



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 212/2025

MODALIDADE LICITATÓRIA: PREGÃO ELETRÔNICO

CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA AQUISIÇÃO DE SISTEMA ESTRUTURADO DE ENSINO, COMPOSTO POR MATERIAL DIDÁTICO IMPRESSO E DIGITAL, COM SERVIÇO DE NATUREZA CONTINUADA, PARA ALUNOS E PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL (ALUNOS DE 4 A 5 ANOS) E ENSINO FUNDAMENTAL (ALUNOS DO 1º AO 5º ANO), DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO.

PARECER JURÍDICO 010/2026

1. DO RELATÓRIO

Cuida-se de Processo Licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, objetivando a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A AQUISIÇÃO DE SISTEMA ESTRUTURADO DE ENSINO, COMPOSTO POR MATERIAL DIDÁTICO IMPRESSO E DIGITAL DE FORMA CONTÍNUA PARA ALUNOS E PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, CONFORME SOLICITAÇÃO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GOIOERÊ/PR.**

Consta a juntada do Estudo Técnico Preliminar nº 010/2025, formalizado pela Secretaria de Educação do Município, devidamente firmado pela Autoridade Competente.

Anexo ao ETP, verifica-se a emissão de Parecer Técnico-Pedagógico relativo à pretensa contratação.

Verifica-se que foi anexada a solicitação de compra nº 381/2025, além das Portarias de nomeação dos Agentes de Contratações, Fiscais de Contratos e Equipe de Apoio. (Portarias nºs 37/2025; 81/2025; 591/2025).

Denota-se a realização de Pesquisa de Preços pelo setor competente – Formalização de Pesquisa de Preços nº 131/2025.

Encaminhado o feito ao Departamento de Contabilidade, atestou-se a existência de Recursos Orçamentários para a pretensa contratação, conforme Parecer Contábil anexo ao procedimento.

Juntou-se a Solicitação e respectiva Autorização para abertura do respectivo processo

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

licitatório.

Por fim, observa-se a juntada da Minuta do Edital, Termo de Referência e Minuta do Contrato Administrativo.

Assim, vem o feito, via sistema, para análise e manifestação da Procuradoria do Município de Goioerê/PR, em obediência ao contido no art. 53, da Lei 14.133/2021, para apreciação dos aspectos jurídicos-formais do processo em epígrafe.

É o relato do inicial.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 DA ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Deve-se ressaltar que a análise desta Procuradoria incide, exclusivamente, 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, de forma que é de inteira 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) **BEM COMO QUE O ADMINISTRADOR PÚBLICO CERTIFICOU-SE QUANTO À VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, ASSIM COMO DAS POSSIBILIDADES E NECESSIDADES ADMINISTRATIVAS E ORGANIZACIONAIS DA ESCOLHA.**

Nesse sentido é o Enunciado 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:



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 de legalidade é realizado nos termos do art. 53, da Lei nº 14.133/2021, abstraindo-se dos aspectos discricionários da contratação em si.

Nada obstante, recomenda-se que a área responsável que atente sempre para o Princípio da **IMPESSOALIDADE**, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública.

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Faz-se este esclarecimento porque o Parecer Jurídico, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial, é ato de **NATUREZA OPINATIVA E NÃO VINCULANTE**, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais adequada, oportuna e/ou conveniente.



“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 **EMENTEMENTE TÉCNICAS DO EDITAL**, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo. (TCU – Acórdão 186/10 - Plenário)”

Portanto, essa manifestação jurídica tem o escopo de assistir à 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 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, que devem ser objeto de consideração e apreciação pelo Gestor Público.

Assim, o prosseguimento da providência em inobservância aos apontamentos, será de responsabilidade inteira e exclusiva da Administração Pública.

2.2. 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.

Deve ser devidamente fundamentado, expondo a necessidade da contratação, ponderação das soluções encontradas e aptas à resolução do problema averiguado, sem prejuízo de análises mercadológicas e técnicas da contratação.

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

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

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

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 010/2025, anexado aos autos.

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

A descrição da necessidade da contratação, visa 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 a ser perseguida através da pretensa contratação, em aparente consonância para com o regramento legal.

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Diante dos indicadores apresentados, a adoção de um Sistema de Ensino Estruturado representa uma estratégia eficaz para:

- Fortalecer a alfabetização na idade certa, com conteúdo organizados de forma progressiva e metodologias testadas;
- Oferecer suporte pedagógico contínuo aos docentes, por meio de formações e materiais integrados à BNCC;
- Monitorar de forma sistemática a aprendizagem, com instrumentos diagnósticos e avaliações periódicas;
- Garantir padronização do ensino e equidade entre escolas, minimizando os efeitos da rotatividade docente e das desigualdades de contexto.

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

No tocante à exigência legal, restou declarado no item 10 do ETP, que a contratação está inserida no Plano de Contratações Anual do ano de 2025, em prol do Princípio do Planejamento.

Código no Plano de Contratação Anual – PL 233-2025

Objeto: Atender a educação infantil e ensino fundamental da rede municipal de ensino

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

Os requisitos da contratação correspondem às exigências mínimas e indispensáveis para o pretenso pacto, estabelecendo os pressupostos da contratação, obrigações das partes, condições de fornecimento e outras disposições correlatas, de modo a permitir a contratação apta a produzir o resultado mais vantajoso à Administração Pública.

No caso em tela, o ETP, em seu item 8, contempla a descrição dos requisitos mínimos a serem observados na pretensa contratação.

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

As estimativas de quantidades correspondem à demanda a ser atendida pela Administração Pública através da pretensa contratação, além do estabelecimento da quantidade adequada

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

dos itens/serviços a serem contratados.

Os quantitativos da pretensa contratação foram especificados no item 5, do ETP, concatenando-se com o número total de alunos matriculados na rede municipal de ensino.

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

O levantamento de mercado consiste na análise das alternativas possíveis para a resolução do problema.

No caso do ETP analisado, em seu item 3, está descrito e exposto pelo setor técnico o levantamento de mercado com indicação das soluções aventadas pela Administração Pública, que ao todo foram 04 (quatro).

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

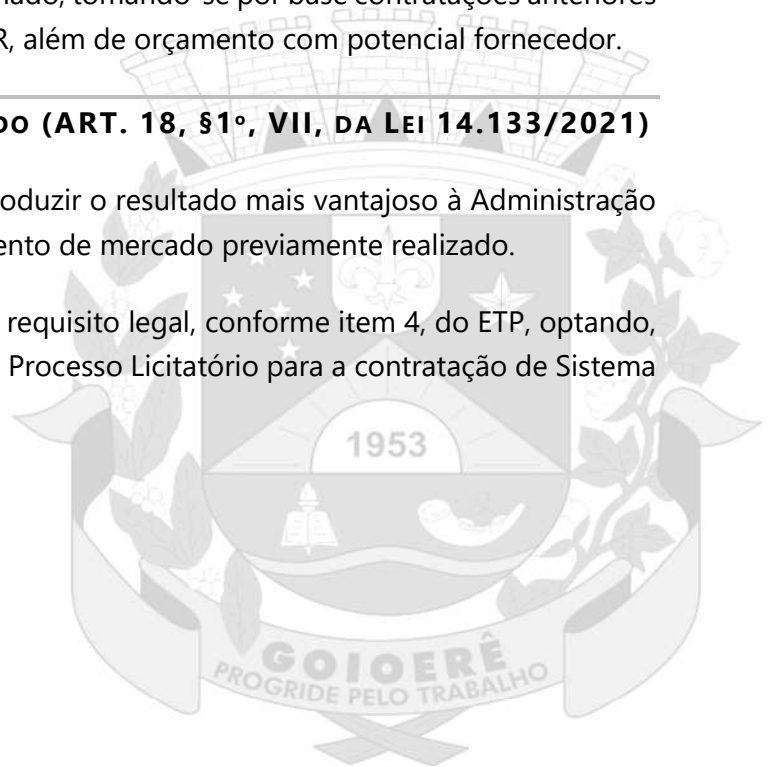
Estimativa do valor da contratação, nada mais é do que a pesquisa de preços, através dos sistemas disponibilizados à Administração Pública e potenciais fornecedores, para demonstrar a compatibilidade dos valores para com os praticados pelo mercado, sempre visando a obtenção da contratação apta a produzir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

O ETP, em seu item 6, descreve o valor estimado, tomando-se por base contratações anteriores formalizadas pelo Município de Goioerê/PR, além de orçamento com potencial fornecedor.

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, através de conclusão do levantamento de mercado previamente realizado.

No caso dos autos, houve atendimento do requisito legal, conforme item 4, do ETP, optando, a Administração Pública, pela realização de Processo Licitatório para a contratação de Sistema Estruturado de Ensino.





MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

4.1 Descrição da solução

Considerando as alternativas analisadas, a solução que se mostra mais adequada e eficiente para atender à necessidade da Administração consiste na abertura de processo licitatório na modalidade pregão, visando à contratação de um Sistema Estruturado de Ensino, composto por:

- a) Materiais didáticos impressos**, organizados por ano escolar e por volume/bimestre, destinados aos alunos da Educação Infantil (4 e 5 anos) e do Ensino Fundamental Anos Iniciais (1º ao 5º ano);
- b) Manuais do professor**, contendo orientações metodológicas, encaminhamentos didáticos e fundamentação pedagógica alinhada à BNCC;
- c) Assessoria pedagógica especializada**, ofertada de forma presencial e remota, abrangendo implantação, formações continuadas, acompanhamento técnico e suporte aos profissionais da rede;
- d) Portal educacional**, plataforma digital com recursos de apoio ao docente, acesso às versões digitais dos materiais, ferramentas de planejamento e conteúdo pedagógico complementar.

Essa solução visa garantir padronização metodológica, coerência entre os anos escolares, modernização das práticas pedagógicas e fortalecimento dos processos de ensino e aprendizagem, assegurando o alinhamento às diretrizes da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e às especificidades da rede municipal.

JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO (ART. 18, §1º, DA 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, que, por sua vez, comporta exceções, desde que devidamente justificado.

Consoante item 7, do ETP, quanto ao tema, a Secretaria de Educação assim declarou:

Opta-se pelo parcelamento do objeto em itens correspondentes a cada ano/série de ensino, contudo, adota-se o critério de adjudicação por grupo, pois empresas distintas fragmentaria o objeto, uma vez que cada editora forneceria coleções com abordagens e métodos próprios o que comprometeria a coerência pedagógica entre as séries e inviabilizaria a adoção de um sistema unificado.

A utilização de materiais de editoras distintas em cada ano poderá gerar inconsistências de conteúdo, terminologia e metodologia didática, prejudicando a sequência lógica do

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

aprendizado e o planejamento dos docentes.

Dessa forma, a adjudicação por grupo preserva a unidade pedagógica, a coerência editorial e a continuidade do processo de ensino-aprendizagem, além disso, o agrupamento facilita a gestão contratual e logística de entrega, reduzindo riscos operacionais e garantindo maior eficiência administrativa.

DEMONSTRATIVOS DOS RESULTADOS PRETENDIDOS (ART. 18, §1º, IX, DA LEI 14.133/2021)

Nada mais é do que a demonstração dos benefícios que serão obtidos da pretensa contratação.

Obedecendo à disposição legal, o ETP, em seu item 11, expõe os benefícios e resultados a serem alcançados pela contratação.

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

No ETP, consoante item 12, restaram descritas as providências a cargo da Administração Pública, que, no geral, se resumem às diligências necessárias à fiscalização do pacto, para viabilizar sua plena execução.

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

Quanto ao tema, conforme item 9, do ETP, restou declarada a **inexistência** de contratações correlatas ou interdependentes à presente.

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, o ETP produzido no feito, com relação ao item em particular, restaram expostos os



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

possíveis impactos ambientais, assim como as medidas mitigatórias de responsabilidade tanto da Administração Pública quanto da futura contratada, visando a diminuição dos respectivos danos, conforme item 13.

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, consoante item 14, contempla a respectiva previsão legal, mostrando-se conclusivo quanto à viabilidade da contratação, com exposição da respectiva justificativa.

Pelo exposto, salvo melhor juízo, observo que constam do ETP todos os requisitos obrigatórios, na forma do art. 18, §2º, da Lei 14.133/2021.

Considerando a natureza técnica do ETP¹, não cumpre a essa Procuradoria realizar uma análise aprofundada de suas nuances, tampouco dos critérios de conveniência e oportunidade das conclusões, mas, tão somente, de cotejo com a legislação regente, sob o viés do Princípio da Legalidade, razão pela qual, sob o critério jurídico-legal, o ETP encontra-se em consonância com a legislação regente.

2.3. DO EDITAL

A Lei 14.133/2021, dispõe em seu art. 25, que o edital deverá conter o objeto da licitação, regras referentes à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, além de disposições quanto à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Compulsando-se o Edital de Licitação, denota-se o seguinte:

¹ Item 7 – Manual das Boas Práticas Consultivas - 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

OBJETO DA LICITAÇÃO:

- Item 2, da Minuta do Edital;

REGRAS REFERENTES À CONVOCAÇÃO:

- Item 3, da Minuta do Edital;

REGRAS REFERENTES AO JULGAMENTO:

- Item 6 da Minuta do Edital;

REGRAS REFERENTES À HABILITAÇÃO:

- Itens 4.20; 4.21; 4.22; e 4.23 e item 7, da Minuta do Edital;

REGRAS REFERENTES AOS RECURSOS E PENALIDADES:

- Itens 8 e 11, da Minuta do Edital;

REGRAS REFERENTES À FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DO CONTRATO:

- Constatam do Termo de Referência;

CONDIÇÕES DE ENTREGA DO OBJETO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO:

- Constatam do Termo de Referência;

Como visto alhures, as disposições referentes às regras de **FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DO CONTRATO, ALÉM DE CONDIÇÕES DE ENTREGA DO OBJETO E DE PAGAMENTO**, não constam do Instrumento Convocatório em si, mas sim do Termo de Referência.

Embora o Termo de Referência, seja documento anexo e integrante do Edital (item 14.12 da Minuta do Edital), a Lei 14.133/2021, em seu art. 25, é clara quanto às disposições **OBRIGATÓRIAS** do Instrumento Convocatório.

O Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no julgamento do Acórdão 1703/2025 – Tribunal Pleno –, entendeu que a Administração Pública deve evitar referências a anexos nos editais de licitação.

Acórdão
1703/2025
Plenário
TCE/PR

“(…) determinar ao Município de Cruzeiro do Iguaçu, apenas para fins de registro, para que, nos futuros procedimentos licitatórios, mencione expressamente toda a documentação imprescindível para a habilitação dos licitantes no próprio edital, deixando evidentes todas as exigências relativas à qualificação jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira no próprio instrumento convocatório e evitando referências constantes em itens previstos no Termo de Referência ou outros Anexos do Edital, a não ser em casos pontuais, de modo a não abrir margens para ambiguidade na interpretação das cláusulas editalícias pelos licitantes, em observância ao princípio da informação e da transparência”

Assim, entendo como adequada a retificação do Edital, para que constem, expressamente, disposições relativas às regras referentes à fiscalização e gestão do contrato, além de condições de entrega do objeto e de pagamento, em prol do art. 25, da Lei 14.133/2021, providência cuja qual **RECOMENDO**.

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Assim, salvo melhor juízo, a Minuta do Edital encontra-se em consonância com o regramento legal, com ressalva da recomendação acima exposta.

2.4. DA TRANSPARÊNCIA E DEVER DE ESCLARECIMENTO

Conforme disposição expressa do art. 37, caput, da CF/88, a Administração Pública deve respeito ao Princípio da Publicidade, instituindo a regra que, os Atos Administrativos são públicos, permitindo o controle social da atuação da Fazenda Pública.

Tais determinações se estendem aos Processos Licitatórios, pois materializam a escolha pela Administração Pública da proposta apta à produção do resultado mais vantajoso em certa contratação.

Eis o disposto no art. 5º, da Lei 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Nos dizeres de Rafael Carvalho Rezende Oliveira²:

“O princípio da publicidade, previsto no art. 37 da CRFB, deve ser observado em qualquer atuação administrativa, inclusive, nas licitações e contratações públicas, como reiterado pelo art. 5º, da Lei 14.133/2021. A transparência, em nossa opinião, insere-se no próprio princípio da publicidade.

A visibilidade (transparência) dos atos estatais possui íntima relação com o princípio democrático (art. 1º da CRFB), uma vez que permite o efetivo controle social da Administração Pública. No Estado Democrático de Direito, a regra é a publicidade dos atos estatais e o sigilo é exceção.”

Tendo em vista tais conclusões, em recente julgamento, o TCE/PR no Acórdão 2398/2025 – Tribunal Pleno – determinou que a Administração Pública inclua, expressamente, nos instrumentos convocatórios previsão relativa aos canais de comunicação institucional disponíveis para esclarecimentos, assim como prazos para resposta, de modo a assegurar a ampla informação aos interessados, viabilizando a publicidade dos atos administrativos e a

² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. 13ª edição. P. 16. Editora Forense.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

transparência.

No mesmo acórdão, estabeleceu-se o seguinte:

1) preveja expressamente, no edital, a possibilidade de interposição de recursos, indicando o respectivo prazo e o procedimento para seu exercício, conforme disposto no art. 165, inciso I, alínea "c", da Lei n.º 14.133/2021; e

2) observe os requisitos de publicidade do instrumento convocatório, efetuando a publicação do extrato do edital nos veículos oficiais exigidos pela legislação, especialmente no Diário Oficial do Município e em jornal diário de grande circulação, conforme determina o § 1º do art. 54 da Lei de Licitações, sem prejuízo da divulgação do inteiro teor no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

In casu, a Minuta do Edital, em seu item 8, dispõe expressamente a sistemática recursal, nos termos do art. 165, da Lei 14.133/2021.

Quanto à determinação do Tribunal de Contas no item "2" acima exposto, **RECOMENDO** a publicação do Extrato do Edital nos veículos oficiais exigidos pela legislação, especialmente no que toca ao Diário Oficial do Município, além de jornal diário de grande circulação, na forma do §1º, do art. 54, da Lei 14.133/2021, além da divulgação do inteiro teor no PNCP, sem prejuízo da inclusão expressa no Edital dos canais de comunicação institucional, visando a disponibilização de meios para esclarecimento aos interessados.

2.5. DO 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

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
j) adequação orçamentária;

Com relação ao Termo de Referência confeccionado nos autos e constante do anexo II, da Minuta do Edital, 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 em tela, o Termo de Referência, define, adequadamente, o objeto, sua natureza e respectivos quantitativos, conforme itens 1 e 2.1.

O valor estimado, restou declarado no item 2.2, do TR, tomando-se como base a pesquisa de preços confeccionada no feito – que será objeto de apreciação posteriormente.

Conforme item 2.4, a vigência do Contrato será de 01 (um) ano contado da publicação do contrato no diário oficial dos Municípios do Paraná, permitindo sua prorrogação na forma do art. 107, da Lei 14.133/2021.

No mais, o Termo de Referência (item 2.5) especifica as condições técnicas para atendimento através do fornecimento dos materiais.

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, constam os fundamentos da contratação, conforme item 3.1, do Termo de Referência que, embora não façam menção expressa ao ETP confeccionado no feito, são diretamente extraídos do referido Estudo.

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

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Denota-se o atendimento ao requisito legal, conforme item 3.2 do Termo de Referência, que se remete aos termos do ETP produzido nos autos e já apreciado no tópico anterior.

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

Por requisitos da contratação, entende-se pelas condições necessárias à 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.

Ademais, conforme item 6.2, do Termo de Referência, será admitida a subcontratação do objeto, conforme condições ali especificadas.

O art. 122, §2º, da Lei 14.133/2021, permite que o edital vede, restrinja ou estabeleça condições para a subcontratação do objeto.

Conforme se observa, a Administração Pública permitirá a subcontratação parcial do objeto, apenas no que toca ao material utilizado para língua adicional e socioemocional, assim como adaptações ao atendimento de necessidade específica de aluno com deficiência.

De acordo com o TCU, a subcontratação somente é admitida apenas parcialmente, desde que pautada no interesse público.

[Enunciado] A subcontratação do objeto é admitida apenas parcialmente, desde que motivada sob a ótica do interesse público e com os seus limites devidamente fixados pelo contratante, não podendo a atuação do contratado transformar-se em mera intermediação ou administração de contrato (Acórdão 14193/2018 – TCU – Primeira Câmara)

[Enunciado] A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de interposto entre a Administração Pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é irregularidade ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral. (Acórdão 5472/2022 – TCU – Segunda Câmara)

Portanto, sob o aspecto jurídico-legal há possibilidade na subcontratação do objeto, devendo a Administração Pública se atentar quanto à ilegalidade na subcontratação total, tal como fundamentado.

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

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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, descrevendo suas minúcias.

No que se refere ao tema, cabe à Administração Pública definir, através de critérios discricionários, as especificidades de fornecimento do objeto, não cumprindo a esse órgão jurídico imiscuir-se acerca da conveniência e oportunidade do gestor, alertando, apenas, para que não sejam impostas restrições indevidas à ampla concorrência.

Nesse sentido, é a jurisprudência:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. PRAZO EXÍGUO PARA ENTREGA. KITS ESCOLARES. REGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. Compete à Administração Pública, em cada caso, sob juízo de discricionariedade, a prerrogativa de estabelecer o prazo para a entrega do objeto licitado, considerando a ampla competitividade do certame. (TCE-MG - DEN: 1141432, Relator.: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 26/09/2023)

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 respectivo contrato.

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.

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

5. FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

5.1 O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de LICITAÇÃO, na modalidade PREGÃO, sob a forma ELETRÔNICA, com adoção do critério de julgamento pelo MENOR PREÇO por LOTE.

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, faz menção à pesquisa de preços anexada ao feito e indica o valor de cada item do grupo em tabela.

Quanto à pesquisa de preços, será analisada posteriormente.

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 indicação da fonte, elemento de despesa e funcional programática.

Há também, nos autos, certificação pelo Setor de Contabilidade da existência de recursos para a pretensa contratação, conforme Parecer Contábil anexo ao feito.

No entanto, considerando que o feito teve início no exercício financeiro de 2025, serão realizadas ponderações quanto aos recursos orçamentários em momento adequado.

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 II do edital.

Alerta-se para o disposto no art. 150 da Lei n.º 14.133/21³, especialmente, no que toca à

³ 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.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

existência de recursos orçamentários para a contratação.

Em resumo, o escopo do objeto foi fixado no mencionado Termo de Referência visando a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A AQUISIÇÃO DE SISTEMA ESTRUTURADO DE ENSINO, COMPOSTO POR MATERIAL DIDÁTICO IMPRESSO E DIGITAL**, (item 1.1 do Termo de Referência).

Dito isso, salvo melhor juízo, tenho que o Termo de Referência produzido no feito está em consonância com a legislação vigente, **COM RESSALVA DOS APONTAMENTOS E RECOMENDAÇÕES APRESENTADAS.**

2.6. DA MODALIDADE LICITATÓRIA

Conforme o preâmbulo do presente procedimento, a Administração Pública optou pela adoção do pregão.

O pregão é modalidade de licitação regulada pela Lei n.º 14.133/21, destinada à aquisição de bens e serviços comuns (art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/21), independentemente do valor contratual estimado.

Bens e serviços comuns, por sua vez, são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado” (art. 6º, inciso XIII, da Lei n.º 14.133/21).

Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁴:

O conceito (indeterminado) de “bem ou serviço comum” possui as seguintes características básicas: disponibilidade de mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e atributos essenciais do bem ou serviço) e casuísmo moderado (a qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos).

Doutro lado, a Lei 14.133/2021, em seu art. 29, veda expressamente a adoção do Pregão no caso de contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, com ressalva do contido no inciso XXI, alínea “a”, do art. 6º, da Lei 14.133/2021.

Tal como anotado, a classificação dos bens ou serviços em **COMUNS** trata-se de conceito jurídico indeterminado, de modo que o enquadramento quanto à natureza comum ou não da

⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. Teoria e Prática. P. 84. 13ª edição.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

contratação está adstrito à competência do administrador, entendimento corroborado pela Orientação Normativa nº 54 da AGU:



Compete ao **AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO** e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

No caso em apreço, restou declarado, no item 4.1, do Termo de Referência, a natureza comum dos objetos.

4. CLASSIFICAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

4.1. Os serviços prestados e objetos desta contratação, enquadram-se como comuns, tendo em vista que possuem características tecnicamente padronizadas, de aferição simples, cujos padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos por meio de especificações usuais do mercado.

No mesmo sentido, restou assim declarado no respectivo Estudo Técnico Preliminar:

4.6. Classificação de bens comuns

O Sistema Estruturado de Ensino com fornecimento de Materiais Didáticos e Serviços de Natureza Continuada, trata-se de fornecimento de serviços e bens de consumo, sendo possível sua definição por meio de especificações usuais do mercado, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Tendo em vista as fundamentações expostas e a classificação pela Administração Pública quanto à natureza comum dos serviços, resta adequada a escolha do pregão como modalidade licitatória.

Ademais, verifico a adoção da licitação em sua forma eletrônica, em obediência aos avanços tecnológicos e ao regramento legal contido no art. 17, §2º, da Lei 14.133/2021⁵.

2.7. DA JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E DEFINIÇÃO DO OBJETO DO CERTAME

Quanto ao objeto, é válido esclarecer que sua definição deve ser sucinta, objetiva e clara, **SEM**

⁵ § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

QUE HAJA ESPECIFICAÇÕES QUE LIMITEM A COMPETITIVIDADE.

Por essa razão é vedada, em regra, a indicação de marcas em processos licitatórios, ressalvadas as hipóteses do art. 41 da Lei n.º 14.133/21.

É o que se extrai do art. 9º, da Lei 14.133/2021, onde se veda, com veemência, que agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório.

Nesse aspecto, importante citar o que foi estabelecido pela Egrégia Corte de Contas do Estado do Paraná no Acórdão nº 269/2024 – Tribunal Pleno:

Acórdão
269/2024
Trib. Pleno

Cumpre rememorar que a licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, sendo vedado aos agentes públicos incluir, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem seu caráter competitivo. O princípio da isonomia reflete na busca da competitividade e, como consequência, da proposta mais vantajosa para a entidade pública, de modo que é vedado ao administrador inserir no instrumento convocatório especificações que estabeleçam preferências ou distinções incompatíveis com o objeto licitado, as quais têm o potencial de afastar indevidamente competidores interessados. Sendo assim, firmo entendimento no sentido de que não foram apresentadas justificativas técnicas ou econômicas aptas a embasar tais exigências; ou seja, não se comprovou a regularidade das previsões editalícias objurgadas. Portanto, ante a falta de elementos hábeis a justificar tecnicamente as exigências ora contestadas, concluo que se caracterizam como excessivas.

Assim, exigências excessivas, no que toca às especificações dos objetos, devem ser evitadas pela Administração Pública, em atenção ao Princípio da Isonomia.

Por outro lado, tais circunstâncias se tratam de aspectos técnicos da contratação, que não estão inseridas no escopo de atuação deste órgão jurídico.

Dito isso, a medida que **RECOMENDO** é que o setor técnico averigue, não só quanto ao presente certame, mas também com os demais, se as especificações constantes dos itens do certame atendem à ampla concorrência e não restringem a competitividade.

No tocante às justificativas para a contratação do serviço, encontram-se descritas no Estudo Técnico Preliminar e no item 3, do Termo de Referência produzidos nos autos.

2.8. ORÇAMENTO DETALHADO⁶/PESQUISA DE PREÇOS

Selecionado o objeto da contratação, com os respectivos quantitativos e especificações, a

⁶ Art. 18, IV, da Lei 14.133/2021.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Administração deve, **OBRIGATORIAMENTE**, realizar a adequada pesquisa de preço de mercado, em prol dos Princípios da Economia e Eficiência.

Não se trata de atividade atinente apenas às hipóteses em que se pretende licitar o objeto, mas também em circunstâncias de contratação direta – Inexigibilidade e Dispensa de Licitação.

A pesquisa de preços se propõe à fixação do valor justo de referência que a Administração está disposta a contratar, servindo como parâmetro para a classificação das propostas, de modo a impedir a contratação fora dos preços praticados no mercado, subsidiando ainda a decisão do pregoeiro/agente de contratação/comissão de contratação para desclassificar propostas que não estejam em conformidade com o edital.

É o que determina, o art. 23, 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.

Cuida-se, portanto, de ato vinculado a ser praticado pela Administração Pública, devendo obediência às minúcias expostas pela Lei, assim como as balizas estabelecidas pela Jurisprudência.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁷, conceitua o ato administrativo vinculado como sendo *aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma.*

A Lei 14.133/2021, traz a ideia da realização de pesquisa de preços de forma ampla e sempre atualizada, combinando os parâmetros ou não, conforme redação do §1º, do art. 23:

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

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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

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

⁷ DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 35ª edição. P. 351. Editora Malheiros.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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

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

A pesquisa de preços através de fontes plúrimas permite constatar o valor real de mercado do objeto que se pretende licitar, evitando contratações superfaturadas e também inexequíveis.

O TCE/PR, possui entendimento consolidado que a pesquisa de preços deve ser baseada em fontes variadas e confiáveis, incluindo: (1) *portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br*; (2) *editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução*; (3) *atas de registro de preços da Administração Pública*; (4) *publicações especializadas*; (5) *cotações com fornecedores em potencial*; e (6) *sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta*.⁸

O TCU, denominou a consulta às diversas fontes de preços como “cesta de preços”:



9.5.1. as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames; 9.5.2. a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais. (TCU – Plenário 1875/2021)

Ainda sobre o tema, o TCE/PR se posicionou da seguinte maneira (Acórdão 1108/20 – Pleno):

1) Há a obrigatoriedade de utilização de todas as fontes plúrimas para pesquisas de preços descritas no Acórdão nº 4.624/2017, ou não há tal obrigatoriedade quando, no caso concreto, tornar-se evidente que a pesquisa de preços em todas as fontes plúrimas será inútil e improdutivo, mediante justificativa a ser exarada pelo servidor público por escrito no respectivo processo administrativo?

Não é necessário que sejam consultadas todas as fontes citadas no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno. A definição de quais e de quantas fontes serão consultadas para a formação do preço máximo deve ter em conta as peculiaridades do objeto a ser contratado, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, bem como, quando relevantes, as condições gerais do negócio a ser firmado, como forma e prazo de pagamento, local e condições de entrega dos bens ou da prestação dos serviços, e outros fatores que possam interferir no valor da contratação. Sempre que houver sensíveis diferenças entre as fontes pesquisadas, a exclusão daquelas que possam desvirtuar a realidade do mercado deverá ser motivada pelo gestor público. Em situações específicas, como a aquisição de medicamentos, cumpre lembrar a observância às orientações específicas definidas em sede de Consulta, v.g. Acórdão nº 1393/19 – STP.

⁸ Acórdão 1184/2025 – Tribunal Pleno – TCE/PR.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

2) O Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, processo nº 933475/16, menciona que a pesquisa de preços deve ser realizada em “editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública” e “atas de registro de preços da Administração Pública”. Nesse respeito, quais entes públicos (federais, estaduais ou municipais) devem ser consultados? Ainda, como se configura a “similaridade” entre os objetos, em especial quando a quantidade de itens for diversa?

A pesquisa de preços deverá buscar captar ao máximo possível os preços efetivamente praticados no mercado, podendo valer-se das informações obtidas junto a outros órgãos e entes governamentais que tenham realizado procedimentos para aquisição de objetos similares. Os procedimentos a serem utilizados como referência devem ser analisados criteriosamente, sendo excluídos os que, na avaliação da Administração, possam resultar em valores distorcidos em razão de diferenças nas quantidades e/ou nas condições do contrato a ser firmado.

3) Qual entendimento a ser adotado para as expressões “publicações especializadas” e “sites especializados” citados no Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno, no processo nº 933475/16, ao referenciar fontes para a pesquisa de preços?

Publicações especializadas são os veículos com notório reconhecimento no âmbito em que atuam, podendo ser veiculados em jornais, revistas ou portais na internet. Já os sites especializados estão necessariamente vinculados a um portal na internet com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado, desde que haja um notório reconhecimento no seu âmbito de atuação. Cabe ao gestor, no processo administrativo, apontar que a fonte utilizada possui credibilidade na área em que é promovida a aquisição, demonstrando os motivos que o levaram à conclusão de que é pertinente sua utilização como critério definidor do preço, como, por exemplo, o tempo de publicação, a instituição ou profissionais responsáveis, sua utilização por outros órgãos ou entes públicos, etc.

Ainda, segundo a Corte de Contas da União, deve ser dada preferência à utilização de sistemas oficiais para obtenção de preços, por gozarem de presunção de veracidade.



Os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações efetuadas diretamente com empresas que atuam no mercado. (Acórdão 452/2019 – TCU – Plenário)

A equipe de planejamento deve, portanto, se atentar, sempre que possível, para que a pesquisa seja embasada em diversas fontes de preço e observar que, segundo atual entendimento do TCU, a pesquisa de preços restrita à eventuais e potenciais fornecedores é deficiente.



A pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral realizada apenas por consulta direta a fornecedores, desconsiderando os preços praticados por outros órgãos públicos em contratações similares, sem a elaboração de uma “cesta de preços”, e ainda sem justificativa para a seleção dos fornecedores, desrespeita os arts. 23, § 1º, inciso IV, e 82, § 5º, inciso I, da Lei 14.133/2021 – Acórdão 1712/2025 – Plenário

Portanto, resta claro que a jurisprudência é pacífica no sentido de que a pesquisa de preços **NÃO DEVE SE RESTRINGIR** a cotações realizadas junto com potenciais fornecedores, visto que o critério preferencial são os preços praticados no âmbito de órgãos e entidades da



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Administração Pública.

Para tanto, **RECOMENDO, NÃO SÓ PARA O TOCANTE CERTAME, MAS TAMBÉM PARA OS DEMAIS**, a observância aos critérios preferenciais de pesquisa estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Para a realização da pesquisa de preços no âmbito do Município de Goioerê/PR, deve ser observado o disposto no art. 10 do Decreto Municipal n.º 8.518/2023, que fora editado em conformidade com o art. 23, §1º da Lei 14.133/23:

- I - composição de custos unitários menores ou iguais à média ou à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, quando possível, como Painel de Preços ou Banco de Preços em Saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- II – editais de licitação e contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1(um) ano anterior à data da pesquisa de preços, além de contratações anteriores do próprio órgão, inclusive mediante sistema de registro de preços observado o índice de atualização de preços correspondente;
- III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
- IV – consulta direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de e-mail, ofício, servidor in loco ou telefone, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do Edital;
- V - consulta ao aplicativo Menor Preço desenvolvido pelo Governo do Estado do Paraná ou a outra ferramenta que o substitua, sem prejuízo do uso combinado de outras ferramentas com o mesmo objetivo.

Os critérios acima, conforme redação do caput, do art. 10, do referido Ato Normativo Municipal podem ser utilizados de maneira combinada ou não.

Pois bem, no caso dos autos, há o compilado das informações (quanto aos orçamentos obtidos para fixação do preço máximo) em demonstrativo/planilha.

Na Formalização da Pesquisa de Preço – FPP n.º 131/2025, produzida no feito, encontra-se indicada a responsável pela pesquisa de preço, assim como a fixação do preço máximo para o certame.

Denota-se, que para a pesquisa de preços em questão, foram usados apenas 02 (dois) parâmetros:

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

PESQUISA DE PREÇOS VIA "BANCO DE PREÇOS" E "PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - PNCP";

EDITAIS/ATA DE CONTRATAÇÕES SIMILARES;

POTENCIAIS FORNECEDORES;

Restou exposto e justificado que *não houve* pesquisa com menos de 03 (três) fontes de preços, da seguinte maneira.

Além disso declarou-se que *não houve* preços inexequíveis.

Quanto ao método estatístico, utilizou-se a "MÉDIA", conforme justificativa lançada na Formalização de Pesquisa de Preços.

Ademais, restou exposta justificativa para a escolha dos respectivos fornecedores.

No caso, entendo que a Pesquisa de Preços pode ser complementada através da busca de preços por meio de outras fontes, ou que, ao menos, seja apresentada justificativa quanto à impossibilidade de tal providência.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no Acórdão 1184/2025 (Tribunal Pleno), assim fundamentou, no tocante ao tema:

Acórdão
1184/2025
Pleno
TCE/PR

A análise dos autos revela que o Município de Pinhão utilizou o Banco de Preços para realizar convites às empresas Equiplano Sistemas Ltda., Governança Brasil Sul Tecnologia Ltda., Betha Sistemas Ltda. e IPM Sistemas Ltda. para que apresentassem cotações acerca do objeto licitado, mas não houve resposta (peça 21, fls. 10 e seguintes). Também é possível verificar que foram enviados pedidos de cotação por e-mail às empresas Equiplano Sistemas Ltda., Betha Sistemas Ltda. e Elotech Gestão Pública Ltda., mas somente esta última apresentou cotação no valor de R\$ 962.080,00 (fls. 195 a 204 do processo licitatório).

Entretanto, como bem apontou a unidade técnica, o procedimento adotado não observou integralmente os critérios legais e técnicos para uma estimativa robusta de preços, tendo a Administração deixado de ampliar as fontes de pesquisa mesmo após verificar que apenas um fornecedor apresentou cotação.

Desse modo, conclui-se que a formação do preço estimado se mostrou deficiente, sobretudo pela limitação das fontes consultadas, ausência de análise de contratos similares com outros entes públicos, conforme bem asseverou a unidade técnica. Vejamos:

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

“Poderia o órgão licitante ter ampliado o rol de fornecedores a serem consultados ou até verificado a possibilidade de obtenção de cotações junto a fornecedores de outros Estados, haja vista a baixa adesão das empresas atuantes dentro do Estado do Paraná. Outra medida seria a utilização de contato telefônico ou mesmo de contato pessoal e direto com potenciais fornecedores, inclusive para identificar a causa da eventual falta de interesse em participar do certame, de modo a prevenir sua ocorrência em procedimentos licitatórios futuros ou mesmo aprimorar a forma de realização da pesquisa de preços existente no Município. Também não há qualquer registro no bojo do procedimento licitatório de que o órgão licitante tenha consultado os preços praticados em outras contratações públicas com o mesmo objeto, principalmente se considerado que grande parte dos Municípios se valem da contratação de empresas terceirizadas para a prestação de serviços de instalação, manutenção e licenciamento de software de gestão pública.” (...) O artigo 23 da Lei de Licitações dispôs sobre o dever atribuído ao órgão licitante de se valer de múltiplas fontes de pesquisa para aferição da compatibilidade do valor estimado para a contratação com aqueles praticados no mercado, senão vejamos: “Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.”

Cabe destacar que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná possui entendimento consolidado no sentido de que a pesquisa de preços deve ser baseada em fontes variadas e confiáveis, incluindo: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.

Ainda que se reconheça a especificidade do objeto em questão solução de software de gestão pública – o que pode ter dificultado a obtenção de orçamentos comparáveis, é indispensável a adoção de medidas que garantam a qualidade e a precisão do orçamento.

Salvo melhor juízo, percebe-se que a Pesquisa de Preços pautou-se em fontes diversas – 03 (três) no total, incluindo, dados de contratações públicas.

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Dado o caráter técnico da pesquisa, não cumpre a esse órgão realizar apreciação aprofundada de seus preceitos, mas sim de adequação para com o regramento legal, salientando que a responsabilidade pelas informações contidas na FPP é de quem a formalizou.

Cumprе ressaltar que, em todo e qualquer caso de aquisições deverá haver certeza da identidade entre as cotações (i.e., entre orçamentos obtidos), bem como entre o descritivo apresentado/pesquisado quando da obtenção dos orçamentos e aquele incluso/integrante do Termo de Referência final, de modo que os parâmetros utilizados para consulta junto às fontes de mercado também estejam coesos com o que se pretende adquirir, uma vez que tais valores são definidores na seleção do fornecedor/contratado.

2.9. 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 a administração deve conceder 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 destas, além da previsão de reserva de cota do objeto divisível.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná estabeleceu critérios para aplicação dos preceitos da Lei Complementar 123/2006, conforme **PREJULGADO 27**.

O item III, do Prejulgado nº 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), nos termos do 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 como teto, no caso de serviços de duração continuada, 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 cogente à Administração Pública, salvo nas hipóteses retratadas no

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

art. 49, da respectiva Lei Complementar, exigindo-se, em qualquer caso, **MOTIVAÇÃO ESPECÍFICA E CONTEXTUALIZADA QUANTO À SUA INCIDÊNCIA.**

Percebe-se, que se trata de ato vinculado em que o gestor deve obediência, ressalvadas as hipóteses legais em que o tratamento diferenciado resta dispensado, desde que precedida de adequada fundamentação e motivação – Princípio da Motivação dos Atos Administrativos.

No âmbito do Município de Goioerê/PR, tem-se a Lei n.º 2.565/2018 que instituiu tratamento diferenciado e favorecido 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.

No tocante ao presente certame, considerando o valor atribuído ao lote, o feito não será destinado de maneira exclusiva às ME's e EPP's, posto que ultrapassa o *quantum* previsto no art. 48, I, da LC 123/2006.

Ademais, em se tratando de serviços (que também é objeto do certame), salvo melhor juízo, não há que se falar em reserva de cota (art. 48, III, da LC 123/2006).

Nesse sentido:

Pergunta nº 11: Nas licitações públicas destinadas à contratação de serviços com valores superiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil) deve ser reservada cota de 25% para microempresa e empresa de pequeno porte? Resposta: Não. O artigo 48, III, da LC nº 123/06, não se aplica às licitações de serviços, mas somente às de compras, quando o objeto licitado possuir natureza divisível. (TCE/SP – Consulta – TC 025128.989.20-9; TC 025129.989.20-8; TC 025130.989.20-5)

Quanto ao tema é o que cumpria ponderar.

2.10. DA ADJUDICAÇÃO DO OBJETO – LICITAÇÃO POR ITENS OU LOTE

A Administração Pública, nos Processos Licitatórios, deve observar a ampla concorrência e isonomia, tudo em prol do Princípio da Economicidade, Transparência e da Impessoalidade, visando a contratação apta à obtenção do resultado mais vantajosa.

Dito isso, como meio de assegurar a ampla concorrência, a regra a ser seguida pela Administração Pública é a adoção de licitação por itens, especialmente quando o objeto é divisível, a teor do que dispõe o art. 40, inciso V, alínea "b", e art. 47, inciso II, da Lei n.º 14.133/21 (os quais instituem o princípio do parcelamento).

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

É importante destacar que, atualmente, vigora a regra da divisibilidade nas compras realizadas pelo Poder Público, em atenção ao princípio da economicidade (art. 40, V, "b" da Lei 8.666/93). Conforme destacado pelo TCU, parcelamento do objeto, aplicável às compras, obras ou serviços, acarreta a pluralidade de licitações, pois cada parte, item, etapa ou parcela representa uma licitação isolada em separado.

[...] A divisibilidade do objeto pode acarretar, a critério da Administração, a realização de procedimento único ou procedimentos distintos de licitação.

Na hipótese de procedimento único de licitação, denominada "licitação por item", a Administração concentra, no mesmo certame, objetos diversos que serão contratados (ex.: a licitação para compra de equipamentos de informática pode ser dividida em vários itens, tais como microcomputador, impressora, etc.).⁹

A Súmula 247 do Tribunal de Contas da União, assim dispõe quanto ao assunto:

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.

O Egrégio Tribunal de Contas da União entende que a adjudicação por lotes restringe a participação no certame e, conseqüentemente, a competitividade, sendo **admitida apenas de forma excepcional, desde que acompanhada de robusta motivação.**

O parcelamento do objeto da licitação somente não deverá ser adotado nas hipóteses previstas nos arts. 40, §3º, da Lei n.º 14.133/21 (dispositivo aplicável às licitações para fornecimento de bens) ou quando não for tecnicamente viável ou economicamente vantajoso.

A adjudicação por lote (ocasião em que houver mais de um insumo no mesmo "item"), ou a aglutinação em um único item de diversos serviços, em casos excepcionais é **POSSÍVEL MEDIANTE JUSTIFICATIVA IDÔNEA QUE DEMONSTRE QUE É INVIÁVEL TÉCNICA/ECONOMICAMENTE À ADMINISTRAÇÃO A SEPARAÇÃO DOS ITENS.**

No caso, verifico que a Adjudicação será realizada através **01 (LOTE) SUBDIVIDIDO EM 07 (SETE) ITENS.**

5.2. Critério de julgamento por grupo: Justifica-se o agrupamento dos itens considerando que a contratação de empresas distintas poderia fragmentar o objeto, uma vez que cada editora fornece coleções com metodologias, abordagens e organização de conteúdo próprias. Tal situação comprometeria a coerência pedagógica entre as séries, além de inviabilizar a adoção de um sistema de ensino unificado. Ainda, a utilização de materiais de diferentes editoras ao longo dos anos letivos pode ocasionar inconsistências de conteúdo, terminologia e metodologia didática, prejudicando a progressão lógica do aprendizado e o planejamento

⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos: Teoria e Prática*. 5. ed. São Paulo: Método, 2015. p. 48.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

pedagógico dos docentes. Dessa forma, a adjudicação por grupo assegura a unidade pedagógica, a uniformidade editorial e a continuidade do processo de ensino-aprendizagem. Ademais, o agrupamento contribui para a racionalização da gestão contratual e da logística de entrega e implantação, reduzindo riscos operacionais e garantindo maior eficiência administrativa.

No Estudo Técnico Preliminar, em seu item 7, restou exposta a justificativa para o não parcelamento da solução.

7. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

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

Opta-se pelo parcelamento do objeto em itens correspondentes a cada ano/série de ensino, contudo, adota-se o critério de adjudicação por grupo, pois empresas distintas fragmentaria o objeto, uma vez que cada editora forneceria coleções com abordagens e métodos próprios o que comprometeria a coerência pedagógica entre as séries e inviabilizaria a adoção de um sistema unificado.

A utilização de materiais de editoras distintas em cada ano poderá gerar inconsistências de conteúdo, terminologia e metodologia didática, prejudicando a sequência lógica do aprendizado e o planejamento dos docentes.

Dessa forma, a adjudicação por grupo preserva a unidade pedagógica, a coerência editorial e a continuidade do processo de ensino-aprendizagem, além disso, o agrupamento facilita a gestão contratual e logística de entrega, reduzindo riscos operacionais e garantindo maior eficiência administrativa.

A Administração Pública expôs a justificativa para a aglutinação dos itens em um único lote, circunstância esta eminentemente técnica do certame, sobre a qual não cumpre a esse órgão jurídico a emissão de juízo de valor, conforme orientação do Enunciado nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU¹⁰.

Considerando as conclusões no ETP e no Termo de Referência, não há maiores apontamentos a serem realizados quanto ao tema.

2.11. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

O critério de julgamento é também um dos elementos que devem constar no edital de Licitação, por força dos arts. 18, VII e 25, ambos da Lei 14.133/2021).

Segundo se extrai, aplica-se ao Processo em curso o critério de julgamento do **MENOR PREÇO**,

¹⁰ 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

COMPATÍVEL COM A MODALIDADE LICITATÓRIA DO PREGÃO (ART. 6º, XLI, DA LEI 14.133/2021).

2.12. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA – NOVO EXERCÍCIO FINANCEIRO

Os processos licitatórios, somente em razão do encerramento do ano financeiro não se extinguem, podendo ter o seu prosseguimento regular, desde que respeite a Lei de Responsabilidade Fiscal e as regras do Direito Financeiro.

Como se observa, o presente Processo Licitatório teve início no ano de 2025, ou seja, em ano financeiro antecedente ao que se dará a sua conclusão, uma vez que, segundo o art. 34, da Lei 4.320/1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

O Parecer Contábil, datado de 12 de dezembro de 2025, tomou como base, para a declaração de existência de recursos orçamentários para o pagamento das obrigações, as dotações relativas àquele período, **não correspondendo, portanto, com o corrente ano (2026).**

É necessário, portanto, que seja confeccionado novo Parecer Contábil para averiguação da existência (ou não) de recursos financeiros, além de que seja atestado pelo ordenador de despesas quanto à suficiência e disponibilidade dos recursos orçamentários, por inteligência da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

(...) § 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

(...)Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços.

Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:



[Enunciado] As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das respectivas obrigações no exercício financeiro em curso (TCU – Segunda Câmara – Acórdão 4910/2013)

[Enunciado] É irregular a realização de licitação sem indicação precisa dos recursos orçamentários necessários e suficientes (artigos 167, II, da Constituição Federal, e 7º, § 2º, e 8º da Lei 8.666/1993). (TCU – Plenário – Acórdão 956/2010).

No mesmo sentido, o art. 150, da Lei 14.133/2021, é firme quanto a necessidade da indicação precisa dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas vincendas no exercício que realizada a contratação.

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.

Assim, como condição prévia de legalidade do presente procedimento, **recomendo** a remessa dos autos ao Departamento de Contabilidade, para nova emissão de parecer contábil, bem como a readequação da dotação orçamentária no Edital, Termo de Referência e Minuta Contratual.

Sem prejuízo, **deve o ordenador de despesas atestar-se quanto a suficiência e disponibilidade dos recursos orçamentários referentes ao exercício financeiro de 2026, por força da LRF, nos termos dos fundamentos acima.**

2.13. DA HABILITAÇÃO

A minuta de edital prevê os requisitos quanto à habilitação jurídica (item 4.20 – arts. 62, inciso I, e 66, da Lei 14.133/2021); regularidade fiscal, social e trabalhista (item 4.21 – arts. 62, inciso III, e 68, da Lei 14.133/2021); qualificação econômico-financeira (item 4.22 – arts. 62, inciso IV e 69, da Lei 14.133/2021).

Quanto aos critérios de qualificação técnica (arts. 62, II e 67, da Lei 14.133/2021), denota-se que a Minuta do Edital assim dispõe:

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

4.23. Qualificação Técnica:

4.23.1 Técnico Operacional:

4.23.1.1. Apresentação de atestado(s) de capacidade técnica da empresa licitante, passado por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando aptidão para o desempenho de atividade compatível e pertinente com o objeto a ser contratado.

a) O(s) atestado(s) deverá(ão) conter: o nome e o cargo do responsável que o(s) assinar; a indicação de cumprimento da obrigação de forma e qualidade satisfatórias e nos prazos exigidos;

4.23.1.2. Declaração da licitante de que os livros didáticos da Educação Infantil e de Ensino Fundamental, constantes do seu Sistema Estruturado de Ensino atendem aos seguintes documentos – Anexo III:

a) Constituição Federal;

b) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com suas respectivas alterações;

c) Base Nacional Comum Curricular (BNCC);

d) Estatuto da Criança e do Adolescente;

e) Resoluções e pareceres do Conselho Nacional de Educação – CNE;

4.23.1.3. Declaração de que é fabricante do kit de material didático e proprietária da plataforma digital de ensino e gestão escolar, detendo os respectivos direitos autorais dos produtos e serviços a serem ofertados ou carta de solidariedade emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor.

Incontestavelmente, as exigências em questão se tratam de aspectos técnicos da contratação, sobre os quais não é incumbência desta Procuradoria imiscuir-se se são pertinentes ou não ao objeto do certame.

Novamente, convém citar o Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

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.

Os requisitos de habilitação, devem respeitar a taxatividade legal, restringindo-se às hipóteses dispostas no art. 67, da Lei 14.133/2021.

O TCU, através da Súmula 272, veda a inclusão de exigências de habilitação e quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham que incorrer em custos desnecessários anteriormente à celebração do contrato.

Assim, visando evitar questionamentos e em prol do Princípio da Transparência e da Motivação dos Atos Administrativos, recomendo que sejam expostas as justificativas para as exigências constantes no item 4.23, da Minuta do Edital, no que se refere à qualificação Técnico Operacional.

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

2.14. DA MINUTA DO CONTRATO

A Lei 14.133/2021, em seu art. 92, incisos I ao XIX, dispõe acerca das cláusulas necessárias em todo contrato:

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.

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

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

característicos, conforme cláusula primeira (Cláusulas 1.1 e 1.2).

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 Minuta do Edital contempla tal disposição, conforme cláusula 1.3.

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, dispõe que serão decididos pela Administração Pública, segundo a Lei 14.133/2021, o CDC e Princípios Gerais dos Contratos.

O REGIME DE EXECUÇÃO OU A FORMA DE FORNECIMENTO

Resta disposto conforme cláusula 9ª, o regime de execução e respectivas condições do objeto a ser licitado.

A cláusula 8ª veda a subcontratação do objeto em dissonância com as disposições do Termo Referência, de modo que se **recomenda** a retificação da minuta do instrumento contratual.

O PREÇO E AS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO, OS CRITÉRIOS, DATA-BASE E A PERIODICIDADE DO REAJUSTAMENTO 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 preço, pagamento e respectivos critérios, além dos preços e demais minúcias exigidas pela Lei, conforme cláusulas 3ª e 6ª.

Considerando que se trata de Minuta Contratual, inexistem informações sobre o preço da licitação e data-base para o reajustamento, que devem ser preenchidas antes da formalização do contrato.

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

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

LIQUIDAÇÃO E PARA PAGAMENTO

Considerando o objeto a ser licitado, não se vislumbra aplicação desta exigência em particular.

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

A Cláusula 9ª da Minuta Contratual, dispõe sobre a referida exigência legal.

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

A minuta contratual contempla a descrição dos recursos orçamentários, conforme Cláusula 4ª.

Considerando os apontamentos realizados no item 2.12, deste Parecer Jurídico, a Minuta Contratual deve ser retificada.

A MATRIZ DE RISCO, QUANDO FOR O CASO

Em se tratando de cláusula facultativa, sua ausência não impede a legalidade da Minuta Contratual.

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

Considerando que o objeto não contempla a 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), não há necessidade de tal previsão na Minuta do Contrato.

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

A Minuta do Contrato, em sua cláusula 11.1.6, dispõe sobre a respectiva previsão legal, estabelecendo o prazo à Administração Pública de 60 (sessenta) dias.

AS GARANTIAS OFERECIDAS PARA ASSEGURAR SUA PLENA EXECUÇÃO, QUANDO

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

EXIGIDAS, INCLUSIVE AS QUE FOREM OFERECIDAS PELO CONTRATADO NO CASO DE ANTECIPAÇÃO DE VALORES A TÍTULO DE PAGAMENTO

Segundo a cláusula 7ª, a contratação não contará com garantia de execução.

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

Quanto à garantia mínima do objeto, dada a natureza do serviço, não vislumbro necessidade em sua disposição.

De todo modo, a Minuta do Contrato dispõe que o prazo para manutenção, garantia e assistência técnica é aquele descrito no CDC.

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 14.

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.

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

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

DEFICIÊNCIA, PARA REABILITADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E PARA APRENDIZ

Compulsando a Minuta do Contrato, denota-se que a Cláusula 12.1.9, dispõe sobre a exigência legal.

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

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

OS CASOS DE EXTINÇÃO

Consoante cláusula 15ª, 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 ressalva das recomendações expostas.**

Ademais, recomendo que sejam retificadas as nomeações às cláusulas contratuais, uma vez que não correspondentes aos números indicados – Por exemplo: **20. Cláusula Décima Nona – Publicação.**

2.15. DA DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO, EQUIPE DE APOIO E FISCAIS 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.

Na modalidade pregão, 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

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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.

Segundo o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a função de Agente de Contratação deve ser exercida, preferencialmente, por servidores efetivos, salvo quando não houver, dentre os servidores efetivos, quem possa exercê-la, desde que apresentadas as justificativas e de maneira temporária.

Eis o que restou estabelecido pelo Pleno do TCE/PR:

- 1) Em regra, a função de agente de contratação não poderá ser ocupada por servidor de provimento de cargo em comissão, porque o exercício da referida função, por expressa previsão legal (artigo 8º da Lei nº 14.133/21), deve se dar entre os ocupantes de cargo efetivo ou empregados públicos;
- 2) Excepcionalmente, é possível admitir o exercício de referida função por ocupante de cargo em comissão, quando não houver, dentre os servidores efetivos, quem possa exercê-la, desde que apresentadas as devidas justificativas e de maneira temporária, conforme previsto no Acórdão nº 3561/23 - Tribunal Pleno - TCE/PR.

Veja, que a Corte de Contas remete-se ao Acórdão 3561/2023, cujo trecho restou citado na referida decisão.



Ementa: Lei n.º 14.133. Agentes públicos para o desempenho das funções essenciais. Exigências e qualificações expressamente previstas em lei, nos termos desta decisão. Prejulgado n.º 25-TCE/PR. Vedação à percepção de função gratificada por ocupante de cargo comissionado.

(i) As funções atribuídas aos agentes públicos através da Lei n.º 14.133/21 poderão ser exercidas por servidores comissionados?

Com base em tudo o que foi recorrido, a Nova Lei de Licitações traz como regra que os agentes públicos designados para desempenho das funções ditas essenciais devem atender o disposto no artigo 7º, I, ou seja, devem ser selecionados, preferencialmente, entre servidores efetivos e empregados públicos. Se o município não tiver condições de dar atendimento à lei, de modo justificado e fundamentado, poderá indicar temporariamente servidor comissionado que detenha todas as qualificações impostas no artigo em comento.

O mesmo vale para o artigo 8º, especificamente para as figuras dos agentes de contratação, da comissão de contratação e dos pregoeiros, integrantes do órgão de contratação.

(ii) Se positiva a resposta anterior, nas condições atuais do quadro de pessoal que se encontra o Município e diante do interesse público revelado, poderão receber gratificação, mediante lei autorizativa?

Não, não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço, consoante entendimento dotado de força normativa já estabelecido por esta C. Corte de Contas no Prejulgado n.º 25.

São as ponderações referentes ao exercício da função de Agente de Contratação, devendo a Secretaria de Compras, Licitações e Contratos Administrativos, no caso de nomeação de Servidores Comissionados para o exercício do encargo justificar adequadamente a escolha,

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

salientando que tal providência deve ter caráter temporário.

Saliente-se, ademais, que não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão das condições excepcionais do serviço.

De todo modo, verifica-se ter sido juntada a Portaria de designação dos agentes de contratações/pregoeiro e equipe de apoio.

CONFORME ITEM 10.4, DO TERMO DE REFERÊNCIA, FOI NOMEADA A SERVIDORA LUCIANA SCUDELER BARRADAS, COMO RESPONSÁVEL PELA GESTÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.

JÁ NO ITEM 10.5, DO TERMO DE REFERÊNCIA, FORAM NOMEADOS OS SEGUINTE SERVIDORES COMO FISCAIS DO CONTRATO ADMINISTRATIVO: ANTÔNIO DONIZETE BERNINE E ADEMILSON DA SILVA SANTANA.

2.16. DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Dentre as inúmeras novidades introduzidas ao ordenamento jurídico pela Lei 14.133/2021, pode-se verificar a positivação do Princípio da Segregação de Funções no âmbito das licitações e contratos administrativos, conforme a redação do art. 5º, da mencionada Lei.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, **DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

A segregação de funções visa, dentre outras finalidades, a lisura do Procedimento Licitatório, visando evitar que Servidores Públicos participem de mais de uma fase do processo, com vistas a evitar ocultação de irregularidades e ilegalidades, possibilitando um maior controle da atividade administrativa. É o que se extrai do art. 7º, §1º, da Lei 14.133/2021.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Assim, deve a Administração Pública primar pela aplicação do referido Princípio, evitando que servidores públicos realizem diferentes funções dentro do mesmo processo licitatório.

Nesse sentido, é o Magistério de Rafael Carvalho Rezende Oliveira¹¹:

“O princípio da segregação de funções, previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021, consiste na distribuição e na especialização de funções entre os diversos agentes públicos que atuam nos processos de licitação e de contratação pública, com o intuito de garantir maior especialização no exercício das respectivas funções e de diminuir os riscos de conflitos de interesses dos agentes públicos. Verifica-se, portanto, que o referido princípio possui relação com os princípios da eficiência e da moralidade.

Na mesma toada:



É vedado o exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado, por atentar contra o princípio da segregação das funções. (Acórdão 1375/2015-TCU-Plenário)

Com efeito, **RECOMENDO** que seja observado pela Secretaria de Compras, Licitações e Contratos Administrativos quanto à obediência ao Princípio da Segregação de Funções.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se **FAVORAVELMENTE AO PROSSEGUIMENTO, COM RESSALVAS E, DESDE QUE, ATENDIDAS RECOMENDAÇÕES DE ADEQUAÇÃO FEITAS NO PRESENTE PARECER.**

Destaca-se, especialmente, quanto ao seguinte:

- 1) Deverá o Termo de Referência ser aprovado pela Autoridade Competente;
- 2) Quanto ao objeto, saliento, **NOVAMENTE**, sua definição deve ser sucinta, objetiva e clara, sem que haja especificações que limitem a competitividade, devendo o setor técnico atentar-se para tal circunstância e atestar no feito que as especificações não ferem a ampla competitividade, remetendo-se aos apontamentos **REALIZADOS NO ITEM 2.7, DESTE PARECER JURÍDICO;**
- 3) Com relação à cotação, recomenda-se sejam seguidas as orientações da Corte de Contas quanto aos critérios preferenciais de pesquisas de preços, especialmente quanto à adoção de

¹¹ OLIVEIRA. Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. Teoria e Prática. P. 17. 13ª edição.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

fontes plúrimas de obtenção dos preços, conforme exposto no **ITEM 2.8, DESTE PARECER JURÍDICO**;

4) Ainda, em todo e qualquer caso de aquisições deverá haver certeza da identidade nas cotações (i.e., entre orçamentos obtidos), bem como entre o descritivo apresentado/pesquisado quando da obtenção dos orçamentos e aquele incluso/integrante do Termo de Referência final, de modo que os parâmetros utilizados para consulta junto às fontes de mercado também estejam coesos com o que se pretende adquirir, uma vez que tais valores são definidores na seleção do fornecedor/contratado;

5) QUANTO AOS APONTAMENTOS E RESSALVAS EXPOSTOS NO PRESENTE PARECER JURÍDICO, REMETE-SE AOS SEGUINTE ITENS:

- **MINUTA DO EDITAL – ITEM 2.3;**
- **DEVER DE ESCLARECIMENTO E TRANSPARÊNCIA – ITEM 2.4;**
- **TERMO DE REFERÊNCIA – ITEM 2.5;**
- **RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS – ITEM 2.12;**
- **CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO – ITEM 2.13;**
- **MINUTA CONTRATUAL – ITEM 2.14;**
- **AGENTES DE CONTRATAÇÃO – ITEM 2.15;**
- **SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES 2.16;**

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, 09 de janeiro de 2026.

MATEUS MELLERO BERGANTINI
PROCURADOR MUNICIPAL

Av. Amazonas, 280 - Jardim Lindóia, Goioerê - PR, 87360-000.
pmgjuridico@goioere.pr.gov.br

Assinantes

Veracidade do documento

Documento assinado digitalmente.
Verifique a veracidade utilizando o QR Code ao lado ou acesse
o site **verificador-assinaturas.plataforma.betha.cloud** e insira o código abaixo:

0R8**V5X****Z77****847**