econômicos.



MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA  
Estado do Paraná  
Procuradoria-Geral do Município

No âmbito deste Município, a matéria foi especificamente regulamentada pelo Art. 34 da Lei Complementar Municipal nº 23/2008, que, em sua redação atual (dada pela Lei Complementar nº 176/2025), estabelece parâmetros próprios para a aplicação de tais benefícios, senão vejamos:

*Art. 34 (...)*

*§ 1º (...)*

*III - Realização obrigatória de licitação destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresa de pequeno porte nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até 200.000,00 (duzentos mil reais).*

*V - Em certames para aquisição de bens e contratação de serviços de natureza divisível cujo valor da licitação, lote ou item ultrapasse o valor de 200.000,00 (duzentos mil), deverá ser estabelecida cota de 25% (vinte e cinco por cento) para a contratação de microempreendedores individuais, microempresa e empresas de pequeno porte."*

Registre-se, por dever de ofício, que a referida norma municipal, ao estabelecer limites de valor superiores aos previstos na legislação federal, o faz com base em interpretação extensiva do Art. 47, parágrafo único, da LC 123/2006. Cumpre informar, contudo, que por se tratar de matéria ainda não pacificada pelos Tribunais Superiores ou pelo Tribunal de Contas do Estado, remanesce um risco jurídico residual de que tal critério venha a ser questionado em controle externo futuro. Não obstante, em observância ao princípio da legalidade e à presunção de constitucionalidade da norma municipal vigente, passa-se à análise do certame sob a ótica da legislação local.

Conforme dispõe o inciso III do §1º do art. 34 da Lei Complementar Municipal, será obrigatória a realização de licitação destinada exclusivamente à participação de ME e EPP quando o valor estimado do item da contratação for igual ou inferior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). A análise deve ser realizada item a item, e não com base no valor global do certame. Portanto, em licitações compostas por diversos itens, caso todos sejam inferiores ao limite legal, a licitação deverá ocorrer integralmente com exclusividade

para ME / EPP. Quando houver a combinação de itens abaixo e acima desse patamar, a exclusividade deve ser aplicada apenas aos itens elegíveis, permanecendo os demais sujeitos ao exame de sua divisibilidade.

Já o inciso V do mesmo dispositivo impõe à Administração a obrigação de reservar, nos certames destinados à aquisição de bens e serviços de natureza divisível, cota de até 25% do objeto para a contratação exclusiva de ME e EPP. Essa regra incide sobre os itens cujo valor seja superior a R\$ 200.000,00, desde que o objeto seja suscetível de fracionamento sem prejuízo à sua execução. O critério da divisibilidade deve ser verificado de forma objetiva, com base na possibilidade técnica e operacional de fornecimento por mais de um fornecedor.

A caracterização da divisibilidade exige uma análise específica do objeto licitado. Um exemplo frequentemente citado é a aquisição de itens padronizados e repetitivos, como materiais de consumo, em que diferentes fornecedores podem entregar partes da quantidade total. Assim, caso não haja exigência de fornecimento único, entrega simultânea ou padronização absoluta, impõe-se a aplicação da cota de 25% para ME e EPP nos itens acima do teto de exclusividade. Por outro lado, se houver justificativa técnica demonstrando a inviabilidade do fracionamento, poderá o objeto ser considerado indivisível, afastando-se a obrigatoriedade da reserva de cota, desde que haja fundamentação técnica constante dos autos do processo licitatório.



Dessa forma, os editais de licitação devem conter cláusulas expressas sobre a análise da divisibilidade dos objetos e sobre a aplicação (ou não) das cotas destinadas às ME/EPP, acompanhadas de justificativas técnicas sempre que a reserva não for adotada.

In casus, do processo consta:

*“Ampla concorrência, sem exclusividade para ME e EPP, mas mantendo os demais benefícios de empate ficto e regularização tardia às mesmas. Com o objetivo de equilibrar a ampliação da concorrência e o apoio às microempresas e empresas de pequeno porte, assegurando, assim, um processo justo e competitivo para todos os participantes, em conformidade com os princípios da legalidade, isonomia e eficiência. “*

É a manifestação quanto à este ponto.

## **2.8 DA PESQUISA DE PREÇOS – ORÇAMENTOS OBTIDOS.**

É cediço que a elaboração da estimativa de preços nos procedimentos de contratação exige ampla pesquisa de preços, a fim de permitir a identificação precisa da faixa usual de valores praticados para objeto similar ao pretendido.

No sentido, da Lei nº 14.133/2021 em seu art. 23, §1º, assim disciplinou sobre o valor estimado da contratação.

*Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*

*§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:*

*I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;*

*II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;*

*III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

*IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

*§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado*



MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA  
Estado do Paraná  
Procuradoria-Geral do Município

*nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.*

No âmbito Municipal, o Decreto nº 388/2024 consignou expressamente sobre a pesquisa de preços nos incisos dos artigos. 22 à 27, quanto à obras, utiliza-se o seguinte:

*Art. 27. Na elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia a serem realizadas em âmbito municipal, quando se tratar de recursos próprios, observar-se-á como parâmetro normativo, no que couber, o disposto no Decreto Federal nº 7.983, de 8 de abril de 2013, e na Portaria Interministerial 13.395, de 5 de junho de 2020 ou outras normativas que vierem a substituí-los.*

*IN 16 de 2024 – Pesquisa de Preços Rolândia - Art. 01º – Esta Instrução Normativa dispõe sobre 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 municipal.*

*Parágrafo Único:*

*O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia.*

Da análise dos documentos que compõem o processo, extrai-se que a pesquisa de preços adotada pela equipe técnica para apuração do valor estimado de R\$ 1.312.532,13 baseou-se nas tabelas oficiais do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER-PR, mediante o método de Composição de Preços Unitários (CPU), com inclusão do respectivo BDI (Bonificação e Despesas Indiretas). O ETP menciona ainda o SINAPI como balizador.

O Memorial Descritivo cita, para o item de limpeza e lavagem da pista, o código SINAPI 595580 com observação expressa de que "não está disponível para consulta", adotando como referência substituta o código da Prefeitura Municipal de Curitiba (abril/2022). A utilização de tabela municipal de outro ente como referência de preço, sem justificativa técnica formal quanto a indisponibilidade da fonte oficial e sem verificação da compatibilidade com preços regionais vigentes, configura fragilidade metodológica relevante.

A pesquisa de preços, nos moldes em que foi apresentada, encontra-se parcialmente atendida. A metodologia adotada (DER-PR/CPU) e juridicamente válida e tecnicamente adequada para obras de pavimentação com recursos conveniados estaduais. Todavia, a instrução processual apresenta lacunas formais relevantes que precisam ser sanadas antes da publicação do edital, sob pena de nulidade do certame ou de glosa pelo TCE-PR e pelo órgão conveniente.

Portanto, quanto à pesquisa de preços realizada na presente contratação, entende-se que restou observada os pressupostos legislativos para fins de pesquisa de preços.

### **3 DAS MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO – PADRONIZADAS**



MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA  
Estado do Paraná  
Procuradoria-Geral do Município

Recomenda-se a utilização das minutas padronizadas e elaboradas pelo Município conforme art. 19, IV, e § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada no âmbito federal da AGU, aplicável também à este Município. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

*A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (checklists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.*

*No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.*

*Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifos nossos).*

Assim, a utilização da minuta-padrão, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

De início, recomenda-se que todas as minutas de editais observem aos preceitos legais presentes no mencionado artigo acima.

Vale dizer também que deverão ser observadas as disposições inseridas no Termo de Referência e Edital, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação. Ou seja, as informações contidas em um documento devem estar em compatibilidade com outro.

Ademais, quanto ao Contrato, trata-se de instrumento essencial, com exceção dos casos em que dispensado por autorização legal, devendo respeitar também aos seguintes requisitos do art. 92 da Lei 14.133/2021.

O Decreto Municipal nº 388/2024 regulamenta o registro de preços com regras quanto à adoção do sistema.

Assim, necessário que a Administração sempre providencie a juntada da minuta contratual e edital (quando não dispensada nos termos legais), sendo elaborada em conformidade com os ditames legais e padronizados no Município. Eventuais acréscimos de natureza técnica são de responsabilidade da Secretaria e Administração, fugindo à competência de análise deste parecerista.

As minutas juntadas ao presente processo possuem as principais exigências legais, tendo sido utilizada as minutas padronizadas deste Município.

#### 4 DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA



No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, há documento assinado pelo Sr. Contador com a apresentação da dotação orçamentária.

A Declaração de Disponibilidade de Créditos Orçamentários, exarada em 04/05/2026 e assinada digitalmente pelo Contador Municipal e pelo Secretário de Finanças, atesta a existência de saldo disponível de R\$ 1.312.512,13 na dotação 19264, vinculada à Fonte 857 (Conv. CV016 – SIT 81991 – Recape Asfáltico Av. Adelaide Farina).

A Reserva de Saldo Orçamentário nº 2667, assinada em 06/05/2026, demonstra que o saldo integral foi reservado para esta contratação, conferindo adequada previsibilidade orçamentária ao processo.

Assim, presente a disponibilidade orçamentária, sob responsabilidade do Setor Técnico que afirmou tal.

## 5 EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

A Eng.<sup>a</sup> Larissa Denobi Domingos elaborou documento específico justificando a inserção de exigências complementares no edital, quais sejam: (a) atestado ou declaração de visita técnica; (b) comprovação de patrimônio líquido mínimo de 10%; (c) comprovação de vínculo prévio do responsável técnico com a empresa; (d) consulta aos cadastros CEIS/CNEP/CNJ; e (e) certidão simplificada da Junta Comercial para EPP/MEI.

Do ponto de vista jurídico, tais exigências encontram amparo legal nos arts. 5º, 18, IX, 67 e 69 da Lei nº 14.133/2021, desde que devidamente justificadas nos autos.

Todavia, impõe-se advertência quanto ao item (c) – comprovação de vínculo prévio do responsável técnico na fase de habilitação: A exigência de comprovação do vínculo empregatício na fase de habilitação pode, em determinadas circunstâncias, restringir a competitividade. Recomenda-se que o instrumento convocatório admita, além do contrato de trabalho, a demonstração de vínculo por meio de contrato de prestação de serviços, CRC, declaração de sócio ou outro instrumento equivalente, à luz do art. 67, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

## 6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e financeiros e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela possibilidade de prosseguimento, desde que observados os itens deste parecer, em especial as ressalvas abaixo mencionadas.

- a)** Prazo de apresentação de propostas: Que seja respeitado o prazo mínimo legal de apresentação de propostas da Concorrência (art. 55, I da Lei 14.133/2021);
- b)** Comprovação nos autos da aprovação formal do projeto executivo pelo ente do Convênio (órgão estadual responsável pelo Conv. CV016 – SIT 81991), com juntada do respectivo documento, antes da publicação do edital;
- c)** Juntada ao processo de planilha orçamentária analítica completa de DER-PR/SINAPI e BDI utilizado no caso concreto.



**MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria-Geral do Município**

---

Por fim, vale ressaltar que os apontamentos acima realizados não excluem o dever da Administração de observar todos os apontamentos realizados neste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão. Ademais, por tratar-se de parecer meramente opinativo, este não vincula a Administração em sua decisão final.

É o parecer.

Rolândia, 18 de Maio de 2026.

**MURILO CAMPOS MOZER SODRÉ**  
**Procurador Municipal**  
**OAB/PR nº. 75.488**





## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 77B3-4AE7-836D-D12D

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ MURILO CAMPOS MOZER SODRE (CPF 062.XXX.XXX-25) em 18/05/2026 14:43:38 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://rolandia.1doc.com.br/verificacao/77B3-4AE7-836D-D12D>