



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 113/2026

MODALIDADE LICITATÓRIA: CONCORRÊNCIA

CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO GLOBAL

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS VOLTADOS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB), NOS TERMOS DA LEI FEDERAL Nº 13.465/2017 E DEMAIS LEGISLAÇÕES CORRELATAS, PARA ATUAÇÃO NOS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS SITUAÇÕES NO MUNICÍPIO DE GOIOERÊ/PR.

PARECER JURÍDICO Nº 133/2026

1. DO RELATÓRIO

Cuida-se de Processo Licitatório na modalidade Concorrência, objetivando a **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS VOLTADOS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB), NOS TERMOS DA LEI FEDERAL Nº 13.465/2017 E DEMAIS LEGISLAÇÕES CORRELATAS, PARA ATUAÇÃO NOS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS SITUAÇÕES NO MUNICÍPIO DE GOIOERÊ/PR.**

A Demanda restou formalizada através da Solicitação de Compra nº 123/2026, proveniente da Secretaria de Assistência Social do Município de Goioerê/PR.

A Secretaria solicitante, apresentou as justificativas e demais minúcias da contratação, conforme Estudo Técnico Preliminar nº 015/2026.

Consta a juntada do Termo de Referência nº 05/2026, também proveniente da Secretaria Municipal Assistência Social.

O feito vem instruído da Formalização de Pesquisa de Preços nº 057/2026, confeccionada pela Secretaria de Compras, Licitações e Contratos Administrativos do Município de Goioerê/PR.

Encaminhados os autos ao Departamento de Contabilidade, atestou a existência de recursos orçamentários para a pretensa contratação, através de Parecer Contábil nº 1953.

Por fim, observa-se a Minuta do Edital e do Contrato Administrativo, como anexos ao procedimento.

Dessa forma, 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.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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, de modo que não é atribuição deste órgão analisar atos procedimentais da fase interna ou elaborar juízo de valor sobre a pretensa contratação.

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.

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

“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)”

Com efeito, o exame de legalidade é realizado nos termos do art. 53, da Lei nº 14.133/2021, abstraindo-se de aspectos técnicos e/ou discricionários da contratação em si.

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.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Portanto, recomenda-se, desde já, que a área responsável que atente sempre para o Princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública.

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.

2.2. DA FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

A formalização de demanda está intimamente ligada ao Princípio do Planejamento, previsto expressamente no art. 5º, da Lei 14.133/2021, e materializa a organização administrativa, uma vez que expõe, ainda que de maneira geral e básica, a necessidade de determinada contratação, de acordo com os anseios do órgão solicitante.

No caso do feito, a demanda foi exposta através da Solicitação de Compra nº 123/2026, firmada pela Secretária de Assistência Social do Município de Goioerê/PR.

Na mesma senda, cumpre ressaltar que o objeto do certame está previsto no Plano de Contratação Anual, **sob o código PL 255-2026**, conforme declarado no item 10, do Estudo Técnico Preliminar, anexado aos autos.

Demonstrada a formalização da demanda nos autos, não há maiores apontamentos a serem realizados sobre o tema.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

soluções encontradas e aptas à resolução do problema averiguado, sem prejuízo de análises mercadológicas e técnicas da contratação.

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

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística 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, verifico que fora anexado ao feito o Estudo Técnico Preliminar nº 015/2026, proveniente da Secretaria de Assistência Social do Município de Goioerê/PR.

Da análise do ETP, observo que constam todos os requisitos descritos no §1º, incisos I ao XIII, do art. 18, da Lei 14.133/2021, conforme se demonstra abaixo:



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

ETP 015/2026

- ART. 18, §1º, I, DA LEI 14.133/2021: ITEM 2, DO ETP EM ANÁLISE;
- ART. 18, §1º, II, DA LEI 14.133/2021: ITEM 10, DO ETP EM ANÁLISE;
- ART. 18, §1º, III, DA LEI 14.133/2021: ITEM 8, DO ETP EM ANÁLISE;
- ART. 18, §1º, IV, DA LEI 14.133/2021: ITEM 5, DO ETP EM ANÁLISE;
- ART. 18, §1º, V, DA LEI 14.133/2021: ITEM 3, DO ETP EM ANÁLISE;
- ART. 18, §1º, VI, DA LEI 14.133/2021: ITEM 6, DO ETP EM ANÁLISE;
- ART. 18, §1º, VII, DA LEI 14.133/2021: ITEM 4, DO ETP EM ANÁLISE;
- ART. 18, §1º, VIII, DA LEI 14.133/2021: ITEM 7, DO ETP EM ANÁLISE;
- ART. 18, §1º, IX, DA LEI 14.133/2021: ITEM 11, DO ETP EM ANÁLISE;
- ART. 18, §1º, X, DA LEI 14.133/2021: ITEM 12, DO ETP EM ANÁLISE;
- ART. 18, §1º, XI, DA LEI 14.133/2021: ITEM 9, DO ETP EM ANÁLISE;
- ART. 18, §1º, XII, DA LEI 14.133/2021: ITEM 13, DO ETP EM ANÁLISE;
- ART. 18, §1º, XIII, DA LEI 14.133/2021: ITEM 14, DO ETP EM ANÁLISE;

Vale ressaltar, quanto ao particular, que o tema relativo à regularização fundiária em questão já se encontra sob supervisão do MINISTÉRIO PÚBLICO NO INQUÉRITO CIVIL Nº 0055.26.00053-8, o que confere ainda mais robustez à necessidade da contratação, tratando-se de assunto inadiável de resolução pelo Município.

Acerca da estimativa das quantidades, serão realizados apontamentos de acordo com a jurisprudência da Egrégia Corte de Contas do Estado do Paraná, conforme item abaixo (item 2.4).

No mais, considerando a natureza técnica do estudo¹, essa Procuradoria não dispõe de atribuições realizar uma análise aprofundada de suas nuances, tampouco dos critérios de conveniência e oportunidade das conclusões.

2.4. DO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO

Como é de amplo conhecimento, a Lei 14.133/2021 inaugurou o novo regime jurídico às contratações públicas, inovando em diversos aspectos, primando por uma melhor organização da Administração Pública e adoção de novidades tecnológicas.

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

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 – 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, corroborando-as com evidências documentais – provas.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

A própria redação do inciso IV, do §1º do art. 18, da Lei 14.133/2021, salienta que, quando do ETP, as **ESTIMATIVAS DAS QUANTIDADES DEVEM SER ACOMPANHADAS DAS MEMÓRIAS DE CÁLCULO E DOS DOCUMENTOS QUE LHE DÃO SUPORTE.**

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).

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 definidas com base em dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social e de delimitação territorial.

Entretanto, **NÃO FORAM ANEXADAS PROVAS DOCUMENTAIS A RESPEITO DO REFERIDO LEVANTAMENTO, O QUE NÃO PERMITE AFERIR COM OBJETIVIDADE O QUANTITATIVO.** A estimativa adequada do quantitativo, como já salientado gera economicidade e segurança jurídica à Administração Pública, evitando contratações superdimensionadas ou subdimensionadas.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Nota-se, que se trata de objeto complexo, que gerará custos ao Erário Público. A estimativa adequada das quantidades representará impeditivo ao gasto desnecessário do dinheiro público.

Assim, em atenção às orientações do TCE/PR, **RECOMENDO** que sejam anexadas ao feito provas que outorguem embasamento ao quantitativo apresentado e, caso constatados equívocos na formação das quantidades, que retifique os quantitativos do objeto.

2.5. 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 União²:

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;

² <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-3-termo-de-referencia-tr/>



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Concatenando com o regramento contido no art. 6º, XXIII, da Lei 14.133/2021, foi possível observar o seguinte:

ACHADOS

1º - FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO: O Termo de Referência, no que tange à fundamentação da contratação, apenas transcreve o tópico 2, do ETP, que se refere à descrição da necessidade da contratação;

2º - AUSÊNCIA DE EXPOSIÇÃO DA ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO, EM DESOBEDIÊNCIA AO CONTIDO NA ALÍNEA “I”, DO ART. 6º, XXIII, DA LEI 14.133/2021;

3º - AUSÊNCIA DA DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO: O Termo de Referência, no que tange à fundamentação da contratação, apenas transcreve o tópico 4.4, do ETP e, inclusive, incide no mesmo erro ao fundamentar eventuais soluções alternativas com base no art. 6º, III, da Lei 13.465/2017, cujo qual é inexistente³.

5. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO CONSIDERADO O CICLO DE VIDA DO OBJETO

A solução consiste na contratação de empresa especializada para realização do levantamento de viabilidade de Reurb-S/E, organização de documentação e proposição de soluções alternativas para lotes inviáveis no Núcleo Arroio Schmidt. A contratada atuará sob regime de empreitada, fornecendo equipe multidisciplinar (engenharia, direito, serviço social e agrimensura) para diagnosticar a aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017, identificar imóveis com restrições (risco, interesse público ou irregularidades) e propor alternativas conforme art. 6º, inciso III, auxiliando o Poder Público na tomada de decisão pela melhor opção (ex.: usucapiao coletivo, desapropriação ou convênios).

³ Tal circunstância é indicativa do uso de Inteligência Artificial, sem qualquer conferência.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

4º - DESCRIÇÃO INADEQUADA E INCOMPLETA DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO: O Termo de Referência apresenta uma descrição insuficiente dos requisitos da contratação;

Percebo, que muitos requisitos do Termo de Referência anexado ao feito, se tratam de transcrição *ipsis litteris* do Estudo Técnico Preliminar, **QUANDO, PIOR, APENAS FAZEM MENÇÃO AO 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.

O Estudo Técnico Preliminar, segundo Marçal Justen Filho⁴, *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, ele⁵ 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.

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

⁵ 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 suas conclusões, não tornando-o mera formalidade para a continuidade da contratação.

Nessa senda, seguem as recomendações, em razão dos achados:

RECOMENDAÇÕES

- a) **QUANTO AO 1º ACHADO**, que apresente as fundamentações da contratação de maneira adequada, levando em conta as conclusões do Estudo Técnico Preliminar;
 - b) **QUANTO AO 2º ACHADO**, que apresente adequadamente a estimativa dos valores da contratação, em atenção ao comando legal;
 - c) **QUANTO AO 3º ACHADO** que apresente a descrição da solução da contratação, de maneira expressa e adequada ao mandamento legal;
 - d) **QUANTO AO 4º ACHADO**, que apresente uma descrição adequada dos requisitos da contratação, rememorando-se para a vedação à inclusão de especificações excessivas, desnecessárias ou irrelevantes, que possam comprometer a competitividade do certame;
-

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, alerta para o disposto no art. 150 da Lei n.º 14.133/21⁶, especialmente,

⁶ 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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

no que toca à existência de recursos orçamentários para a contratação.

Eis o que me cumpria ponderar.

2.6. 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, constato, no geral, que os requisitos descritos no art. 25, da Lei 14.133/2021, encontram-se presentes.

Entretanto, existem alguns pontos contraditórios quando em comparação ao Termo de Referência, que merecem atenção.

ACHADOS

1º ACHADO: CONTRADIÇÕES ENTRE A MINUTA DO EDITAL E O TERMO DE REFERÊNCIA, COM RELAÇÃO AO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO: Segundo a Minuta do Edital a vigência será de 01 (um) ano, contado a partir da data da assinatura do contrato, ao passo que segundo o Termo de Referência, a vigência será de 12 (doze) meses contados da emissão da autorização de fornecimento na forma do artigo 111, da Lei 14.133/2021.

2º ACHADO: INAPLICABILIDADE DO ART. 140, §6º, DA LEI 14.133/2021, CONSIDERANDO A NATUREZA DO OBJETO DO CERTAME;

3º ACHADO: CONTRADIÇÃO ENTRE A MINUTA DO EDITAL E O TERMO DE REFERÊNCIA, NO QUE TANGE À CONTAGEM DO PRAZO PARA PAGAMENTO: A Minuta do Edital indica que o pagamento dar-se-á no prazo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da nota fiscal, ao passo que o Termo de Referência, expõe que o referido prazo contar-se-á da finalização da liquidação da despesa (momentos distintos, portanto).

Como se sabe, a Administração Pública deve evitar contradições internas no procedimento licitatório, que culminem em questionamentos e impugnações, em prol do Princípio da

tiver dado causa.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Transparência.

Assim, considerando os achados, seguem as recomendações:

RECOMENDAÇÕES

- Recomenda-se que as contradições ora evidenciadas sejam esclarecidas, inclusive, com a retificação da documentação pertinente.
- Recomenda-se, ainda, que se retire o disposto relativo ao art. 140, §6º, da Lei 14.133/2021, considerando o objeto do certame.

Vale salientar que não vislumbro vício na exigência contida no item 17.2, uma vez que tal condição se refere como condição para assinatura do contrato, e não como critério de habilitação técnica ou, ainda, de pontuação, conforme preconiza a Súmula 272, do TCU - *No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.*

No mesmo sentido:

A comprovação de vínculo entre o licitante e o seu responsável técnico deve ser exigida apenas quando da assinatura do contrato, de modo a não restringir ou onerar desnecessariamente a participação de empresas na licitação, podendo essa comprovação se dar por meio de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum. (TCU 2353/2024 – Segunda Câmara)

Eis o que cumpria ponderar quanto ao assunto.

2.7. 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.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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 Oliveira⁷:

“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, contempla a sistemática recursal, nos termos do art. 165, da Lei 14.133/2021.

⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. 13ª edição. P. 16. Editora Forense.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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.

2.8. DA MODALIDADE LICITATÓRIA

De acordo com o que se observa, a Administração Pública optou pela modalidade licitatória **CONCORRÊNCIA**.

Nos moldes do inciso XXXVIII, do art. 6º, da Lei 14.133/2021, a concorrência é modalidade de licitação destinada à contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.

Segundo a Doutrina, a adoção da concorrência, observa um critério subsidiário, encontrando cabimento quando as demais modalidades licitatórias não se fazem adequadas.

Em linhas gerais, com a Lei 14.133/2021, o pregão passou a ser modalidade licitatória obrigatória para aquisição ou contratação de bens e serviços comuns. Na hipótese de bens e serviços especiais, deve a Administração Pública adotar modalidade diversa e adequada ao objeto.

No caso, em que pese a declaração contida no Termo de Referência, de que o objeto do certame é classificado como “comum”, tenho que se tratam de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual, afastando o cabimento do Pregão, por força de expressa vedação legal contida no art. 29, parágrafo único da Lei 14.133/2021.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do **caput** do art. 6º desta Lei.

O art. 6º, inciso XVIII, da Lei 14.133/2021, nos traz a definição de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual como sendo:

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;

Analisando o objeto do feito, tenho que o objeto envolverá estudos técnicos, emissão de pareceres, avaliações, confecção de memoriais descritivos, razão pela qual, restam presentes as hipóteses previstas nas alíneas a) e b), do art. 6º, inciso XVIII, da Lei 14.133/2021.

Marçal Justen Filho⁸, assim leciona sobre o tema:

(...) Cabe assinalar, desde logo, que tais serviços exigem a participação de sujeitos dotados de qualidades diferenciadas.

A prestação executada refletirá os atributos subjetivos do prestador do serviço. Desse modo a prestação sempre apresentará configurações variáveis e não homogêneas.

Quando configurada a inviabilidade de competição, a contratação de tais serviços far-se-á por inexigibilidade de licitação (art. 74, inc. III). Se for viável a competição, caberá adotar concorrência com julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço (art. 36, §1º, inc. I).

Ainda arremata⁹:

Os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, definidos no art. 6º, inc. XVIII, caracterizam-se pela influência da atuação subjetiva do sujeito na prestação resultante. Logo, a variação da qualificação do sujeito e as virtuosidades na execução da prestação são aptas a produzir resultados mais vantajosos para a Administração. Lembre-se que, se presentes os requisitos do art. 74, inc. III, caracterizar-se-á a inviabilidade de competição e a contratação far-se-á por inexigibilidade de licitação. A regra do inc. I evidencia que nem todo serviço técnico especializado configurará hipótese de contratação direta. Há casos em que será viável a competição. Quando tal se passar, a licitação deverá ser processada pelo critério de técnica e preço.

O TCU, no Acórdão 2471/2008 – Plenário, assim já decidiu quanto ao tema:

17. Depreende-se que a característica decisiva para inviabilizar a adoção do pregão é a eventual conceituação de um serviço de TI como sendo de natureza predominantemente intelectual. Aduzo que tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humana são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-

⁸ FILHO. Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 3ª Edição. Revista dos Tribunais. P. 471

⁹ FILHO. Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 3ª Edição. Revista dos Tribunais. P. 524



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

estabelecidos e conhecidos.

Portanto, salvo melhor juízo, tenho que a adoção da modalidade licitatória adotada pela Administração Pública encontra-se correta.

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 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 expedirlos, 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

¹⁰ Art. 18, IV, da Lei 14.133/2021.

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

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.

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”:

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.

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

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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 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.

No âmbito do Município de Goioerê/PR, o art. 10 do Decreto Municipal n.º 8.518/2023, assim dispõe quanto à formação dos preços:

- 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

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

para fixação do preço máximo) em demonstrativo/planilha.

Na Formalização da Pesquisa de Preço – FPP nº 057/2026, 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 E BANCO DE PREÇOS;

POTENCIAIS FORNECEDORES;

Com relação à formação dos preços **CHAMA ATENÇÃO A CONSIDERÁVEL VARIAÇÃO ENTRE O VALOR INDICADO NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E AQUELE DESCRITO NESSA PESQUISA.**

No ETP restou descrito que a formação preliminar do preço levou em conta pesquisas no PNCP, obtendo-se valores consideravelmente menores daqueles angariados na Pesquisa de Mercado.

Nessa toada, considerando tal constatação **RECOMENDO** que sejam expostas as razões para tal divergência e, na mesma oportunidade, que a Secretaria de Compras, Licitações e Contratos Administrativos, complemente a pesquisa de preços através de outras fontes, segundo o Acórdão 1184/2025, do TCE/PR.

Por fim, cumpre salientar que a pesquisa de preços possui aspecto eminentemente técnico, sobre o qual este órgão jurídico não detém competência e atribuições para sua apreciação, sendo de inteira responsabilidade de quem a formalizou.

Derradeiramente, ressalto 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.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

2.10. DA JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E DEFINIÇÃO DO OBJETO DO CERTAME E VEDAÇÃO DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

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 veementemente que agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório.

Dito isso, a medida que **RECOMENDO** é que o setor técnico averigüe se as especificações constantes dos itens do certame atendem à ampla concorrência e não restringem a competitividade.

Por fim, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado n.º 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União¹³, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Eis o que cumpria ponderar com relação ao tópico em análise.

2.11. 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

¹³ 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

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 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, a participação dar-se-á de forma ampla, considerando o valor de referência, ultrapassando-se a importância descrita no art. 48, I, da Lei Complementar 123/2006.

Na mesma oportunidade, não há que se falar em reserva de cotas às ME's e EPP's, a que se refere o art. 48, III, da Lei Complementar 123/2006, considerando que o objeto do certame se trata de serviços e não bens.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

2.12. 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 como microcomputador, impressora, etc.).¹⁴

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, consequentemente, 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 do feito, a Administração Pública optou pela aglutinação dos serviços em um único

¹⁴ 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

item, justificando a respectiva escolha, conforme item 7, do Estudo Técnico Preliminar.

A contratação pretendida tem por objeto a execução de serviços técnicos integrados voltados à regularização fundiária urbana (REurb), nos termos da Lei nº 13.465/2017, envolvendo atividades multidisciplinares e interdependentes, tais como levantamento topográfico georreferenciado, análise dominial e jurídica, elaboração de projeto urbanístico, estudos ambientais, trabalho social, processamento administrativo e apoio ao registro imobiliário.

Trata-se de um processo sequencial, contínuo e interligado, no qual cada etapa depende diretamente dos resultados da anterior, exigindo uniformidade metodológica, compatibilidade de dados e coordenação centralizada. O eventual fracionamento do objeto implicaria riscos concretos à execução, tais como descontinuidade na condução dos trabalhos, conflitos metodológicos entre diferentes contratadas, retrabalho e inconsistência de informações técnicas e jurídicas, aumento de custos indiretos decorrentes da necessidade de múltiplas interfaces e coordenação, dificuldade de atribuição de responsabilidade pela entrega final (CRF e registros imobiliários).

Além disso, a execução por uma única contratada favorece ganhos de eficiência, padronização dos procedimentos, racionalização de recursos e melhor controle da Administração sobre o resultado final, elementos que atendem ao interesse público.

Ressalta-se, ainda, que o item único não compromete a competitividade, tendo em vista a existência de empresas especializadas aptas a executar o objeto em sua integralidade, especialmente considerando a natureza técnica e multidisciplinar da REurb-S/E. Dessa forma, conclui-se que o não parcelamento do objeto, se mostra tecnicamente e economicamente vantajoso, razão pela qual se justifica a adoção de item único.

2.13. 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 observa da Minuta do Edital, o critério de julgamento adotado no certame é o do Menor Preço.

Entretanto, ao observar o I, do §1º, do art. 36, da Lei 14.133/2021, na hipótese de licitações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, o critério de julgamento **PREFERENCIAL** a ser adotado é o de técnica e preço.

Marçal Justen Filho, leciona nesse sentido¹⁵:

Os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, definidos no art. 6º, inc. XVIII, caracterizam-se pela influência da atuação subjetiva do sujeito na prestação resultante. Logo, a variação da qualificação do sujeito e as virtuosidades na execução da prestação são aptas a produzir resultados mais vantajosos para a Administração. Lembre-se que, se presentes os requisitos do art. 74, inc. III, caracterizar-se-á a inviabilidade de

¹⁵ FILHO. Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 3ª Edição. Revista dos Tribunais. P. 524



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

competição e a contratação far-se-á por inexigibilidade de licitação. A regra do inc. I evidencia que nem todo serviço técnico especializado configurará hipótese de contratação direta. Há casos em que será viável a competição. Quando tal se passar, a licitação deverá ser processada pelo critério de técnica e preço.

A Lei 14.133/2021, descreve que a utilização da técnica e preço é preferencial, de modo que a adoção de outro critério de julgamento é, em tese, juridicamente possível.

Com efeito, a utilização do critério do menor preço é, em tese possível, desde que se demonstre de forma técnica e fundamentada, que o referido é suficiente para assegurar a proposta apta à produção do resultado de contratação mais vantajoso e que atende às características técnicas do objeto.

Da análise dos autos não foram expostas as justificativas da referida escolha, razão pela qual, **RECOMENDO** a exposição das referidas razões.

Caso o critério do menor preço não seja adequado em decorrência das exigências do certame e as especificidades do objeto, **RECOMENDO** a adoção do critério da Técnica e Preço, em razão da regra legal (art. 36, §1º, I, da Lei 14.133/2021).

2.14. 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); qualificação técnica (item 4.23. - arts. 62, II e 67, da Lei 14.133/2021).

Considerando que a Minuta do Edital não contempla o disposto no art. 68, VI, **RECOMENDO** sua inclusão como critério de habilitação fiscal, social e trabalhista.

2.15. 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, estão previstos os requisitos legais do art. 92, da Lei 14.133/2021.★

No entanto, assim como citado com relação aos demais documentos do feito, a Minuta do Contrato, também conta com contradições.

ACHADOS E RECOMENDAÇÕES

1º ACHADO: O início do prazo de vigência do pacto descrita na Minuta do Contrato, não condiz com aquela mencionada na Minuta do Edital.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

RECOMENDAÇÃO: Sanar a contradição, de modo que conste de maneira equânime.

2º ACHADO: A especificação da garantia (item 9.4), fundamenta-se em preceito legal não aplicável ao objeto – art. 140, §6º, da Lei 14.133/2021.

RECOMENDAÇÃO: Retificar a Minuta do Contrato neste ponto.

Assim, deve a Minuta do Contrato ser retificada, de acordo com as recomendações ora expostas.

2.16. DA DESIGNAÇÃO DA 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 n.º 14.133/21), deve se dar entre os ocupantes de cargo efetivo ou empregados públicos;

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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 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.

Em continuidade, verifica-se a juntada das Portarias de designação dos agentes de contratações/pregoeiro e equipe de apoio, além de nomeados os fiscais e a gestora de contrato.

A Minuta do Edital representa contradições quanto ao que foi descrito no Termo de Referência, onde foi indicada servidora diversa para a função de gestora do Contrato.

RECOMENDO, que a Secretaria de Compras, Licitações e Contratos Administrativos verifique

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

se os atos normativos (portarias), encontram-se vigentes e, caso, contrário, anexe ao feito aqueles que se encontrem juridicamente válidos.

Vale salientar que a designação formal de Fiscais e Gestores de Contrato não se trata de mera faculdade da Administração Pública, mas sim obrigação, sob pena de ilegalidade do ato.

2.17. 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.

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 Oliveira¹⁶:

“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

¹⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. Teoria e Prática. P. 17. 13ª edição.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, condiciono prosseguimento do procedimento ao cumprimento das recomendações ora apresentadas, por questões de legalidade:

- ESTIMATIVA DOS QUANTITATIVOS – ITEM 2.4;
- TERMO DE REFERÊNCIA – ITEM 2.5
- MINUTA DO EDITAL – ITEM 2.6;
- TRANSPARÊNCIA E ESCLARECIMENTOS – ITEM 2.7;
- PESQUISA DE PREÇOS – ITEM 2.9;
- CRITÉRIO DE JULGAMENTO – ITEM 2.13;
- MINUTA DO CONTRATO – ITEM 2.15;
- AGENTES DE CONTRATAÇÕES – ITEM 2.16;
- SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES – ITEM 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, 07 de julho de 2026

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

MATEUS MELLERO BERGANTINI
PROCURADOR MUNICIPAL – MATRÍCULA 506321



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

Assinantes



Mateus Mello Bergantini

Assinou em 07/07/2026 às 15:03:00 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:

8YV-904-2YK-DVM