



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

CONCORRÊNCIA

Processo Licitatório n.º 008/2025

Ementa: Análise prévia de legalidade, nos termos do art. 53, da Lei 14.133/2021. Concorrência Pública. Serviço de Engenharia, através da modalidade de empreitada por preço global. Parecer Favorável, com expedição de recomendações e ressalvas.

PARECER JURÍDICO n.º 040/2025

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade CONCORRÊNCIA, objetivando a CONTRATAÇÃO de empresa especializada para a execução de pavimentação asfáltica no município de Goioerê/PR, de acordo com o Convênio n.º 939643/2022, projetos, planilhas orçamentárias e memorial descritivo.

Encaminhado pela Secretaria de Compras, Licitações e Contratos Administrativos, via sistema, vêm para análise e manifestação da Procuradoria, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei n.º 14.133/21, os autos do processo em epígrafe, para verificação dos aspectos jurídico-formais.

Ao processo foram juntados os seguintes documentos:

- Estudo Técnico Preliminar n.º 018/2024;
- Termo de Referência n.º 018/2025;
- Solicitação de Compra n.º 018/2025;
- Contrato de Repasse n.º 939643/2022;
- Memorial descritivo e especificações técnicas relativas à futura pavimentação asfáltica;
- Planilha orçamentária;
- Cronograma físico-financeiro;
- Quadro de Composição do BDI;
- Declaração de Referência de Custos (datada de 24/09/2024), expondo que o regime de desoneração é SEM DESONERAÇÃO e que a referência orçamentária é o SINAPI;
- ART do Serviço e demais documentos da obra;
- Portaria 400/2024, de nomeação dos Agentes de Contratação;
- Parecer Contábil atestando a existência de Recursos Orçamentários para a pretensa contratação;
- Solicitação e Autorização para abertura do respectivo Processo Licitatório;

Eis o breve relatório. Passamos a opinar.

I – DA ABRANGÊNCIA DO PRESENTE PARECER JURÍDICO

Deve-se ressaltar que a análise desta Procuradoria incide, exclusivamente,



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

sobre os aspectos jurídicos-formais do feito, não sendo de atribuição deste órgão analisar atos procedimentais da fase interna ou elaborar juízo de valor sobre a pretensa contratação, sendo de responsabilidade dos agentes públicos competentes a regularidade do procedimento, veracidade dos elementos e das justificativas lançadas aos autos, partindo-se do pressuposto de que todas as informações contidas são verdadeiras e legítimas (presunção de legalidade e legitimidade dos atos administrativos) e que o administrador público certificou-se quanto à viabilidade orçamentária e financeira, assim como das possibilidades administrativas e organizacionais da escolha.

Nesse sentido, é o Enunciado 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

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.

Com efeito, exame desta Procuradoria é realizado nos termos do art. 8º, §3º, e 53, ambos da Lei nº 14.133/2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, **recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade**, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública.

Faz-se este esclarecimento porque o parecer jurídico, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial, é ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais adequada, oportuna e/ou conveniente.

Nesse sentido, é o entendimento fixado pelo Tribunal Pleno da Corte Contas da União, no Acórdão 186/2010:

"O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo."

Portanto, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, esclarecendo que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Obviamente, que tais circunstância não impedem que sejam realizados apontamentos e sugestões por parte deste órgão jurídico, que devem ser objeto de consideração e apreciação pelo Gestor Público.

Dito isso, passa-se à apreciação do feito.

II – DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O Estudo Técnico Preliminar – ETP é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, caracterizando o interesse público envolvido e sua melhor solução, embasando o anteprojeto, o termo de referência ou projeto básico, na forma do art. 6º, XX, da Lei 14.133/2021.

Os requisitos básicos do ETP encontram-se dispostos no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

§ 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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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.

Ainda, o §2º, do art. 18, expõe que deverão constar, obrigatoriamente, do documento em questão os requisitos expostos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, do §1º, do referido artigo.

Partindo deste pressuposto, passa-se ao exame de legalidade do Estudo Técnico Preliminar nº 018/2025, anexado aos autos.

A DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO (ART. 18, §1º, I, DA LEI 14.133/2021)

A descrição da necessidade da contratação, visa a averiguar o problema a ser resolvido, sob a perspectiva do interesse público.

No ETP analisado, em seu item 2, há a descrição da necessidade pública perseguida através da pretensa contratação, da seguinte maneira:

Sabe-se que a pavimentação de vias urbanas proporciona aprimoramento na mobilidade ao mitigar a formação de poeira e lama, além de incrementar a capacidade viária, facilitando o fluxo de tráfego. Contribui para a segurança viária ao oferecer superfícies com melhor coeficiente de atrito e possibilitar a implementação de sinalização vertical e horizontal de forma eficaz. Adicionalmente, promove a valorização imobiliária ao atrair investimentos e melhorar as condições de habitabilidade. A pavimentação adequada otimiza a drenagem das águas pluviais, minimizando a ocorrência de alagamentos. Inclui, ainda, a inserção de calçadas e ciclovias, incentivando modos de transporte sustentáveis e a integração entre diferentes áreas urbanas. Por fim, pavimentos projetados com qualidade demandam menor frequência de manutenção, assegurando maior durabilidade ao longo do tempo.

As pavimentações asfálticas estão sujeitas a sofrerem desgastes em decorrência de diversos fatores, como ação do tempo, exposição a intempéries, esforços provenientes do tráfego intenso de veículos e deterioração da estrutura, ainda mais em casos de vias que não são pavimentadas como é o caso do presente objeto, para isso, é necessário realizar a pavimentação asfáltica, que consiste no serviço de drenagem, terraplanagem, faixa de rolagem, meio-fio e calçada, a fim de garantir a qualidade e aumentar a vida útil da estrutura.

A execução deste investimento em obra de pavimentação é um projeto pleiteado com recursos da União, por intermédio do Ministério das Cidades através do convênio nº 939643/2022 que visa atender a demanda na solução de problemas de infraestrutura da localidade, garantindo aos munícipes a oportunidade de uma melhor locomoção, segurança e saúde. Além disso, a pavimentação da via irá proporcionar uma melhor trafegabilidade dos veículos de transporte motorizados ou não, como por exemplo, carros e bicicletas.

Assim, a finalidade legal restou atendida.



DEMONSTRAÇÃO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (ART. 18, §1º, II, DA LEI 14.133/2021)

No tocante à exigência legal, sabe-se que o Município possui, atualmente, Plano de Contratação Anual para o corrente ano.

O Estudo Técnico Preliminar fora confeccionado em outubro de 2024, razão pela qual não fora declarada a previsão da pretensa contratação no Plano de Contratações de 2025.

Com efeito, recomenda-se que se certifique que a contratação objeto deste processo licitatório encontra-se no Plano de Contratações de 2025, em atenção ao Princípio do Planejamento.

REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO (ART. 18, §1º, III, DA LEI 14.133/2021)

Os requisitos da contratação correspondem às disposições indispensáveis para o pretense pacto, estabelecendo os critérios exigidos pela Administração Pública, inclusive os padrões mínimos de qualidade e segurança do serviço, de modo a permitir a contratação apta a produzir o resultado mais vantajoso.

No caso em tela, o ETP contempla e descreve adequadamente os requisitos da contratação, consoante item 8, do documento, obedecendo ao mandamento legal.

ESTIMATIVAS DAS QUANTIDADES PARA CONTRATAÇÃO (ART. 18, §1º, IV, DA LEI 14.133/2021)

As estimativas de quantidades correspondem à demanda a ser atendida pelo Município através da pretensa contratação, além do estabelecimento da quantidade adequada dos itens/serviços a serem contratados.

No caso, o item 5, do ETP, descreve as quantidades a serem contratadas, conforme planilha.

Saliente-se que o feito está devidamente instruído com a documentação técnica pertinente.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

5. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS

Fundamento: art. 18, § 1º, IV, da Lei 14.133/2021.

O quantitativo do projeto de pavimentação asfáltica foi realizado pelo software AutoCad retirado do projeto de Georreferenciamento do Município de Goioerê. Vale ressaltar que foram aferidos *in loco* os levantamentos. As áreas podem ser observadas no quadro abaixo:

QUADRO DE ÁREAS
Pavimentação Asfáltica
1.810,74 (m²)

LEVANTAMENTO DE MERCADO (ART. 18, §1º, V, DA LEI 14.133/2021)

O levantamento de mercado consiste na análise das alternativas possíveis, além da justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

No caso do ETP analisado, está descrito e exposto pelo setor técnico, em seu item 3, o levantamento de mercado e as soluções encontradas, optando-se pela realização da pavimentação da via urbana em CBUQ, devido a localização em área urbana, conjugado pelo custo benefício da escolha.

ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO (ART. 18, §1º, VI, DA LEI 14.133/2021)

Estimativa do valor da contratação, nada mais é do que a pesquisa de preços, através dos sistemas disponibilizados à Administração Pública, para demonstrar a compatibilidade dos valores para com os praticados pelo mercado, sempre visando a obtenção da contratação apta a produzir o resultado mais vantajoso.

No caso, o item 6, do ETP, obedece à respectiva previsão legal, descrevendo-se que se projeta um investimento do valor aproximado de R\$460.000,00 (quatrocentos e sessenta mil reais), tendo como referência o SINAPI eo SICRO.

DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO (ART. 18, §1º, VII, DA LEI 14.133/2021)

Consiste na descrição da solução apta a produzir o resultado mais vantajoso à Administração Pública, desde a maneira que o interesse público será atingido até a conclusão da análise de mercado, descrição do objeto, forma



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

de realização do serviço e atendimento da necessidade.

No caso dos autos, houve atendimento do requisito legal, conforme item 4, do ETP.

Para atender à demanda previamente mencionada, propõe-se a execução de um pavimento asfáltico com base em um projeto que estabelece as especificações técnicas necessárias para a realização das obras e serviços. Esse projeto define os parâmetros a serem seguidos quanto aos materiais, serviços e equipamentos, os quais farão parte dos contratos de execução. A estrutura do novo pavimento contará com 4 cm de revestimento asfáltico. Além disso, os serviços incluirão a recomposição de meios-fios danificados e a execução de sarjetas, conforme a necessidade identificada no Projeto de Drenagem de Águas Pluviais..

JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO (ART. 18, §1º, VIII, DA LEI 14.133/2021).

A Lei 14.133/2021, trouxe em suas disposições o princípio do parcelamento do objeto, viabilizando uma maior concorrência entre os interessados e, diretamente, a contratação que mais atenda aos anseios da Administração Pública.

Com efeito, a regra no procedimento licitatório é o parcelamento da contratação.

Conforme justificativa lançada no item 7 do Estudo, não será adotado o princípio do parcelamento do objeto, considerando a natureza do serviço a ser prestado e o regime de execução da obra, conforme justificativa exposta.

Devido à natureza do serviço a ser prestado ser semelhante à sua totalidade de itens é adequado para Administração Pública contratar somente uma empresa para a realização do serviço como um todo, visando a manter o padrão da obra. Como o regime de contratação será global, não se admite parcelamentos nos itens a serem contratados.

DEMONSTRATIVOS DOS RESULTADOS PRETENDIDOS (ART. 18, IX, DA LEI 14.133/2021)

Nada mais é do que a demonstração dos benefícios a serem extraídos da pretensa contratação.

Obedecendo à disposição legal, o item 11, do ETP, expõe, com clareza, os benefícios a serem alcançados pela contratação.

A pavimentação asfáltica oferece vários benefícios, incluindo durabilidade e resistência a condições climáticas adversas, além de proporcionar uma superfície lisa que melhora o conforto durante a condução e reduz o desgaste dos veículos. É também eficaz na diminuição de ruído, possui manutenção mais simples e menos custosa, é impermeável, ajudando a evitar alagamentos, e pode ser reciclada, promovendo a sustentabilidade. Adicionalmente, oferece boa aderência, aumentando a segurança nas estradas, e



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

permite diversas opções estéticas para o ambiente urbano.

PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO (ART. 18, §1º, X, DA LEI 14.133/2021)

No item 12, do ETP, restaram expostas as providências de incumbência da Administração Pública Municipal, que consistirão na retirada de vegetação necessária para a ligação da tubulação de drenagem pluvial.

CONTRATAÇÕES CORRELATAS OU INTERDEPENDENTES (ART. 18, §1º, XI, DA LEI 14.133/2021)

No item 9, do ETP, restou declarada a inexistência de contratações correlatas ou interdependentes.

DESCRIÇÃO DOS POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS (ART. 18, §1º, XII, DA LEI 14.133/2021)

É cediço que, atualmente, a humanidade tem se deparado com constantes problemas ambientais, que têm preocupado as autoridades.

É, portanto, dever da Administração Pública a tomada de providências com vistas a preservação ambiental, inclusive, no que toca à prestação dos serviços públicos.

Inevitavelmente, em certas contratações, o impacto ambiental é inafastável, cumprindo, neste particular, a redução das possíveis degradações, em atenção à lei vigente.

No caso da pretensa contratação, restaram expostos os possíveis impactos ambientais e as providências que serão adotadas pela Municipalidade.

13. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS

Fundamento: art. 18, § 1º, XII, da Lei 14.133/2021.

Ação	Impactos	Atributos	Medidas mitigadoras
Alocação de mão de obra.	Geração de renda, emprego, impostos e tributos; incremento de estrutura produtiva e estrutura de serviço.	Benéfico, direto, local temporário imediato e reversível.	
Pintura de ligação	Emissão de gases e material particulado; ruídos e vibrações; alteração paisagem e conflito de uso do solo local; obstrução da via;	Adverso, direto, local temporário, imediato, reversível.	Implantação de sistema de tratamento de emissões; sinalização dos desvios; campanha de Conscientização da Superintendência Municipal de Trânsito junto à população;
Aplicação da massa asfáltica	Emissão de gases e material particulado;	Benéfico, direto, local Temporário/permanente, imediato,	Implantação de sistema de tratamento de emissões;



POSICIONAMENTO CONCLUSIVO SOBRE A ADEQUAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PARA O ATENDIMENTO DA NECESSIDADE QUE SE DESTINA (ART. 18, §1º, XIII, DA LEI 14.133/2021)

O ETP contempla a respectiva previsão legal, mostrando-se conclusivo quanto à viabilidade da contratação, conforme item 14.

Declaramos, com base no estudo realizado, que a contratação pleiteada é viável e necessária para suprir as demandas do Município de Goioerê-PR, com objetivo de maximizar os resultados pretendidos.

Pelo exposto, percebe-se que constam do ETP todos os requisitos obrigatórios, na forma do art. 18, §2º, da Lei 14.133/2021.

Quanto às disposições facultativas, no que se refere àquelas não contempladas no estudo, restaram devidamente justificadas no documento, nos termos do art. 18, §2º, da Lei 14.133/2021.

Considerando a natureza técnica do estudo, não cumpre a essa procuradoria realizar uma análise aprofundada de suas nuances, mas, tão somente, de cotejo com a legislação regente, sob o prisma da Legalidade.

Com efeito, salvo melhor juízo, a finalidade legal do ETP restou satisfeita.

III – TERMO DE REFERÊNCIA

Em suma, tem-se que o Termo de Referência é o documento necessário à contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, nos moldes do art. 6º, inciso XXIII, da Lei n.º 14.133/21:

- 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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

de documento separado e classificado;
j) adequação orçamentária;

Com relação ao Termo de Referência confeccionado nos autos, em cotejo com o previsto no art. 6º, XXIII, da Lei 14.133/2021, passa-se à apreciação dos parâmetros legais.

DEFINIÇÃO DO OBJETO (ART. 6º, INCISO XXIII, ALÍNEA “A”, DA LEI 14.133/2021)

Definição do objeto, consiste na sua individualização, descrição de seus elementos essenciais, natureza, indicação do item, unidades de medida, quantidades, valores unitários e total estimado.

No caso, o Termo de Referência, define, adequadamente, o objeto, sua natureza e respectivos quantitativos, conforme itens 1, 2.1 e 2.2.

Ademais, conforme item 2.4, a vigência do contrato será de 01 (um) ano, contado de sua publicação no diário oficial dos Municípios do Paraná, podendo ser prorrogado nos termos do art. 111, da Lei 14.133/2021 (contrato por escopo).

FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO (ART. 6º, INCISO XXIII, ALÍNEA “B”, DA LEI 14.133/2021)

A fundamentação da contratação, nada mais é do que a exposição das razões de fato e de direito que se manifestem conclusivas pela sua viabilidade.

Segundo determina o texto legal, deve-se fazer menção ao ETP produzido nos autos.

Neste particular, o item 3, do Termo de Referência, apresenta os fundamentos da contratação, que, embora não façam menção expressa ao ETP, são diretamente extraídos do Estudo realizado, razão pela qual, a finalidade legal restou atendida.

DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO (ART. 6º, INCISO XXIII, ALÍNEA “C”, DA LEI 14.133/2021).

Denota-se obediência ao requisito legal, conforme item 3.2 do Termo de Referência, que faz menção ao ETP produzido nos autos e já apreciado no tópico anterior.

REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO (ART. 6º, INCISO XXIII, ALÍNEA “D”, DA LEI 14.133/2021).



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Por requisitos da contratação, entende-se pelas condições necessárias para a seleção do fornecedor, os respectivos critérios, exigências de documentação para fins de habilitação, respeitando-se sempre o Princípio da Competitividade (art. 5º, da Lei 14.133/2021).

O Termo de Referência do feito, obedece ao mandamento legal, conforme item 6.

MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO (ART. 6º, INCISO XXIII, ALÍNEA “E”, DA LEI 14.133/2021)

Consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos, desde o seu início até o seu encerramento.

No presente caso, o item 7 do Termo de Referência, dispõe acerca do modelo de execução do objeto, em atenção à previsão legal.

MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO (ART. 6º, INCISO XXIII, ALÍNEA “F”, DA LEI 14.133/2021)

O modelo de gestão do contrato, deve descrever como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade.

O item 10, do Termo de Referência, trata acerca do modelo de gestão do contrato em respeito à disposição legal.

CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO (ART. 6º, INCISO XXIII, ALÍNEA “G”, DA LEI 14.133/2021)

O Termo de Referência contempla disposições acerca dos critérios de pagamento, conforme item 8, do documento em questão.

FORMAS E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR (ART. 6º, INCISO XXIII, ALÍNEA “H”, DA LEI 14.133/2021)

Deve indicar a modalidade licitatória, o critério de julgamento e o modelo de adjudicação do objeto, em atenção à legislação regente.

Nos autos, o Termo de Referência, em seu item 5, contempla os respectivos requisitos legais.

5.1 Forma de seleção e critério de julgamento da proposta: o fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de LICITAÇÃO, na modalidade CONCORRÊNCIA, sob a forma ELETRÔNICA, com adoção do critério de julgamento pelo MENOR PREÇO GLOBAL.



ESTIMATIVAS DO VALOR DA CONTRATAÇÃO (ART. 6º, INCISO XXIII, ALÍNEA “I”, DA LEI 14.133/2021)

As estimativas do valor da contratação, buscam, acima de tudo, verificar o preço médio de mercado para o pretense pacto, em atenção ao Princípio da Economicidade, visando a obtenção da contratação mais vantajosa.

O Termo de Referência, em seu item 2.2, expõe a adequada estimativa da importância da contratação e faz menção às memórias de cálculo e demais documentos de suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção do preço.

ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (ART. 6º, INCISO XXIII, ALÍNEA “J”, DA LEI 14.133/2021)

Nos termos do item 9.1, do Termo de Referência, há menção à adequação orçamentária, com identificação do código, funcional programática, fonte e elemento de despesa.

Há também nos autos certificação pelo Setor de Contabilidade da existência de recursos para a pretensa contratação.

De modo geral, evidencia-se a necessidade de observação ao art. 150 da Lei n.º 14.133/21¹.

No presente caso, o Termo de Referência com as especificações detalhadas (e.g.: unidades, quantidades a serem adquiridas, previsão de prazos e locais de entrega provável) constam no Anexo I do edital.

Fundamentalmente, **o escopo do objeto foi fixado no mencionado termo de referência para a contratação de empresa especializada para EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA** no município de Goioerê/PR (item 1.1 do Termo de Referência).

Com efeito, salvo melhor juízo, o Termo de Referência produzido no feito está de acordo com a legislação regente.

¹ Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.



IV – DA MODALIDADE LICITATÓRIA – CONCORRÊNCIA

Versa o presente sobre abertura de processo licitatório na modalidade Concorrência, em sua forma eletrônica, para contratação de empresa de engenharia e/ou arquitetura para execução de **pavimentação asfáltica**, nos termos da Nova Lei de Licitações e Contratos.

Inicialmente, é consabido que a licitação é regra e pressuposto de toda contratação pública.

Consoante previsão constitucional (art. 37, XII, da CF/88), nenhuma obra, serviço ou fornecimento pode ser contratado por qualquer órgão público senão por meio do correspondente procedimento licitatório.

Assim, cumpre destacar que a licitação, conforme aponta Marçal Justen Filho:

é instrumento utilizado pela Administração Pública para seleção da melhor proposta possível, observando os princípios de isonomia e promoção do desenvolvimento nacional sustentável, para a contratação de serviço ou aquisição de um bem, devendo ser utilizada apenas como melhor meio de atingir o resultado pretendido.²

A **CONCORRÊNCIA** é a modalidade de licitação para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e **serviços comuns** e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto.

Tal modalidade é comumente utilizada para celebração de contratos administrativos de grande vulto, que se realiza com ampla publicidade, para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no instrumento convocatório.

No caso vertente, **embora declarado no item 4, do Termo de Referência, que os serviços objetos da licitação enquadram como COMUNS, não é fator que inviabiliza a utilização da Modalidade Concorrência, isso porque, em se tratando de Serviços e Obras comuns de engenharia, torna-se possível a adoção da respectiva modalidade, nos termos do art. 6º, XXXVIII, da Lei 14.133/2021.**

“XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser (...)”

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratações administrativas*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Verifica-se, ainda, que o objeto licitado não possui natureza contínua. Assim, trata-se de uma prestação de serviços não contínuos ou contratados por escopo, que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico que, justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, nos termos do art. 6º, XVII, da Lei n.º 14.133/21.

XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto

Considerando o exposto, denota-se **a adequação** na utilização da Concorrência na presente licitação.

V – JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E DEFINIÇÃO DO OBJETO DO CERTAME³

São vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º da Lei nº 14.133/21). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

A justificativa para a contratação dos serviços a serem prestados encontra-se no item 03 do Termo de Referência.

3.1. A demanda crescente por serviços especializados tem sobrecarregado a capacidade da unidade existente, comprometendo a eficiência e a qualidade dos atendimentos. Com o significativo aumento na procura, tornou-se evidente a necessidade de construir uma nova UBS (Unidade Básica de Saúde), uma vez que a unidade atual funciona em um prédio antigo. Portanto, essa construção proporcionará a ampliação do atendimento, além de melhorar as condições de trabalho dos profissionais e oferecer um ambiente mais adequado e eficiente para a população. A execução deste investimento em obra civil é um projeto pleiteado com recursos da União, por intermédio do Ministério da Saúde através da proposta nº 09298.6290001/24-001 selecionada através do Programa Novo PAC do governo federal que visa melhorar a infraestrutura das unidades de saúde e consequentemente ampliar a assistência à população por meio dos serviços ofertados pelo SUS.

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado n.º 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral

³ arts. 6º, inc. XXIII, e 18, incs. I e II, da Lei n.º 14.133/21.



da União⁴, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

De todo modo, **recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.**

VI – DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, “i”, art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei n.º 14.133/21).

Compulsando os autos, verifica-se que a juntada dos seguintes documentos, referentes ao orçamento:

- **Planilha Orçamentária, tendo como data base o mês de julho de 2024;**
- **Cronograma físico-financeiro;**
- **Quadro de Composição do BDI;**
- **Declaração de Referência de Custos, declarando que se levou em conta às referências do SINAPI.**

Denota-se que, nos termos do entendimento consolidado pelo TCU, a utilização do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI é obrigatório, o que foi atendido no feito.

“9.4.2. é obrigatório o uso do Sinapi na elaboração de orçamentos de obras de edificações custeadas com recursos federais, em obediência ao art. 3º do Decreto 7.983/2013 – TCU 324/2021”

Assim dispõe o art. 3º, do Decreto Federal 7.983/2013:

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana

⁴ 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.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil. Parágrafo único. O Sinapi deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada neste parecer, por se tratar de atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Considera-se prudente, contudo, ressaltar alguns pontos considerados relevantes sob o prisma jurídico, a fim de melhor orientar, nesse particular, a atuação administrativa.

Além do exposto acima, o Gestor Público deve observar o art. 23, §2º, da Lei n.º 14.133/21:

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. (grifamos e destacamos).

Por sua vez, o Decreto Municipal n.º 8.518/2023 prevê, em seu art. 12, que:

Art. 12. Na elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia a serem realizadas em âmbito municipal, quando se tratar de recursos próprios, 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 ou, subsidiariamente, por tabela



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

de referência adotada pela municipalidade;

II - utilização de dados de pesquisa em sistema de referência formalmente aprovados pelo Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data do orçamento;

V - 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.

Portanto, em razão da natureza estritamente técnica do orçamento, **cabe a unidade técnica solicitante o estrito cumprimento das previsões legais acima expostas.**

No que diz respeito à pesquisa de preço, também resta prejudicada a análise da cotação, uma vez que se trata de serviço técnico que foge ao escopo desta Procuradoria, sendo, portanto, de responsabilidade daquele que confeccionou a Declaração de Referência de Custos.

No entanto, considerando que a data-base declarada na Planilha Orçamentária – PO cinge-se ao mês de julho de 2024, recomenda-se que se encaminhe o feito ao setor técnico competente para que aprecie a necessidade (ou não) de atualização da cotação.

VII – DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS UNITÁRIOS E GLOBAL

Com relação à composição dos custos dos serviços de engenharia ao preço total estimado para cada despesa, a lei exige que seus elementos estejam muito bem evidenciados na planilha orçamentária prevista no art. 6º, XXIII, alínea “i”, art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei n.º 14.133/21, incluindo os valores unitários de todos os insumos, imprescindível para orientar o gestor em caso de acréscimos futuros.

Tais disposições são aplicáveis de acordo com as particularidades de cada obra ou serviço de engenharia.

Para as obras e serviços de engenharia, aplica-se a Súmula TCU n.º 258, de 2010:

Súmula TCU n.º 258 - As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades



genéricas.

No caso, **a decomposição dos custos unitários é passo essencial para a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global** a serem aplicados no julgamento das propostas – **medida obrigatória para as obras e serviços de engenharia.**

Especificamente para o regime de empreitada por preço global, os critérios de aceitabilidade de preços serão definidos em relação aos preços global e de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato. Assim, na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos sistemas de custos de referência, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da Administração, assegurado aos órgãos de controle o acesso irrestrito a essas informações.

Cumprir registrar que **a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global nos editais para a contratação de obras e serviços de engenharia**, com a fixação de preços máximos para ambos, **é obrigação e não faculdade do gestor** (Súmula n.º 259 do TCU), **ainda que se trate de empreitada por preço global**. Essa obrigação tem por objetivo mitigar a ocorrência dos riscos associados tanto ao “jogo de cronograma” quanto ao “jogo de planilha” (Acórdão n.º 1695 de 2018, TCU-Plenário), cuja providência **recomenda-se** adoção no presente feito.

VIII – DO REGIME DE EXECUÇÃO

O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

Na **empreitada por preço global**, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 6º, XXIX, Lei n.º 14.133/21), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (Acórdão n.º 1978 de 2013, Plenário-TCU, TC 007.109 de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Já na **empreitada por preço unitário** (art. 6º, XXVIII, Lei n.º 14.133/21), em que o preço é fixado por unidades determinadas, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. **Tal regime é mais apropriado para os casos** em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (Acórdão n.º 1978 de 2013, Plenário-TCU, TC 007.109 de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da **empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade**. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

Ocorre que **a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico**, motivo pelo qual tal **incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui**.



No caso concreto, **não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço global**. Assim sendo, **recomenda-se que passe a ser adotado como procedimento futuro a exposição das justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação**.

IX – MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS LICITAÇÕES

Os arts. 47 e 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 trazem hipóteses especiais de licitações direcionadas, seja direta ou indiretamente, às microempresas e empresas de pequeno porte.

Para tanto, prevê que nas contratações públicas da administração deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, além da realização de processos licitatórios destinados exclusivamente à participação destas, da possibilidade de exigência de subcontratação das mesmas em processos destinados a aquisições de obras ou serviços, e a previsão de cota do objeto.

O item III, do Prejulgado n.º 27, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, esclarece que é obrigatória a realização de licitação exclusiva às ME's e EPP's, sempre que os itens ou lotes submetidos à competição tenham valor adstrito ao limite de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), em conformidade com o art. 48, I, da LC 123/2006.

Por sua vez, em se tratando de bens de natureza divisível, em que o valor ultrapasse a quantia de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), deve-se reservar cota de 25% (vinte e cinco por cento) para disputa entre EPP's e ME's – devendo ser considerado, no caso de serviços de duração continuada, o teto deve ser considerado para o calendário financeiro anual.

Ademais, concluiu-se que os instrumentos de fomento dos incisos I ao III, do art. 48, da LC 123/2006 é de aplicação obrigatória à Administração Pública, somente podendo ser afastados nas hipóteses retratadas no art. 49, da respectiva Lei Complementar, exigindo-se, em qualquer caso, motivação específica e contextualizada quanto à sua incidência.

No âmbito deste Município, tem-se a Lei n.º 2.565/2018 que institui tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas, às empresas de pequeno porte e ao microempreendedor individual, em conformidade com as normas gerais previstas na Lei Complementar Federal n.º 123/2006.

Por outro lado, como bem salientado no Prejulgado n.º 27, do TCE/PR, a Lei



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Complementar Federal n.º 123/2006, igualmente, admite a dispensa do tratamento diferenciado nas hipóteses taxativamente descritas nos termos do art. 49.

Diante disso, verifica-se que, **no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00.**

Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame, conforme previsão contida no art. 48, I, da LC 123/2006.

X – ADJUDICAÇÃO POR ITEM/LOTE

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a **regra geral** é realizar a **adjudicação por itens**, tal qual previsto na Súmula TCU n.º 247:

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, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 47, II, § 1º, Lei n.º 14.133/21): I - a responsabilidade técnica; II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os serviços a serem contratados, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão n.º 1972 de 2018, Plenário-TCU (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08/2018):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados **motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.**



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

[...] 32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, **a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto**, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer **grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado**.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, **pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível**. (destacamos).

Dito isso, percebe-se que **o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens, tratando-se, inclusive, de ITEM ÚNICO**, razão pela qual não há observações adicionais a fazer.

XI – DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, “j”, c/c art. 18, caput, da Lei n.º 14.133/21, **consta o parecer contábil acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários** para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

PARECER CONTÁBIL

Em atenção a solicitação do setor de compras e licitações para verificar a existência de recursos orçamentários para assegurar o pagamento das obrigações decorrentes do objeto especificado abaixo, certifico que:

- [X] - Há recursos orçamentários para pagamento das obrigações conforme dotações especificadas
 [] - Não há recursos orçamentários para pagamento das obrigações

Processo: 8/2025
Modalidade:
Data do Processo: 29/01/2025
Objeto do Processo: CONTRATAÇÃO de empresa especializada para EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA no município de Goioerê-PR, de acordo com o Convênio 939643/2022 firmado entre o Ministério das Cidades por intermédio da Caixa Econômica Federal, projetos, planilhas orçamentárias e memorial descritivo.

Recursos orçamentários: PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIOERE

Cod.	Descrição da Despesa	Máscara	Fonte	Saldo Disponível	Valor Estimado
673	PAV. ASFÁLTICA/ RECAPE RUAS MUNICÍPIO/GALERIAS PLUVIAIS	15.003.15.451.0006.1006.4.4.90.5	02024	R\$ 287.306,00	R\$ 287.306,00
673	PAV. ASFÁLTICA/ RECAPE RUAS MUNICÍPIO/GALERIAS PLUVIAIS	15.003.15.451.0006.1006.4.4.90.5	00000	R\$ 200.000,00	R\$ 175.481,27
Total:					R\$ 462.787,27
Total Geral:					R\$ 462.787,27

Goioerê, 30 de Janeiro de 2025

DAIANE FRANCIELE DOS SANTOS



XII - DA HABILITAÇÃO

A minuta de edital prevê os requisitos quanto à **habilitação jurídica** (item 4.20 – arts. 62, inciso I, e 66); **regularidade fiscal, social e trabalhista** (item 4.21 – arts. 62, inciso III, e 68); **qualificação econômico-financeira** (item 4.22 – arts. 62, inciso IV, e 69); e **qualificação técnica-profissional e operacional** (item 4.23 – arts. 62, inciso II, e 67), todos da Lei n.º 14.133/21.

XIII - MINUTA DO CONTRATO

O art. 92 da Lei estabelece as cláusulas essenciais dos contratos administrativos;

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

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Considerando a previsão legal, passa-se à análise da Minuta Contratual anexada ao feito:

O OBJETO E SEUS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS

A Minuta Contratual anexada aos autos descreve adequadamente objeto e seus elementos característicos, (item, unidade de medida, quantidade, descrição e valor máximo) conforme cláusula primeira.

A VINCULAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO E À PROPOSTA DO LICITANTE VENCEDOR OU AO ATO QUE TIVER AUTORIZADO A CONTRATAÇÃO DIRETA E À RESPECTIVA PROPOSTA

A Cláusula 1.3, da Minuta Contratual dispõe acerca da vinculação ao edital, descrevendo que vinculam a contratação o projeto, planilhas, composição de custo unitário, cronograma físico-financeiro, memorial descritivo e de cálculo; termo de referência; edital de licitação, proposta da contratada e demais anexos pertinentes.

A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À EXECUÇÃO DO CONTRATO, INCLUSIVE QUANTO AOS CASOS OMISSOS

Conforme preâmbulo da Minuta do Contrato resta exposta a legislação aplicável à execução do contrato.

Quanto aos casos omissos, a cláusula 17, descreve que serão resolvidos pelo Contratante, segundo as disposições da Lei 14.133/2021, de demais normas, além dos preceitos contidos no CDC (Lei 8.078/1990).

O REGIME DE EXECUÇÃO OU A FORMA DE FORNECIMENTO

Restam descritas as minúcias referentes ao regime de fornecimento do objeto, conforme cláusula 9, da Minuta do Contrato.

O PREÇO E AS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO, OS CRITÉRIOS, A DATA-BASE E A PERIODICIDADE DO REAJUSTAMENTO DE PREÇOS E OS CRITÉRIOS DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA ENTRE A DATA DO ADIMPLEMENTO DAS OBRIGAÇÕES E A DO EFETIVO PAGAMENTO

Em atenção ao comando legal, a Minuta do Contrato contempla as previsões acerca do pagamento e respectivos critérios, além dos preços e demais minúcias exigidas pela Lei, conforme cláusulas 3 e 5.

OS CRITÉRIOS E A PERIODICIDADE DA MEDIÇÃO, QUANDO FOR O CASO, E O



PRAZO PARA LIQUIDAÇÃO E PARA PAGAMENTO

A cláusula quinta dispõe sobre os critérios de medição e pagamento, exposto que ao final de cada etapa da execução contratual, o contratado apresentará a medição prévia dos serviços executados no período, por meio de planilha e memória de cálculo detalhada.

OS PRAZOS DE INÍCIO DAS ETAPAS DE EXECUÇÃO, CONCLUSÃO, ENTREGA, OBSERVAÇÃO E RECEBIMENTO DEFINITIVO, QUANDO FOR O CASO

A respectiva exigência resta atendida, conforme cláusulas 2ª e 9.1.1, da Minuta do Contrato.

O CRÉDITO PELO QUAL CORRERÁ A DESPESA, COM A INDICAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA E DA CATEGORIA ECONÔMICA

Resta descrito na Cláusula 4ª, a dotação orçamentária pela qual correrá a despesa, indicando a classificação funcional programática, fonte e elemento da despesa.

A MATRIZ DE RISCO, QUANDO FOR O CASO

Em se tratando de cláusula facultativa, não foi contemplada na Minuta Contratual, de modo que sua ausência não impede a legalidade do documento.

O PRAZO PARA RESPOSTA AO PEDIDO DE REACTUAÇÃO DE PREÇOS, QUANDO FOR O CASO

Em não se tratando de contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra (art. 6º, LIX, da Lei 14.133/2021), na Minuta do Contrato não consta a respectiva previsão legal.

O PRAZO PARA RESPOSTA AO PEDIDO DE RESTABELECIMENTO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO, QUANDO FOR O CASO

A previsão em questão resta contemplada na cláusula 11.1.6, da Minuta Contratual.

AS GARANTIAS OFERECIDAS PARA ASSEGURAR SUA PLENA EXECUÇÃO, QUANDO EXIGIDAS, INCLUSIVE AS QUE FOREM OFERECIDAS PELO CONTRATADO NO CASO DE ANTECIPAÇÃO DE VALORES A TÍTULO DE PAGAMENTO

Segundo a cláusula 7.1, não haverá exigência de garantia para a execução



do objeto contratual.

O PRAZO DE GARANTIA MÍNIMA DO OBJETO, OBSERVADOS OS PRAZOS MÍNIMOS ESTABELECIDOS NESTA LEI E NAS NORMAS TÉCNICAS APLICÁVEIS, E AS CONDIÇÕES DE MANUTENÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA, QUANDO FOR O CASO

Restou exposto na cláusula 9.3, que o prazo de garantia será aquele disposto e previsto na Lei 8.078/1990 (CDC).

Recomenda-se incluir na respectiva cláusula a previsão do art. 140, §6º, da Lei 14.133/2021, considerando a natureza do objeto.

Art. 140. O objeto do contrato será recebido: § 6º Em se tratando de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o contratado, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, admitida a previsão de prazo de garantia superior no edital e no contrato, da responsabilidade objetiva pela solidez e pela segurança dos materiais e dos serviços executados e pela funcionalidade da construção, da reforma, da recuperação ou da ampliação do bem imóvel, e, em caso de vício, defeito ou incorreção identificados, o contratado ficará responsável pela reparação, pela correção, pela reconstrução ou pela substituição necessárias.

OS DIREITOS E AS RESPONSABILIDADES DAS PARTES, AS PENALIDADES CABÍVEIS E OS VALORES DAS MULTAS E SUAS BASES DE CÁLCULO

Compulsando-se a Minuta Contratual, há previsão acerca das obrigações das partes, respectivas penalidades administrativas, conforme cláusulas 11, 12 e 13.

AS CONDIÇÕES DE IMPORTAÇÃO E A DATA E A TAXA DE CâMBIO PARA CONVERSÃO, QUANDO FOR O CASO

Considerando o objeto da presente licitação, não há que se falar em aplicabilidade deste requisito.

A OBRIGAÇÃO DO CONTRATADO DE MANTER, DURANTE TODA A EXECUÇÃO DO CONTRATO, EM COMPATIBILIDADE COM AS OBRIGAÇÕES POR ELE ASSUMIDAS, TODAS AS CONDIÇÕES EXIGIDAS PARA A HABILITAÇÃO NA LICITAÇÃO, OU PARA A QUALIFICAÇÃO, NA CONTRATAÇÃO DIRETA

A Minuta Contratual contempla o respectivo requisito, conforme cláusula 12.1.5.

A OBRIGAÇÃO DE O CONTRATADO CUMPRIR AS EXIGÊNCIAS DE RESERVA DE CARGOS PREVISTA EM LEI, BEM COMO EM OUTRAS NORMAS ESPECÍFICAS, PARA PESSOA COM DEFICIÊNCIA, PARA REABILITADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E PARA APRENDIZ



A Minuta Contratual dispõe acerca do requisito legal, conforme cláusula 12.1.9.

O MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO, OBSERVADOS OS REQUISITOS DEFINIDOS EM REGULAMENTO

A Minuta Contratual prevê igualmente a respectiva exigência, conforme cláusula 10.

OS CASOS DE EXTINÇÃO.

Consoante cláusula 14, restaram contempladas as hipóteses de extinção do Contrato.

Portanto, cotejando com as exigências legais, salvo melhor juízo, a Minuta do Contrato está em consonância com o art. 92, da Lei 14.133/2021, com ressalvas quanto ao apontamento lançado.

XIV – DO ACESSO À INFORMAÇÃO

O Parecer n.º 00004, de 2022/CNMLC/CGU/AGU, ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos,

[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado [...]. (grifamos e destacamos).

Por essa razão, **recomenda-se que o apontamento da Advocacia-Geral da União seja observado pela Administração na minuta contratual a ser firmada.**

Anote-se, ainda, que, em regra, nos termos do art. 105 da Lei n.º 14.133/21, as contratações públicas devem se restringir a um exercício financeiro, sendo admitidas as prorrogações, nos termos da lei, desde que haja disponibilidade orçamentária.⁵

⁵ Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

XV - DESIGNAÇÃO DA EQUIPE DE APOIO E FISCAL DE CONTRATO

Sabe-se que, na Lei n.º 14.133/21, as licitações deverão ser, em regra, conduzidas não por comissão de licitação, mas por um agente de contratação (art. 8º), a ser designado pela autoridade competente entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

O agente de contratação será designado pregoeiro (art. 8º, §5º, da Lei n.º 14.133/21) e contará com o auxílio de equipe de apoio que deverá ser indicada pela autoridade competente e obedecer aos requisitos elencados no art. 7º da Lei n.º 14.133/21:

- I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;
- II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e
- III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Verifica-se ter sido juntada a Portaria de designação dos agentes de contratações/pregoeiro e equipe de apoio (Portaria n.º 400/2024).

Conforme item 10, do Termo de Referência, foi designada como Gestora do Contrato a Servidora Késia Lopes da Silva Mendes e como Fiscais as Servidoras Tatiana Martins da Silva e Paolla Karolinne Loubet dos Santos.

Ponto que merece destaque sobre o tema da fiscalização de contratos administrativos, cinge-se à aplicabilidade da Súmula 331, do Tribunal Superior do Trabalho:

- CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res.174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011**
- I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário(Lei nº 6.019, de 03.01.1974).
 - II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).
 - III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância(Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.
 - IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a

financeiro.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

Pelo verbete da Súmula, percebe-se que, via de regra, a Administração Pública não é responsabilizada pelo inadimplemento de verbas por parte da contratada, salvo, quando evidenciada a falta na fiscalização por parte da Fazenda Pública.

Portanto, é dever do Fiscal do Contrato, atentar-se, não apenas aos critérios técnicos da obra, mas também ao cumprimento dos encargos sociais, visando afastar eventual reconhecimento da responsabilidade de Administração Pública, no caso de inadimplemento de verbas trabalhistas.

Assim, recomenda-se a instituição de uma rotina de fiscalização *in loco* das obras pública, para que, além do cumprimento dos aspectos técnicos do serviço, seja também averiguada obediência aos encargos sociais, por exemplo: condições salubres de labor; registro formal de funcionários; depósitos regulares do FGTS; pagamento tempestivo do salário e etc.

XVI – DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL

Conforme art. 14 da Lei Municipal n.º 2.972/2023, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Diário Oficial do Município de Goioerê-PR, sendo facultada a publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP):

Art. 14. A publicidade dos atos oficiais da Lei Federal nº 14.133, de 01º de abril de 2021, tais como avisos de licitação, extrato de contrato, termos aditivos, contratações diretas, se dará mediante publicação no Diário Oficial do Município de Goioerê/PR, facultando a publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

No caso de serviços, **deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis**, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, **quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto** (art. 55, II, alínea “a”, Lei n.º 14.133/21).



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

XVII – CONCLUSÃO

Face ao exposto e com fundamento no art. 53 da Lei n.º 14.133/21, verifica-se obediência aos ditames da NLLC, razão pela qual **OPINO pela legalidade da realização da presente licitação pública, na modalidade concorrência, em sua forma eletrônica, desde que preenchidos todos os requisitos detalhados neste opinativo**, condicionantes à legalidade do ato administrativo.

Remeta-se o feito ao Setor do Planejamento para apreciação do apontamento realizado no item “VI” deste opinativo, para averiguar se é necessário ou não, atualizar a planilha orçamentária anexada ao feito, considerando que sua data-base é de julho de 2024.

Ainda, remete-se à recomendação realizada no item XIII, tocante à minuta contratual.

Feitas essas considerações jurídicas, caberá à Autoridade competente a discricionariedade de prosseguir ou não com a contratação.

Por fim, não é demais consignar que **o presente parecer é meramente opinativo**, com o intuito de orientar a Autoridade competente no aspecto jurídico, evitando futuros questionamentos por parte dos órgãos competentes.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Goioerê-PR, 12 de fevereiro de 2025.

MATEUS MELLERO BERGANTINI

Procurador Municipal

OAB/PR 96.513