



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Processo Licitatório nº 106/2026

Modalidade Licitatória: Pregão Eletrônico

Critério de Julgamento: Menor Preço

Assunto: Contratação de empresa especializada no gerenciamento do abastecimento da frota de veículos do Poder Executivo Municipal de Goioerê/PR, por meio de software específico.

PARECER JURÍDICO 117/2026

1. DO RELATÓRIO

Cuida-se de Processo Licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, objetivando a **Contratação de empresa especializada no gerenciamento do abastecimento da frota de veículos do Poder Executivo Municipal de Goioerê/PR, por meio de software específico, para atender as demandas da Administração Pública.**

Consta a juntada do Estudo Técnico Preliminar nº 021/2026, proveniente da Secretaria de Administração do Município de Goioerê/PR.

Anexou-se o Termo de Referência nº 138/2026, também proveniente da Secretaria de Administração Municipal.

Verifica-se que foi anexada a solicitação de compra nº 138/2026, além das Portarias de nomeação dos Agentes de Contratações, Fiscais de Contratos e Equipe de Apoio. (Portarias nºs 113/2026; 182/2026 e 296/2026).

Observo a realização de Pesquisa de Preços pelo setor competente – Formalização de Pesquisa de Preços nº 066/2026.

Remetido 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, ainda, a Solicitação e respectiva Autorização para abertura do respectivo processo licitatório.

Por fim, observa-se a Minuta do Edital e do Contrato Administrativo.

Com efeito, vem o procedimento, via sistema, para análise e manifestação da Procuradoria do

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Município de Goioerê/PR, em obediência ao contido no art. 53, da Lei 14.133/2021, com o escopo de 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:

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.

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.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

TCU
186/2010
Plenário

“O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões **EMINENTEMENTE TÉCNICAS DO EDITAL**, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo. (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 PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO

Como é de amplo conhecimento, a Lei 14.133/2021 inaugurou no ordenamento pátrio o novo regime jurídico às contratações públicas, inovando em diversos aspectos, primando por uma melhor organização da Administração Pública e adoção de novidades tecnológicas.

Não à toa, prevê, expressamente, em seu art. 5º, o Princípio do Planejamento, sem prejuízo de outras disposições inerentes ao assunto no decorrer da referida 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 (...)”

Segundo o art. 40, III, da Lei 14.133/2021, *é imprescindível que a Administração Pública considere a expectativa de consumo anual nas contratações e determine as unidades e quantidades a serem adquiridas em função e consumo e utilização prováveis, estimando-se, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas.*

O momento de indicação das estimativas é na fase preparatória do Processo Licitatório –

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

especialmente, quando da confecção do respectivo Estudo Técnico Preliminar (art. 18, §1º, IV, da Lei 14.133/2021) – que é caracterizada pelo planejamento, devendo se compatibilizar com as leis orçamentárias e o Plano de Contratações Anual. Na mesma linha, devem ser observadas as condições técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (...)”

Portanto, não se trata de apenas uma possibilidade, mas sim dever da administração pública em justificar os quantitativos de forma adequada, evitando-se contratações superdimensionadas e/ou subdimensionadas.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em sua remansosa jurisprudência, determina que a Administração Pública **preze pelo planejamento no regime das contratações públicas, entendendo por irregulares as aquisições carentes de justificativas e que não permitam aferir objetivamente as quantidades contantes do objeto estimado.**

Vejamos, por exemplo, as recomendações expedidas pela Egrégia Corte de Contas do Estado, no Acórdão 3273/2021 (Tribunal Pleno), que se referem, justamente, à necessidade de estimar corretamente os quantitativos das contratações.



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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Entidade:	Casa Militar – CPE CM
Objetivo	Avaliação da conformidade com foco na definição do objeto, formação do preço e competitividade.
Ato	Edital 407
Objeto	Aquisição de combustíveis de aviação no Aeroporto do Bacacheri
Questão de Fiscalização	As quantidades estimadas ou indicadas no objeto foram justificadas tecnicamente?
Nº do Achado 004	Ausência de justificativas técnicas para estimativa ou indicação das quantidades.
Condição:	A justificativa apresentada não permite aferir as quantidades estimadas ou indicadas do objeto.
Evidências:	Protocolo nº 16.544.917-7
Fonte do Critério:	Lei Federal n.º 8.666/93 - Art. 15, §7º, II Lei Estadual n.º 15.608/2007 - Art. 9º, I e Art. 23, §4º, III; Decreto Estadual n.º 4993/2016 - Art. 8º, III Decreto Estadual n.º 2734/2015 (registro de preços): Art. 10, I
Possível Causa:	Falha no planejamento.
Efeito:	Prejuízo na transparência do processo licitatório; Risco de subcontratação ou supercontratação.
Comentários do Gestor:	Em resposta ao APA nº 19111, o Ten.Cel.QOPM Welby Pereira S Ales, Chefe da Casa Militar, encaminhou os seguintes esclarecimentos: "Trata-se de demanda ordinária em que se concentra a maior quantidade de abastecimentos das aeronaves. Importante ressaltar que os processos de combustíveis são sempre sob demanda e os fornecedores já estão habituados com a sistemática, não havendo risco de sub ou supercontratação. O quantitativo é estabelecido a partir do histórico de consumo anterior e isso está expresso na justificativa conforme item 2 do Termo de Referência. Como proposição diante do apontamento realizado pelo insigne Tribunal de Contas, para os próximos processos a justificativa será robustecida em especial com a efetiva demonstração do histórico de consumo, medida a ser adotada incontinenti. Cumpre esclarecer que a dinâmica de utilização das aeronaves é muito instável e as quantidades estimadas devem ser sempre realizadas prevendo o pior cenário para garantir a efetividade do serviço. Segue abaixo a utilização em litros dos últimos anos: QAV - Aeroporto de Bacacheri ANO LITROS 2019 119.482,0 2020 118.741,0 Não obstante, está sendo realizado o aperfeiçoamento da aquisição de querosene de aviação com um novo processo em curso (Protocolo nº 17.632.181- 4), com uma lógica de contratação que será mais vantajosa associada à redução de algumas dificuldades encontradas no formato de

	processo atualmente vigente, existindo expectativa de grande economia para o Estado do Paraná."
Análise da Equipe:	Em que pese a resposta apresentada pelo gestor, permanece o achado, uma vez que a justificativa para a estimativa do quantitativo estabelecido para a contratação deve estar detalhada no processo licitatório.
Conclusão:	Confirmado
Encaminhamento:	Recomendação
Recomendação:	Incluir nos processos de aquisição justificativas técnicas para a estimativa ou indicação das quantidades.

Assim, faz-se necessário que se incluam nos processos licitatórios todas justificativas técnicas para a estimativa ou indicação das quantidades.

Porém, com base na jurisprudência da Corte de Contas do Paraná, tenho que não basta a justificativa sem prévio embasamento documental – Ou seja, sem provas. A própria redação do inciso IV, do §1º do art. 18, da Lei 14.133/2021, salienta que, quando do ETP, as estimativas

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

das quantidades devem ser acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

Dessa forma, entendo que o mais adequado é a utilização de dados históricos, tais como relatórios de controle de consumo, que sejam devidamente comprovados no Processo Licitatório.

À propósito, é justamente a recomendação expressa do TCE/PR (Acórdão 262/2023 – Tribunal Pleno):

Recomendação 5.2

Considerando a inobservância à Política Nacional de Medicamentos (Portaria MS 3.916/98), 5.4, "c", "g", "l" e "m", e as orientações técnicas do Ministério da Saúde - Assistência Farmacêutica na Atenção Básica: Instruções Técnicas para sua Organização, item 5.2, recomenda-se ao(s) ente(s) jurisdicionado(s) abaixo, com fundamento no art. 267-A, § 2º, do Regimento Interno, que adote(m), no prazo de 4 meses inteiros, contados nos termos estabelecidos pelo Regimento Interno, a(s) seguinte(s) providência(s), com vistas à ampliação e à adequação da prestação dos serviços de assistência farmacêutica:

- Utilizar no processo de aquisição de medicamentos as informações produzidas pelos controles de consumo e demanda dos medicamentos.

O cumprimento da recomendação será monitorado nos termos do art. 175-L, XIV, e 259, parágrafo único, do Regimento Interno, mediante o(a) apresentação de relatórios de controle que informem a quantidade de cada medicamento a ser adquirida com base nos dados de consumo e demanda levantados. O cumprimento da recomendação é de responsabilidade do ocupante do cargo de Prefeito(a), podendo este Tribunal requisitar o auxílio do(a) Controlador(a) Interno(a), a fim de verificar a implementação da(s) medida(s) indicada(s).

Resta claro, portanto, que é imprescindível que a Administração Pública realize um adequado planejamento das compras e contratações, evitando-se supercontratações e subcontratações, na forma do art. 40 c/c art. 18, da Lei 14.133/2021.

Nessa senda, a Administração Pública deve atentar-se para o Princípio da Economicidade e do Uso Sustentável dos Recursos Públicos, em respeito às leis orçamentárias e, principalmente, à Lei de Responsabilidade Fiscal e regras do Direito Financeiro.

No caso do feito, as estimativas das quantidades restaram declaradas no Estudo Técnico Preliminar conforme item 5.

Segundo o ETP, as quantidades foram estabelecidas levando em conta a quantidade de

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

veículos, histórico de consumo por Secretaria e previsão de ampliação da frota, considerando futuras aquisições e o conseqüente aumento da demanda. Para tanto, a Administração Pública apresentou quadros demonstrativos dos veículos vinculados a todas as secretarias, além de relatórios de abastecimento, de acordo com cada departamento.

De todo modo, salvo melhor juízo, **tenho que não restaram esclarecidos, no Estudo Técnico Preliminar e, tampouco no Termo de Referência, quais os parâmetros utilizados para chegar aos quantitativos expostos.**

Por exemplo, no caso do Etanol, justificou-se um quantitativo de 50.000 litros, para a presente contratação. Entretanto, dos anos de 2020 a 2025, utilizou-se uma quantia total de 63.113,105 litros, de modo que a estimativa estabelecida para o certame **está, aparentemente, superdimensionada.** O mesmo se observa com relação aos demais combustíveis.

Em que pese o aspecto técnico do tema, tenho que as justificativas acerca dos quantitativos merecem ser complementadas, inclusive no que toca ao aumento significativo das quantidades declaradas para o presente certame, providência esta que **recomendo.**

2.3. 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 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;

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

- 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 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.

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 2026, em prol do Princípio do Planejamento.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Código no Plano de Contratação Anual – PL 124-2026
Objeto: Gerenciamento do abastecimento da frota

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 da 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 dos itens/serviços a serem contratados.

Os quantitativos da pretensa contratação foram especificados no item 5, do ETP.

Sobre o tema, foram realizados apontamentos quanto à necessidade de especificar adequadamente os quantitativos dos itens que se pretende adquirir, conforme item 2.2, deste Parecer Jurídico.

Aparentemente, a Administração Pública apresentou os registros de consumo e concatenou os quantitativos de acordo com a frota municipal.

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).

- **Contratação de empresa com rede de postos credenciados por meio de cartão de abastecimento;**
- **Contratos diretos com postos locais e regionais;**

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

- **Contratação de empresa gestora de frota;**
- **Abastecimento com tanque próprio;**

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, expondo da seguinte maneira:

A estimativa do valor da contratação foi obtida de acordo com os valores médios praticados pela Tabela ANP (www.anp.gov.br) 1 do município de Umuarama, cidade mais próxima de Goioerê cadastrada no sistema.

Além disso, será considerada a média estadual do Paraná como parâmetro adicional de referência. Para definição do valor estimado, será adotado o critério da somatória das duas médias (municipal e estadual), dividida por dois, resultando em um valor médio ponderado.

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, a escolha da Secretaria Solicitante, conforme item 4, do ETP, consistiu na *Contratação de Empresa com rede de postos credenciados por meio de cartão de abastecimento.*

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.

No caso do feito, o parcelamento do objeto não será adotado, conforme justificativa contida no item 7, do ETP.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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.

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

Quanto ao tema, conforme item 9, do ETP, restou declarada a existência contratações correlatas ou interdependentes:

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

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

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

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

No caso, o ETP produzido no feito, restaram expostos os 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)

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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 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.

2.4. 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.

Em análise à Minuta do Edital, não vislumbro, no geral, vícios que maculem o documento, razão pela qual, constato que os requisitos básicos descritos no art. 25, da Lei 14.133/2021m encontram-se presentes.

No entanto, considerando o objeto, entendo ser necessário tecer alguns comentários, especialmente, porque o anexo III da Minuta do Edital, aparentemente veda a adoção de taxa de administração negativa.

Como se vê, o critério de julgamento adotado no certame é o Menor Preço Global, consistente na menor taxa de administração.

Tema análogo ao do presente procedimento já foi levado à questionamento do TCU, **onde foi questionado quanto à possibilidade ou não na adoção de taxa negativa.**

Segundo a Corte de Contas da União, a adoção de taxa negativa deve ser admitida pela Administração Pública, posto que permite economicidade e adjudicação da proposta

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

realmente mais vantajosa.

Eis o que restou fundamentado no Acórdão 1992/2025 – Plenário do TCU:

Diante disso, a solução equilibrada é **determinar** a não prorrogação do contrato. A medida preserva a continuidade do serviço até o fim da vigência inicial (2/2/2026 - peça 40, p. 2), evitando prejuízo operacional e, simultaneamente, obriga o IFSP a realizar nova licitação sem a vedação à taxa negativa, empregando as soluções já conhecidas para contornar o sistema eletrônico (Compras.gov) e possibilitar a obtenção da proposta realmente mais vantajosa. Essa orientação já aparece como alternativa viável no despacho do relator (peça 47), ao lado da anulação, mas com menor impacto para a Administração. Cabe ressaltar, ainda, que esta opção dará à UJ prazo de cerca de meio ano para realização de nova licitação, o que é bem razoável.

Por fim, não se vislumbram motivos para a responsabilização do gestor. O certame contou com a participação de dez empresas e o lance vencedor reduziu a taxa de administração estimada a zero (peça 7, p. 2-3), de modo que, ainda que não se tenha alcançado a proposta 'mais' vantajosa, a Administração celebrou contrato em condições economicamente favoráveis. A vedação à taxa negativa baseouse em entendimento (equivocado) sobre limites sistêmicos do Compras.gov; embora exista erro de julgamento, ele não se caracteriza como erro grosseiro, pois decorreu de dúvida técnica razoável, já que o próprio sistema não admite valores negativos na forma padrão, e foi amparada em parecer jurídico (peça 21, p. 2), (...)

Quanto ao encaminhamento proposto - determinar a não prorrogação do contrato -, não há violação a direito subjetivo da contratada. A prorrogação de serviços contínuos depende de conveniência administrativa, não constitui direito adquirido da empresa, mas mera faculdade prevista no art.107 da Lei14.133/2021, exercível apenas se houver interesse público. Assim, a ausência de manifestação da contratada, somada ao caráter discricionário da prorrogação, afasta qualquer alegação de lesão a direitos, permitindo que o Tribunal preserve a continuidade do serviço até o termo contratual e assegure futura licitação sem a restrição à taxa negativa.

Assim, recomendo que se permita a adoção da taxa negativa, conforme o entendimento do TCU, permitindo, de antemão, a economicidade do objeto.

2.5. 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:

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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 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

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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.

2.6. DO TERMO DE REFERÊNCIA

A definição do objeto é medida imprescindível ao prosseguimento do Processo Licitatório, sendo de obrigação da Administração Pública expô-lo de maneira adequada, sem que isso represente mácula ao Princípio da Ampla Concorrência, mas que também permita a transparência e a satisfação do Interesse Público.

Em se tratando de aquisições e contratação de serviços, a definição do objeto é realizada através do Termo de Referência, confeccionado na fase de planejamento pelo setor requisitante.

Eis o teor do Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União³:

A competência para elaboração do termo de referência é da equipe de planejamento da contratação, composta pela área requisitante, pela área administrativa e por áreas específicas como a de TI, no caso de contratações de objetos dessa natureza.

Apesar de a área administrativa poder contribuir com conhecimentos específicos sobre a forma de condução do certame, é a área requisitante e a área especializada que detêm o conhecimento mais aprofundado acerca do objeto e das especificações necessárias para atendimento da demanda da Administração.

O Termo de Referência 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;

³ <https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/4-3-termo-de-referencia-tr/>



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Com relação ao Termo de Referência confeccionado pela Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, 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, cita o respectivo objeto da Licitação, conforme tabela constante no item 1, com as especificações.

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 e necessidade.

Neste particular, o Termo de Referência (item 4), expõe os fundamentos da contratação, segundo os preceitos da Secretaria Solicitante.

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

O Termo de Referência em seu item 5, descreve a solução escolhida pela Administração Pública, mencionando as conclusões do Estudo Técnico Preliminar.

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

Requisitos da contratação são condições necessárias à seleção do fornecedor, os respectivos

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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 (item 12) descreve os requisitos da contratação, de maneira **não satisfatória e desconexa com as conclusões do Estudo Técnico Preliminar.**

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

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

No presente caso, o item 9 do Termo de Referência, dispõe acerca do modelo de execução do objeto.

Quanto às especificações de execução e entrega dos objetos, não cumpre a esse órgão jurídico emitir juízo de valor obre elas, dado que ultrapassam o escopo de autação da Procuradoria Municipal.

Nesse sentido é o enunciado nº 7, 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.

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

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

O item 13, do Termo de Referência, trata acerca do modelo de gestão da respectiva Ata de Registro de Preços, com menção de Gestor e Fiscais da ARP.

CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO (ART. 6º, INCISO XXIII, ALÍNEA G, 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

O Termo de Referência contempla as disposições acerca do pagamento, conforme item 10.

Verifico que as informações do Termo de Referência não se coadunam com o disposto na Minuta do Instrumento Convocatório.

Por exemplo, o Termo de Referência é silente quanto ao prazo de recebimento definitivo.

10.8. Os serviços serão recebidos definitivamente no prazo de XX (xxxxx) dias, contados do recebimento provisório, pelo gestor, após a verificação da qualidade e quantidade do serviço e consequente aceitação mediante termo detalhado, obedecendo os seguintes procedimentos:

Assim, recomendo que seja avaliado o conteúdo dos critérios de recebimento do objeto e respectivo pagamento, evitando-se vícios no procedimento e futuros questionamentos quanto à transparência do certame.

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

Nos autos, o Termo de Referência, em seu item 6, contempla a modalidade licitatória e o respectivo critério de julgamento.

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

O Termo de Referência, em seu item 2, apresenta a estimativa dos valores da contratação.

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

Nos termos do item 3, 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.

Em análise à documentação, verifico que o Termo de Referência expõe que o objeto da contratação consiste na contratação de empresa especializada no gerenciamento do abastecimento da frota de veículos da Administração Pública, através de software específico.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Analisando o Termo de Referência, percebo que muitos requisitos se tratam de transcrição *ipsis litteris* do Estudo Técnico Preliminar⁴, quando, pior, apenas fazem menção às conclusões do ETP.

Em que pese a existência de assuntos equânimes no ETP e no TR, tenho que são documentos diversos que reclamam e tratam de providências diferentes, ainda que de maneira complementar.

O Estudo Técnico Preliminar, segundo Marçal Justen Filho⁵, *consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas*. Já, em relação ao Termo de Referência, ele⁶ ressalta que *o inciso XXIII do art. 6º estabelece o elenco de requisitos a serem observados na elaboração do termo de referência. Sob esse ângulo tal dispositivo destina-se não apenas a definir o significado da expressão, mas também a disciplinar a sua elaboração. Ou seja, não basta denominação formal adotada pela Administração. Exige-se que o documento preencha os requisitos referidos no dispositivo ora examinado*.

No Manual de Obras e Serviços de Engenharia do TCE/SP (fls. 30), há disposição interessante sobre o assunto:

A conclusão do ETP deve indicar qual foi a solução encontrada que melhor atende à demanda da Administração, considerando todas as informações constantes no estudo e em documentos que podem ser a ele acrescidos.

Trata-se do exercício da discricionariedade administrativa para o alcance do interesse público, limitada pelo contexto técnico, econômico e ambiental definido no ETP. Como visto, o ETP fundamentará todos os demais documentos responsáveis pela definição do objeto, seja o anteprojeto, o projeto básico ou o termo de referência, que deverão aprofundar o nível de informações e detalhamento nele expresso.

Pela leitura do Manual do TCE/SP, pode-se concluir que, embora haja uma relação de complementariedade entre o ETP e o Termo de Referência, se tratam de documentos com providências diversas.

É claro que, dada a semelhança entre algumas providências do ETP e do TR, vícios do Estudo Técnico Preliminar poderão afetar a integridade do Termo de Referência.

⁴ Fundamentos da Contratação e Descrição da Solução, por exemplo.

⁵ FILHO. Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos e Contratações Administrativas. 3ª edição. P. 347. Revista dos Tribunais.

⁶ FILHO. Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos e Contratações Administrativas. 3ª edição. P. 174. Revista dos Tribunais.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Portanto, deve-se ressaltar que o Termo de Referência não é mera *pro forma*, demandando uma melhor atenção da Administração Pública.

Dito isso, **recomendo** que a confecção do Termo de Referência leve em conta as constatações do ETP, mas que providencie uma análise adequada de seus termos, **não tornando-o mera formalidade para a continuidade da contratação.**

Com efeito, **recomendo a revisão e retificação** não só do presente Termo de Referência, mas também das demais contratações futuras, para que tais condutas sejam evitadas e, na mesma oportunidade, adeque ao regramento legal, lembrando sempre que o ETP não se confunde com o TR, embora lhe traga embasamento.

Na mesma toada, **recomendo** a complementação dos requisitos da contratação, posto que incompletos, além dos critérios de pagamento e recebimento.

Quanto aos aspectos técnicos da escolha, saliento, novamente, que são de encargo do Gestor Público, sendo temas não afetos à presente análise jurídica, conforme leciona o Enunciado nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

Nesse sentido:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: ‘O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital[...]’. (Acórdão 1492/2021 – TCU – Plenário).”

Sem prejuízo, do exposto, alerto para o disposto no art. 150 da Lei n.º 14.133/21⁷, especialmente, no que toca à existência de recursos orçamentários para a contratação.

⁷ 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

2.7. DA MODALIDADE LICITATÓRIA

Conforme consta do presente procedimento, a Administração Pública optou pela adoção do Pregão Eletrônico.

O pregão é modalidade de licitação regulada pela Lei n.º 14.133/21, destinada e obrigatória 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 Oliveira⁸:

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

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, tanto no Termo de Referência quanto no Estudo Técnico Preliminar, a natureza comum dos objetos.

⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. Teoria e Prática. P. 84. 13ª edição.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

4.3. Classificação de bens/serviços comuns e especiais

Os serviços objeto deste estudo técnico, são classificados como comuns, pois seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021.

Os serviços objeto desta contratação são caracterizados como comuns, uma vez que o objeto possui padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos neste Termo de Referência, podendo ser adequadamente especificado por meio de características usuais de mercado.

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 14.133/2021º, não havendo maiores apontamentos a serem realizados quanto ao tema.

Eis o que me cumpria ponderar sobre o tema em questão.

2.8. 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 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 § 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

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:

TCE/PR
269/2024
Trib. Pleno

Cumpra 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.

Nesse ponto, saliento que a especificação e definição do objeto encontra-se no escopo de atuação do setor técnico, não se tratando de aspectos jurídicos da contratação.

No entanto, **recomendo** ao setor técnico que revise a descrição do objeto, critérios de escolha e de fornecimento do objeto da pretensa contratação e avalie se há (ou não) fatores que influenciam na competitividade do certame.

2.9. ORÇAMENTO DETALHADO¹⁰/PESQUISA DE PREÇOS

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

¹⁰ Art. 18, IV, da Lei 14.133/2021.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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 Mello¹¹, 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 expedir-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;

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.

¹¹ DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 35ª edição. P. 351. Editora Malheiros.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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*.¹²

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

TCU

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)

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.

TCU 452/2019 Plenário

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.

TCU 1712/2025 Plenário

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 pesquisa de preços **não deve se restringir** às cotações realizadas junto com potenciais fornecedores, visto que o critério preferencial são os preços praticados no âmbito de órgãos e entidades da 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.

¹² Acórdão 1184/2025 – Tribunal Pleno – TCE/PR.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Para a realização da pesquisa de preços no âmbito do Município de Goioerê/PR, o art. 10 do Decreto Municipal n.º 8.518/2023, assim dispõe:

- 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 039/2026, produzida no feito, encontra-se indicada a responsável pela pesquisa de preço, assim como a fixação do valor máximo para o certame.

Denota-se, que para a pesquisa de preços em questão, foram usados os seguintes parâmetros:

Pesquisa de Preços via Portal Nacional de Contratações Públicas PNCP.

Edital/Ata de Contratação Similar;

Potencial Fornecedor;

Restou exposto e justificado que *não houve* pesquisa com menos de 03 (três) fontes de preços. Além disso declarou-se que *não houve* preço excessivo.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Quanto ao método estatístico, utilizou-se a “MEDIANA”, conforme justificativa lançada na Formalização de Pesquisa de Preços.

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

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.

De qualquer modo, salvo melhor juízo, tenho que há possibilidade de complementação da Pesquisa de Preços, através de outros meios, tais como: Nota Paraná; Comprasgov; Banco de Preços, sites especializados e etc (conforme Acórdão 1184/2025 – TCE/PR -Plenário).

Assim, **recomendo** a complementação da Pesquisa de Preços formalizada no feito ou que sejam apresentadas as devidas justificativas quanto à eventual impossibilidade.

Por fim, cumpre 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.

2.10. 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.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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 art. 49, da respectiva Lei Complementar, exigindo-se, em qualquer caso, **motivação específica e contextualizada quanto à sua incidência.**

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

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 procedimento, o valor atribuído ao lote ultrapassa o contido no art. 48, I, da Lei Complementar 123/2006, razão pela qual, a Administração Pública optou pela ampla concorrência.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Em se tratando de prestação de serviços, não há que se falar em reserva de cotas, na forma do art. 48, III, da LC 123/2006 – considerando que tal providência torna-se aplicável nas hipóteses de aquisição de bens, conforme redação expressa do texto legal.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: III - deverá estabelecer, em certames para **aquisição de bens** de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

O TCE/SP, assim já decidiu:

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 (Processo TC-025128.989.20-9).

Eis o que cumpria ponderar sobre o tema.

2.11. 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).

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

como microcomputador, impressora, etc.).¹³

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.

No caso, a Administração Pública optou pela não adoção do Princípio do Parcelamento, conforme justificativas constantes no ETP e na Minuta do Edital.

Embora o abastecimento envolva diferentes tipos de combustíveis (etanol comum, gasolina comum, óleo diesel S500 e óleo diesel S10), o objeto da presente licitação refere-se à contratação de um único item, consistente no gerenciamento e fornecimento de cartões de abastecimento por meio de rede de postos credenciados.

A natureza da contratação exige atuação centralizada, pois a empresa contratada será responsável pela gestão integrada do fornecimento, pela consolidação dos dados da frota veicular e pelo controle dos gastos, garantindo maior celeridade, economia, fiscalização e eficiência administrativa.

A execução uniforme do objeto assegura padronização no abastecimento e confiabilidade na consolidação das informações, além de reduzir custos indiretos e otimizar a gestão contratual. Ressalta-se que não há prejuízo à competitividade do certame, visto que o mercado dispõe de empresas aptas a atender o conjunto de combustíveis de forma integrada por meio de rede credenciada.

Dessa forma, conclui-se que não cabe o parcelamento, devendo a licitação ser realizada em item único, em conformidade com os princípios da economicidade, eficiência e racionalidade administrativa.

¹³ 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

2.12. 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 (menor taxa de administração), compatível com a modalidade licitatória do Pregão (art. 6º, XLI, da Lei 14.133/2021).**

2.13. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

Selecionado o objeto da contratação, de acordo com sua natureza, quantidades e respectivo valor, a Administração Pública deve averiguar quanto à existência de recursos orçamentários para o cumprimento da obrigação a ser assumida.

A formalização de qualquer contratação sem a caracterização adequada do objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais, caracteriza ilegalidade, culminando na nulidade do pacto.

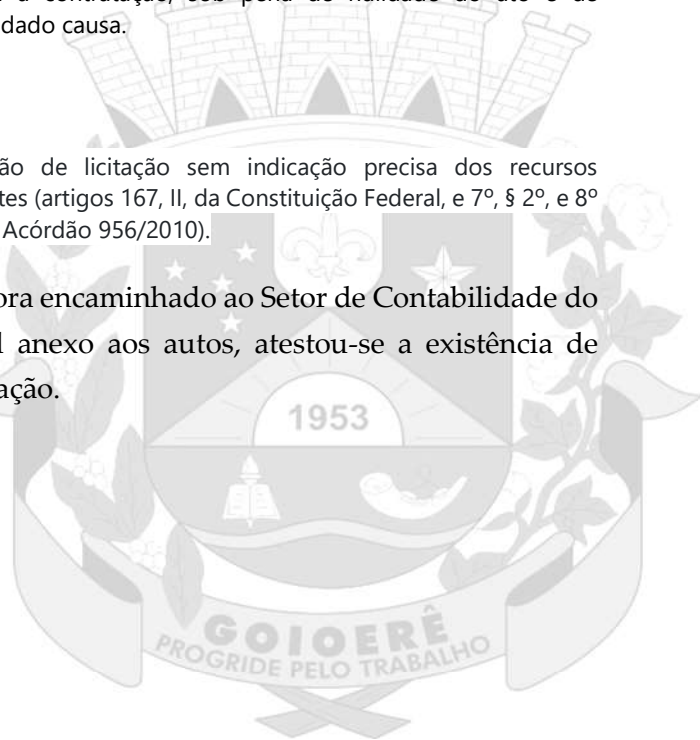
Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado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

Nesse sentido:

TCU

[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 caso do feito, verifico que o procedimento fora encaminhado ao Setor de Contabilidade do Município, onde, através do Parecer Contábil anexo aos autos, atestou-se a existência de recursos orçamentários para a pretensa contratação.



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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Página: 1 / 3



ESTADO DO PARANÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIOERÊ
 AV. AMAZONAS, 280 - JARDIM LINDÓIA - Goioerê
 CEP: 87360-000 CNPJ: 78.198.975/0001-63 Telefone: (44) 3521-8918
 E-mail: compras@goioere.pr.gov.br Site: goioere.pr.gov.br

PARECER CONTÁBIL

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

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

Processo	106/2026
Modalidade:	
Data do Processo:	26/05/2026
Objeto do Processo:	Contratação de empresa especializada no GERENCIAMENTO DO ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEL (gasolina, etanol, diesel comum, S10) da Frota de Veículos do Municipal de Goioerê-PR, em uma ampla rede credenciada de postos em Território Nacional, por meio de software específico, conforme especificações definidas.

Recursos orçamentários: PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIOERÊ

Por fim, cabe o alerta constante do Manual de Licitações e Contratos Administrativos do TCU de que a *Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)* estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira, com a lei orçamentária anual.

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); e qualificação técnica (item 4.23.1 – arts. 62, inciso II, da Lei 14.133/2021)

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;

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

- 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.

Em análise da Minuta do Contrato e cotejando com as exigências legais, salvo melhor juízo, a Minuta do Contrato está em consonância com o art. 92, da Lei 14.133/2021.

Ressalvo quanto à questão envolvendo a taxa de administração, no que se refere à adoção da taxa negativa, considerando o posicionamento do Tribunal de Contas da União.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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
- 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.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

(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 discorrido, 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, 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, além de nomeados os fiscais e a gestora do pacto (item 16, da Minuta do Contrato).

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

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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.

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 Oliveira¹⁴:

“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:

TCU

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, não só em relação ao presente procedimento, mas também quanto aos demais.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pelo prosseguimento com ressalvas e, desde que, atendidas as recomendações de adequação feitas no presente parecer.

¹⁴ OLIVEIRA. Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. Teoria e Prática. P. 17. 13ª edição.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Destaca-se, especialmente, quanto ao seguinte:

- 1) Deverá o Termo de Referência ser aprovado pela Autoridade Competente;
- 2) **Quanto aos apontamentos e ressalvas expostas no presente Parecer Jurídico, remete-se aos seguintes:**
 - **Princípio do Planejamento – Item 2.2;**
 - **Estudo Técnico Preliminar – quanto à estimativa das quantidades – item 2.3;**
 - **Edital – com relação à adoção da taxa de administração negativa – item 2.4;**
 - **Dever de esclarecimento e transparência – item 2.5;**
 - **Termo de Referência – item 2.6;**
 - **Definição Adequada do Objeto – item 2.8;**
 - **Pesquisa de Preços – item 2.9;**
 - **Agentes de Contratação e Segregação de funções – itens 2.16 e 2.17;**

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, 16 de junho de 2026

Mateus Mellero Bergantini
Procurador Municipal
OAB/PR 96.513

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

Assinantes



Mateus Mello Bergantini

Assinou em 16/06/2026 às 11:49:24 com o certificado avançado da Betha Sistemas.

Eu, Mateus Mello Bergantini, estou ciente das normas descritas na Lei nº 14.063/2020, no que se refere aos tipos de assinaturas consideradas como válidas para a prática de atos e interações pelos Entes Públicos.

Veracidade do documento



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

X5Z-717-MP6-EZ9