



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 115/2026

MODALIDADE LICITATÓRIA: PREGÃO ELETRÔNICO

PROCEDIMENTO AUXILIAR: REGISTRO DE PREÇOS

CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO

ASSUNTO: REGISTRO DE PREÇOS, VISANDO AQUISIÇÕES FUTURAS DE MEDICAMENTOS PARA ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE GOIOERÊ/PR.

PARECER JURÍDICO 136/2026

1. DO RELATÓRIO

Cuida-se de Processo Licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, objetivando o **REGISTRO DE PREÇOS, VISANDO AQUISIÇÕES FUTURAS DE MEDICAMENTOS PARA ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.**

A Demanda foi formalizada, conforme Solicitação de Compra nº 116/2026, oriunda da Secretaria de Saúde Municipal.

A Secretaria de Saúde do Município de Goioerê/PR, justificou a necessidade da contratação através do Estudo Técnico Preliminar nº 028/2026, além de outras circunstâncias.

Anexou-se o Termo de Referência nº 116/2026, também confeccionado pela Secretaria solicitante.

Denota-se a realização de Pesquisa de Preços pelo setor competente – Formalização de Pesquisa de Preços nº 060/2026.

Foram juntadas as portarias de nomeação dos Agentes de Contratações, Equipe de Apoio, Gestores e Fiscais de Contrato (Portarias nºs 108/2026; 113/2026; e 296/2026).

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

Consta, ainda, a respectiva autorização para abertura do presente processo licitatório.

Por fim, observa-se a juntada da Minuta do Edital e da Ata de Registro de Preços.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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

É o relato do inicial.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 DA ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Inicialmente, é válido ressaltar que a análise da Procuradoria Municipal 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.

Assim, 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 do feito 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, necessidades administrativas e organizacionais da escolha.

Faz-se este esclarecimento porque o Parecer Jurídico, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial, é ato de **natureza opinativa, não vinculante e pautado em critérios legais e formais**, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais adequada, oportuna e/ou conveniente.

“O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões 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).”

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.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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 se 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 deste órgão 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 que devem ser objeto de consideração e apreciação pelo Gestor Público.

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

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 116/2026, firmada pela Secretaria de Saúde do Município de Goioerê/PR.

Na mesma senda, cabe ressaltar que o objeto do certame está previsto no Plano de Contratação Anual, **SOB O CÓDIGO PL 109/2026**, 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.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

2.3. 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, especialmente, no que toca ao Planejamento.

“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 (...)”

O planejamento das contratações permite uma melhor gestão dos recursos públicos, através da logística e gerenciamento das demandas, onde a Administração Pública estará apta à realização contratações adequadas, tanto no que se refere ao aspecto qualitativo, assim como no quantitativo.

Não à toa, o Art. 40, III, da Lei 14.133/2021, dispõe sobre a imprescindibilidade em considerar a expectativa de consumo anual, além de determinar, adequadamente, as unidades e quantidades a serem adquiridas e contratadas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa deve ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas.

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

No procedimento da contratação, salvo melhor juízo, o momento adequado para a indicação das estimativas dos quantitativos 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, justamente, **pelo planejamento**, devendo se compatibilizar com as leis orçamentárias, o Plano de Contratações Anual (PCA), observando, ainda, as condições técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir no processo da 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.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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 (...)

Observa-se, portanto, que a justificativa dos quantitativos encontra amparo legal, sendo uma obrigação inexorável do gestor público.

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 que não permitam aferir objetivamente as quantidades para suprir a necessidade.

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

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

	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.

Com efeito, extrai-se ser necessária a inclusão nos processos licitatórios de todas justificativas técnicas para a estimativa ou indicação das quantidades. **Porém, não bastam meros fundamentos sem prévio embasamento documental.**

Nessa toada, salvo melhor juízo, tenho que o mais adequado é a utilização de dados históricos, tais como relatórios e controles de consumo de demandas anteriores, através da respectiva juntada no procedimento. À propósito, é justamente a recomendação do TCE/PR, no Acórdão 262/2023 – Tribunal Pleno (com objeto equânime ao do presente procedimento):

Recomendação 5.2

Considerando a inobservância à Política Nacional de Medicamentos (Portaria MS 3.916/98), 5.4, "c", "g", "i" 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).

Em se tratando de processo licitatório mediante a adoção do procedimento auxiliar do Registro

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

de Preços, a estimativa das quantidades deve ser realizada com ainda mais rigor, como forma de evitar a prática ilegal denominada pela jurisprudência como “barriga de aluguel”, onde há uma superestimativa intencional e artificial dos quantitativos, de modo a permitir adesões irregulares e, conseqüentemente, que a empresa vencedora comercialize seus produtos com outros órgãos sem prévia licitação.

Nesse sentido é a jurisprudência do TCU:

“[Relatório] Considerando, assim, a possível prática de “barriga de aluguel”, por meio da qual as quantidades licitadas são majoradas artificialmente, de forma que a ata de registro de preços decorrente possibilite maior número de adesões e permita que a empresa vencedora comercialize seus produtos com diversos órgãos da Administração Pública sem licitar (...) – Acórdão 80/2022 – TCU – Plenário”

[Voto] 116. A situação descrita acima tem recebido a denominação de “barriga de aluguel”, que é o jargão utilizado para definir a situação em que se geram atas de registro de preços com quantitativos desnecessários ou superestimados, unicamente com o intuito de favorecer determinado fornecedor, que tentará posteriormente “comercializar” os itens registrados em outros órgãos e entidades da Administração Pública para fins de adesões. 117. Não tenho dúvidas de que o Sistema de Registro de Preços é um instituto extraordinário, pois, se bem utilizado, simplifica, facilita, agiliza e racionaliza as contratações públicas. Serve para suplantir a realização de inúmeras licitações que poderiam, cada uma delas, dar origem a problemas. Ademais, proporciona economia de escala, permite o gerenciamento de bens, lida com questões de estoque de uma forma mais adequada e permite licitar e contratar mesmo quando não se estabelece uma demanda do órgão adequada. [...] 120. O que temos visto mais recentemente é uma prática que considero extremamente grave, caracterizada pelo fato de alguns órgãos gerenciadores e participantes estabelecerem quantitativos muito superiores àqueles que serão demandados. Com isso, o limite para adesão passa a ser gigantesco e artificialmente criado, na prática que se intitula “barriga de aluguel” – Acórdão 1668/201 – TCU – Plenário.

Atendo-se ao que se tem dos autos, tenho que a estimativa das quantidades descritas no item 5, do ETP, encontra-se deficiente, considerando que não foram anexados quaisquer documentos que confirmem embasamento técnico ao quantitativo, em desatenção ao que determina o art. 18, §1º, IV, da Lei 14.133/2021.

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

Com efeito, a fim de fundamentar os termos quantitativos do feito, em prol do Princípio do Planejamento, **RECOMENDO** a complementação das justificativas apresentadas, através de evidências técnicas e, especialmente, documentais das quantidades a serem licitadas e, caso necessário, sejam retificadas as quantidades descritas nos autos.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Saliento à Administração Pública que adequada estimativa das quantidades é dever legal e há de ser considerada pelo Gestor Público, em razão dos Princípios do Planejamento, Economicidade e Uso Sustentável dos Recursos Públicos.

Ressalto, ainda, que a Administração Pública não deve utilizar-se do fato de que a Ata de Registro de Preços não implica na obrigação da contratação do quantitativo por inteiro, como subterfúgio à ausência de justificativa adequada das quantidades, como se fez nesses autos.

5.2. Vale ressaltar que a existência de quantidades registrados implica compromisso para o fornecedor de executar ou de entregar o objeto nas condições estabelecidas, mas não obriga a Administração a contratar, ficando-lhe facultada a adquirir quantidade total da ARP para a aquisição pretendida.

São as recomendações pertinentes.

2.4. 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 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

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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 rejeitos, 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 referido artigo.

Partindo deste pressuposto, verifico que fora anexado ao feito o Estudo Técnico Preliminar nº 028/2026, proveniente da Secretaria de Saúde do Município de Goioerê/PR.

No geral, o ETP anexado aos autos, dispõe dos requisitos descritos no art. 18, §1º, I a XIII, da Lei 14.133/2021.

No entanto, há um ponto que merece atenção e se trata de matéria recentemente apreciada pelo Egrégio Tribunal de Contas da União.

O TCU na decisão exarada no Acórdão 1532/2026 – Tribunal Pleno, salientou que não devem constar do ETP, os **REQUISITOS DE HABILITAÇÃO OU DE JULGAMENTO**, uma vez que podem induzir licitantes em erro, representando prejuízo à competitividade e à regularidade do certame, posto que tais exigências devem constar do Edital e do Termo de Referência. Tal circunstância impede, ainda, que os documentos representativos da fase interna do procedimento apresentem contradição entre si.

72. Outra preocupação reside na indevida inserção, no ETP, de critérios de habilitação ou julgamento que deveriam constar, necessariamente, do edital e/ou do termo de referência. Situações dessa natureza, tal como verificado no âmbito do mencionado Acórdão 2273/2024-TCU-Plenário, podem induzir licitantes a erro, ocasionando a apresentação de propostas desacompanhadas da documentação exigida, em prejuízo à competitividade e à regularidade do certame.

Assim, considerando os fundamentos acima, **RECOMENDO** a revisão do ETP formalizado nos autos, excluindo-se os requisitos de habilitação e de julgamento, para que constem apenas em edital e no Termo de Referência.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Na mesma oportunidade, constato que a RDC citada no item 13, do Estudo Técnico Preliminar, encontra-se revogada. Atualmente, a Resolução vigente é a RDC 222/2018, que dispõe sobre os requisitos de Boas Práticas de Gerenciamento dos Resíduos de Serviços de Saúde.

Assim, **RECOMENDO** a revisão do ETP, neste particular, devendo ser adotadas as providências descritas na RDC 222/2018, que segue anexa ao presente Parecer Jurídico.

Vale ressaltar que o TCU, no Acórdão citado acima, deixou claro que **INEXISTE ÓBICE** na revisão do ETP, durante a fase interna do procedimento.

93. Também não vislumbro incompatibilidade entre a natureza do ETP e sua eventual revisão ao longo da fase interna. Sendo o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento, é natural que possa ser ajustado diante de novas informações, resultados de pesquisas de mercado ou aperfeiçoamentos da modelagem contratual, hipótese em que os reflexos das alterações deverão recair sobre o termo de referência ou projeto básico. O planejamento da contratação, sobretudo em objetos mais complexos, não deve ser compreendido como processo rígido e linear, mas como dinâmica de amadurecimento progressivo da solução escolhida.

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 e das escolhas.

2.5. DO TERMO DE REFERÊNCIA – DEFINIÇÃO DO OBJETO

O Termo de Referência é o documento responsável pela definição adequada do objeto para atendimento da necessidade pública, conforme definição do art. 18, II, da Lei 14.133/2021.

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

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

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

- 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;

Marçal Justen Filho, alerta 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 significado da expressão, mas também a disciplinar 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 presente feito, o Termo de Referência (TR) foi confeccionado pela Secretaria de Saúde.

Concatenando com o regramento contido no art. 6º, XXIII, da Lei 14.133/2021, foi possível observar algumas circunstâncias, conforme se vê abaixo:

ACHADOS

1º - FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO (ITEM 4): No que toca à fundamentação da contratação, a Secretaria Solicitante apenas transcreve o que restou descrito no item 2 do ETP (Descrição da necessidade da contratação);

Ressalto que a descrição da solução como um todo, embora se trate também de transcrição de item do ETP, não deixa de especificá-la, considerando, inclusive, o ciclo de vida do objeto.

Considerando o achado, tenho que é necessária a exposição escorreita e clara da fundamentação da contratação, levando-se em conta as conclusões do ETP, mas não apenas transcrevendo item com objeto semelhante, posto que são documentos diversos que reclamam e tratam de providências diferentes.

O Estudo Técnico Preliminar, segundo Marçal Justen Filho², *consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem*

² FILHO. Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos e Contratações Administrativas. 3ª edição. P. 347. Revista dos Tribunais.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

adotadas. Já, em relação ao Termo de Referência, ele³ 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.

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.**

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

RECOMENDAÇÕES

- a) Quanto ao achado, que apresente as fundamentações da contratação de maneira

³ 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

adequada, levando em conta as conclusões do Estudo Técnico Preliminar.

Em relação 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 14.133/2021⁴, especialmente, no que toca à existência de recursos orçamentários para a contratação.

2.6. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E EDITAL

Compulsando-se o procedimento, verifica-se que a Administração Pública busca a realização da presente licitação mediante a utilização do sistema de registro de preços, que, segundo a definição do art. 6º, XLV, da Lei 14.133/2021, consiste no *conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras*

Considerando tal circunstância, a Lei 14.133/2021, possui um regramento específico no tange ao instrumento convocatório, previsto no art. 82, *in verbis*:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

⁴ 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

- II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
- III - a possibilidade de prever preços diferentes:
 - a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
 - b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
 - c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
 - d) por outros motivos justificados no processo;
- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
- VI - as condições para alteração de preços registrados;
- VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
- VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
- IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Conforme a redação do caput, também deve observar as regras gerais contidas na Lei 14.133/2021, que, em suma, se encontram descritas no art. 25:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Da análise da Minuta do Edital, verifico que constam os requisitos básicos exigidos tanto pelo art. 82 quanto pelo art. 25, ambos da Lei 14.133/2021.

No entanto, verifico irregularidade quanto ao estabelecimento da data-base para reajuste dos preços.

O item 10.16, da Minuta do Edital, permite compreender que a data-base do reajuste corresponderá àquela da apresentação da proposta pela contratada.

10.16. Os preços inicialmente contratados são fixos e irredutíveis dentro do prazo de vigência, quando transcorrer o prazo contado da data da apresentação da proposta de preço pela licitante.

O art. 25, §7º, da Lei 14.133/2021, esclarece que a data-base do reajuste coincidirá com a data do orçamento estimado e não com a data de apresentação da proposta, razão pela qual, **RECOMENDO** a retificação da Minuta do Edital para que adote a data-base como sendo aquela vinculada à data do orçamento estimado.

Por fim, verifico que a minuta do instrumento convocatório e da Ata de Registro de Preços

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

veda qualquer ato de adesão à futura ata de registro de preços (item 10.8 – da Minuta do Edital e Cláusula 4, da Minuta da ARP), devendo a Administração Pública se atentar para tal circunstância, evitando-se irregularidades.

2.7. DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Foi redigida minuta da ata de sessão pública de registro de preços, aparentemente, em consonância com a legislação em vigor, destacando-se a presença das cláusulas quanto ao: **OBJETO; PREÇOS, ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS; ÓRGÃOS GERENCIADORES E PARTICIPANTES; ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS; VIGÊNCIA, FORMALIZAÇÃO DA ATA E CADASTRO RESERVA; PAGAMENTO; ENTREGA, PRAZO, LOCAL E RECEBIMENTO; ALTERAÇÃO OU ATUALIZAÇÃO DOS PREÇOS REGISTRADOS; NEGOCIAÇÃO DE PREÇOS REGISTRADOS; CANCELAMENTO DO REGISTRO DO LICITANTE VENCEDOR E DOS PREÇOS REGISTRADOS; GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DA ATA; OBRIGAÇÕES DAS PARTES; PENALIDADES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS; E FORO** (art. 6º, XLVI, da Lei 14.133/2021 c/c art. 55, do Decreto Municipal 8.518/2023).

2.8. DAS CONTRADIÇÕES E INCONSISTÊNCIAS OBSERVADAS NOS DOCUMENTOS DA FASE INTERNA

Em análise aos documentos representativos da fase interna da licitação, foram observadas diversas contradições e inconsistências que devem ser sanadas, para assegurar a lisura procedimental.

Seguem os achados e as respectivas recomendações pertinentes:

ACHADOS E RECOMENDAÇÕES

1º ACHADO

O Termo de Referência e o Edital contém informações divergentes no que toca aos itens 44 e 45, relacionados ao objeto Clonazepam.

O **TERMO DE REFERÊNCIA**, descreve as seguintes quantidades, em relação ao objeto:



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

44	CPR	850	CLONAZEPAM 2MG (BR0270119). Validade mínima de 12 (doze) meses, a contar da data de entrega.
45	FRS	84.000	CLONAZEPAM 2,5MG/ML 20ML (BR0270120). Validade mínima de 12 (doze) meses, a contar da data de entrega.

A MINUTA DO EDITAL, por sua vez, assim especifica:

44	270120	FR	850	CLONAZEPAM 2,5MG/ML 20ML (BR0270120). Validade mínima de 12 (doze) meses, a contar da data de entrega.	5,5600	4.726,00
45	270119	COMPR	84.000	CLONAZEPAM 2MG (BR0270119). Validade mínima de 12 (doze) meses, a contar da data de entrega.	0,1200	10.080,00

O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, dispõe de maneira equânime ao que consta o Termo de Referência.

44	CPR	CLONAZEPAM 2MG (BR0270119). Validade mínima de 12 (doze) meses, a contar da data de entrega.	1.000	750	850
45	FRS	CLONAZEPAM 2,5MG/ML 20ML (BR0270120). Validade mínima de 12 (doze) meses, a contar da data de entrega.	120.000	65.520	84.000

As divergências são claras. Enquanto o TR expõe o quantitativo de 850 (oitocentos e cinquenta) **comprimidos** de Clonazepam 2 MG e 84.000 (oitenta e quatro mil) **frascos** de Clonazepam 2,5 MG/ML 20ML, o Edital prevê 850 (oitocentos e cinquenta) **frascos** de Clonazepam 2,5 MG/ML 20ML e 84.000 (oitenta e quatro mil) **comprimidos** de Clonazepam 2 MG.

Há, portanto, contradições tanto no aspecto quantitativo assim como no qualitativo, devendo ser objeto de análise pelo setor técnico, posto que a aquisição de tamanha quantidade de maneira errônea **comprometerá a economicidade da contratação**.

Retificados os itens, os valores atribuídos também sofrerão atualização e, caso necessário, deve ser realizada nova pesquisa de preço, na hipótese de alteração da referência (Frascos, Comprimidos ou Ampolas).

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

2º ACHADO

Foram observadas contradições em relação ao termo inicial do pagamento do objeto, tanto no ETP quanto no TR, assim como na Minuta do Edital.

O **TERMO DE REFERÊNCIA** menciona que o prazo para pagamento será de 30 (trinta) dias, contados da finalização da liquidação da despesa.

Prazo de pagamento

- O pagamento será efetuado no prazo máximo de até 30 dias, contados da finalização da liquidação da despesa.

O **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**, por sua vez, descreve que o prazo é de 30 (trinta) dias da liquidação da despesa.

8.9.1. O pagamento será efetuado no prazo máximo de até **30 (trinta) dias**, contados da liquidação da despesa, mediante ordem bancária, para crédito em banco, agência e conta corrente de titularidade do contratado, por ele formalmente indicados.

A **MINUTA DO EDITAL**, doutro lado expõe que o pagamento dar-se-á no prazo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da Nota Fiscal.

16. CRITÉRIOS DE PAGAMENTO

16.1. O pagamento será realizado no prazo máximo de até 30 (trinta) dias, contados a partir do recebimento da Nota Fiscal que deverá ser emitida em nome do **Fundo Municipal de Saúde de Goioerê, CNPJ nº 09.298.629/0001-34**, através de ordem

A **MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS** cita de maneira equânime à Minuta do Edital.

6. DO PAGAMENTO

6.1 O pagamento será realizado no prazo máximo de até 30 (trinta) dias, contados a partir do recebimento da Nota Fiscal que deverá ser emitida em nome do **Fundo Municipal de Saúde de Goioerê, CNPJ nº 09.298.629/0001-34**, através de ordem bancária, para crédito em banco, agência e conta corrente indicados pelo contratado, contados do recebimento da Nota Fiscal.

A falta de uniformidade quanto à fixação do termo inicial da contagem do prazo para fins de



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

pagamento pode gerar questionamentos e ocasionar vícios na fase de execução contratual, assim, cumpre **RECOMENDAR** a adoção de um prazo uniforme, retificando os documentos representativos da fase interna da contratação, naquilo que é necessário.

Considerando o exposto, deve o setor responsável atentar-se para as recomendações, salientando que o prosseguimento do feito sem a respectiva análise dos apontamentos poderá gerar consequências jurídicas graves, impugnações e questionamentos tanto dos interessados como dos órgãos de controle.

2.9. 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, o que permite um maior controle social de sua atuação, estendendo-se, por óbvio, aos Processos Licitatórios.

Eis a redação do 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).

Conforme Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁵:

“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, o TCE/PR no Acórdão 2398/2025 – Tribunal Pleno –

⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. 13ª edição. P. 16. Editora Forense.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

determinou que a Administração Pública inclua, **expressamente**, nos instrumentos convocatórios, a 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, em aparente consonância com a decisão do Egrégio Tribunal de Contas Paranaense.

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.

2.10. DA MODALIDADE LICITATÓRIA – PREGÃO ELETRÔNICO

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

Bens e serviços comuns 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).

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁶:

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 casuismo moderado (a qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos).

São, portanto, as características dos bens e serviços comuns: **DISPONIBILIDADE NO MERCADO, PADRONIZAÇÃO E CASUÍSMO MODERADO.**

Tal como anotado, trata-se de conceito jurídico indeterminado, de modo que o enquadramento quanto à natureza comum da contratação está adstrito à competência do administrador, entendimento corroborado pela Orientação Normativa nº 54 da AGU:

Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

No caso em apreço, o ETP declara a natureza comum dos objetos:

4.3. Classificação de bens comuns

4.3.1. Os objetos 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.

Nessa hipótese, saliento que o pregão é modalidade compatível com o uso do Sistema de Registro de Preços, conforme redação do art. 6º, XLV, da Lei 14.133/2021.

Cabe anotar que, na sistemática da Lei n.º 14.133/21, a modalidade de pregão passou a figurar como modalidade preferencial nas contratações públicas, conforme dicção do art. 29 desta Lei, devendo ser adotada quando envolver a contratação ou aquisição de bens e serviços de natureza comum. Todavia, é vedada a utilização do pregão para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, salvo se estes forem qualificados como: “serviços comuns de engenharia” (parágrafo único do art. 29).

Tendo em vista as fundamentações expostas, entendo como escorreita a utilização da modalidade pregão, uma vez que os objetos da contratação foram classificados pelo setor

⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. Teoria e Prática. P. 84. 13ª edição.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

técnico como comuns.

Denota-se, ainda, que, em relação ao presente Processo Licitatório, a Administração Pública, em obediência aos avanços tecnológicos e ao regramento legal (Art. 17, §2º, da Lei 14.133/2021), optou, corretamente, pela realização de Pregão em sua forma eletrônica.

1. PREÂMBULO

1.1. Torna-se público que a **PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIOERÊ-PR**, por meio da Secretaria Municipal de Compras, Licitações e Contratos Administrativos, sediada na Av. Amazonas, nº 280, Jardim Lindóia, Goioerê – Paraná, realizará Registro de Preços na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, com critério de julgamento MENOR PREÇO por ITEM, nos termos da Lei nº 14.133/2021, Lei Municipal nº 2.972/2023, Decreto Municipal nº 8.518/2023, demais legislações aplicáveis e exigências estabelecidas neste Edital.

A adoção da forma eletrônica, viabiliza a transparência social na aquisição de bens e contratação de serviços, sem contar que possibilita a participação ampla de empresas por meio de lances virtuais, permitindo uma maior competitividade (que, por óbvio, não garante a qualidade do produto licitado, uma vez que isso depende principalmente da especificação correta dos bens e serviços que compõem o contrato).

Assim, considerando os apontamentos acima, eis o que me cumpria ponderar com relação ao tópico em questão.

2.11. 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 a imposição de especificações que limitem a competitividade.

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

Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁷:

⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. 13ª edição. P. 10 e 11. Editora Forense.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

O caráter competitivo da licitação justifica-se pela busca da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, motivo pelo qual é vedado estipular exigências que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório (art. 9º, I, *a*, da Lei 14.133/2021).

O princípio da competitividade deve servir como norte interpretativo das cláusulas editalícias, de maneira a aumentar o universo de competidores.

Quanto maior a competição, maior a chance de encontrar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública (...)

Por esta razão, o art. 4º, III, *b*, da Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), estabelece a nulidade dos editais de licitação que contenham cláusulas restritivas da competição.

A competitividade nas licitações públicas, com a implementação de ampla concorrência entre interessados, impõe a adoção de regras editalícias e contratuais que promovam a ampla participação de potenciais interessados, inclusive com a adoção de exigências que inibam a corrupção e conluio, tal como a formação de cartéis entre os participantes do procedimento.

Há, portanto, uma notória preocupação do legislador com o principal pressuposto do Processo Licitatório – a concorrência. Tanto é, que há a tipificação penal da conduta de frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório (art. 337-F, do CP).

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná no Acórdão nº 269/2024 – Tribunal Pleno, assim estabeleceu:

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.**

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

Dito isso, **RECOMENDO** que a Administração Pública verifique se a descrição dos objetos representa afronta à ampla concorrência e, caso seja constatada tal circunstância, promova a adequação da referida descrição.

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. ORÇAMENTO DETALHADO⁸/PESQUISA DE PREÇOS

Selecionado o objeto da contratação, com os respectivos quantitativos e especificações necessárias, a Administração deve, obrigatoriamente, realizar a adequada pesquisa de preço, em prol dos Princípios da Economia e Eficiência.

O orçamento se propõe à fixação do valor adequado 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 Mello⁹, conceitua o ato administrativo vinculado como sendo *aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma.*

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

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

- I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
- II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência

⁸ Art. 18, IV, da Lei 14.133/2021.

⁹ DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 35ª edição. P. 351. Editora Malheiros.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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 deve ser realizada através de fontes plúrimas, permitindo 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*.¹⁰

Quanto ao assunto, 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)

A Corte de Contas da União, entendeu que deve ser dada preferência à utilização de sistemas oficiais para obtenção de preços, por gozarem de presunção de veracidade.

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

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

A pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral realizada

¹⁰ Acórdão 1184/2025 – Tribunal Pleno – TCE/PR.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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.

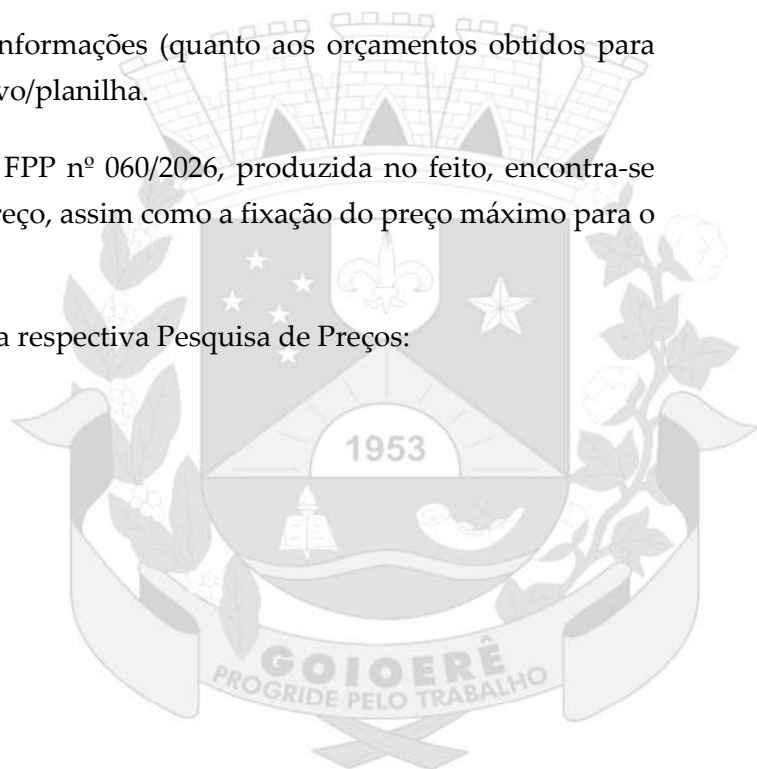
Para a realização da pesquisa de preços no âmbito do Município de Goioerê/PR, deve ser observado o disposto no art. 10 do Decreto Municipal n.º 8.518/2023, que fora editado em conformidade com o art. 23, §1º da Lei 14.133/23:

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

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 nº 060/2026, produzida no feito, encontra-se indicado o responsável pela pesquisa de preço, assim como a fixação do preço máximo para o certame.

Denotam-se os seguintes parâmetros para a respectiva Pesquisa de Preços:



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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

PESQUISA VIA "BANCO DE PREÇOS", "BANCO DE PREÇOS EM SAÚDE"; E "PNCP";

CERTAMES COM OBJETOS SIMILARES;

POTENCIAIS FORNECEDORES;

MÍDIA ESPECIALIZADA - INTERNET;

Pela pesquisa de preços anexada ao feito, percebe-se que a Administração Pública se pautou em fontes variadas para a obtenção do preço da presente contratação, conforme resumo da FPP.

Válido ressaltar que o método estatístico utilizado fora a “mediana”.

5. MÉTODO ESTATÍSTICO APLICADO:

- () Média
- (x) Mediana
- () Menor Preço

Justificativa: A mediana é uma medida de tendência central na estatística que representa o valor central de um conjunto de dados. Ela divide a sequência exatamente ao meio, de modo que 50% dos dados são menores ou iguais a ela e 50% são maiores ou iguais a ela. Seus principais benefícios incluem a resistência a valores extremos (outliers) e a capacidade de representar fielmente a tendência central em distribuições assimétricas ou irregulares.

No que tange à Pesquisa de Preços, cumpre **RECOMENDAR** que o setor responsável se certifique quanto à exatidão do quantitativo e a sua referência, tal como salientado no item 2.8, deste Parecer Jurídico. Havendo divergências ou correções, deve culminar na revisão da presente pesquisa de preços.

Vale 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.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

Eis o que me cumpria ponderar sobre o tema.

2.13. MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS LICITAÇÕES

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

Para tanto, prevê que nas contratações públicas a administração deve conceder tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, além da realização de processos licitatórios destinados exclusivamente à participação destas, da possibilidade de exigência de subcontratação destas, além da previsão de reserva de cota do objeto divisível.

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

O item III, do Prejulgado nº 27, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, esclarece que é obrigatória a realização de licitação exclusiva às ME's e EPP's, sempre que os itens ou lotes submetidos à competição tenham valor adstrito ao limite de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), nos termos do art. 48, I, da LC 123/2006.

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

Ademais, concluiu-se que os instrumentos de fomento dos incisos I ao III, do art. 48, da LC 123/2006 é de aplicação cogente à Administração Pública, salvo nas hipóteses retratadas no 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; 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

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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.

Como salientado acima, a Lei Complementar 123/2006 dispõe a regra de exclusividade ou reserva de cotas às ME's e EPP's, possibilitando a decisão em sentido contrário, desde que de maneira justificada pela Administração Pública, na forma do art. 49.

Pois bem, no que toca ao presente certame, a Administração Pública **DECIDIU PELA NÃO APLICABILIDADE DO DISPOSTO NOS ARTS. 47 E 48, DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006, SEGUNDO JUSTIFICATIVA APRESENTADA NO BOJO DO EDITAL (ITEM 3.5.1).**

Válido ressaltar que este órgão não cumpre a esse órgão realizar juízo de valor quanto ao mérito das justificativas apresentadas pela Administração Pública ao optar pela não exclusividade, mas apenas alertar que, caso constatado fato diverso ao certificado nos autos pode ensejar em ilegalidade da escolha e afronta ao Prejulgado nº 27, do TCE/PR, sujeitando os responsáveis às penalidades cabíveis.

2.14. 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

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

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.).¹¹

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

A adjudicação por lote (ocasião em que houver mais de um insumo no mesmo "item"), ou a aglutinação em um único item de diversos serviços, em casos excepcionais é possível mediante justificativa idônea que demonstre que é inviável técnica/economicamente à Administração a separação dos itens.

No caso dos autos, será adotado o Princípio do Parcelamento, através da adjudicação de objeto por itens, em atenção ao art. 40, V, b, da Lei 14.133/2021, não havendo ponderações adicionais a serem realizadas no presente tópico.

2.15. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

O critério de julgamento é 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 Pregão em curso o critério de julgamento do **MENOR PREÇO**, em conformidade com o art. 6º, XLI, da Lei 14.133/2021, sendo este compatível com a modalidade

¹¹ 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

licitatória.

2.16. 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:

[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 / 1



ESTADO DO PARANÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIOERÊ
 AV. AMAZONAS, 280 - JARDIM LINDOIA - 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:

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

Processo 115/2026
Modalidade:
Data do Processo: 10/06/2026
Objeto do Processo: REGISTRO DE PREÇOS, visando aquisições futuras de MEDICAMENTOS, para atender as demandas da Secretaria de Saúde do Município de Goioerê/PR.

Recursos orçamentários: PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIOERÊ

Cod.	Descrição da Despesa	Máscara	Fonte	Saldo Disponível	Valor Estimado
168	ASSISTÊNCIA FARMACEÚTICA	12.001.10.303.0006.2029.3.3.90.3	00303	R\$ 165.414,07	R\$ 771.310,25
167	ASSISTÊNCIA FARMACEÚTICA	12.001.10.303.0006.2029.3.3.90.3	00303	R\$ 381.241,33	R\$ 771.310,25
Total:					R\$ 1.542.620,50
Total Geral:					R\$ 1.542.620,50

Goioerê, 10 de Junho de 2026

DAIANE FRANCIELE DOS SANTOS

Da análise do Parecer Contábil, verifico possível irregularidade, que deve ser sanada ou, ao menos, objeto de justificativa pelo Setor de Contabilidade do Município de Goioerê/PR.

O preço estimado da contratação é de **R\$1.542.620,00 (UM MILHÃO QUINHENTOS E QUARENTA E DOIS MIL SEISCENTOS E VINTE REAIS)**. O saldo disponível, por sua vez, corresponde ao total de **R\$546.655,40 (QUINHENTOS E QUARENTA E SEIS MIL SEISCENTOS E CINQUENTA E CINCO REAIS E QUARENTA CENTAVOS)**. Ou seja, valor manifestamente inferior ao estimado.

A Constituição Federal, em seu art. 167, II, veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

O TCE/PR, no Acórdão 3312/2013 – Tribunal Pleno, decidiu que as contratações administrativas sujeitas ao sistema do registro de preços não dispensam a existência de prévia dotação orçamentária.

Assim, considerando tal circunstância, recomendo a remessa dos autos ao Setor de Contabilidade do Município para que justifique a inconsistência apurada, verificando, de fato, quanto a existência ou não de recursos orçamentários para a pretensa contratação.

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.*

2.17. 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 – arts. 62, II e 67, da Lei 14.133/2021).

Eis o que cumpria ponderar sobre o tema, ressaltando, apenas, que a Administração Pública se certifique quanto à 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.

2.18. 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:

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
 PROCURADORIA MUNICIPAL

- 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.

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

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

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

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

Não, não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço, consoante entendimento dotado de força normativa já estabelecido por esta C. Corte de



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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 relação ao feito em particular, verifica-se ter sido juntada as portarias de nomeação dos Agentes de Contratação, Equipe de Apoio, Fiscais e Gestores de Contrato (Portarias nºs 108/2026; 113/2026; e 296/2026).

Por fim, verifico que foram nomeados os Fiscais e a Gestora da Ata de Registro de Preços, conforme **itens 17.4 e 17.6, da Minuta do Edital**.

Nesse ponto, **RECOMENDO**, ainda, que a Secretaria de Compras, Licitações e Contratos Administrativos verifique se os atos normativos (portarias), encontram-se vigentes e, caso, contrário, anexe ao feito aqueles que se encontram válidas.

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 responsabilização por ilegalidade do ato.

2.19. 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).

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



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

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 Oliveira¹²:

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

Na mesma toada:

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

Recomendo, ainda, que seja observado pela Secretaria de Compras, Licitações e Contratos Administrativos quanto à obediência ao Princípio da Segregação de Funções.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, recomendo a revisão do procedimento e o atendimento aos apontamentos formalizados, entendendo pela impossibilidade no prosseguimento do feito, sem os devidos ajustes.

Destaca-se, especialmente, quanto ao seguinte:

¹² OLIVEIRA. Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. Teoria e Prática. P. 17. 13ª edição.



MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

- 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 – JUSTIFICATIVA DOS QUANTITATIVOS – ITEM 2.3;**
 - **REVISÃO DOS TERMOS DO ETP – ITEM 2.4;**
 - **REVISÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA – ITEM 2.5;**
 - **MINUTA DO EDITAL – DATA-BASE DO REAJUSTE – ITEM 2.6;**
 - **CONTRADIÇÕES ENTRE OS DOCUMENTOS REPRESENTATIVOS DA FASE INTERNA – ITEM 2.8;**
 - **DEVER DE ESCLARECIMENTO E TRANSPARÊNCIA – ITEM 2.9;**
 - **PESQUISA DE PREÇOS – ESPECIALMENTE NO QUE SE REFERE AOS QUANTITATIVOS RELATIVOS AOS ITENS 44 E 45 DO PROCEDIMENTO – ITEM 2.12;**
 - **PARECER CONTÁBIL – DIANTE DA INCONSISTÊNCIA EVIDENCIADA – ITEM 2.16;**
 - **AGENTES DE CONTRATAÇÃO E SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES – ITENS 2.18 E 2.19;**

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 julho de 2026.

MATEUS MELLERO BERGANTINI
PROCURADOR MUNICIPAL – MATRÍCULA 506.321

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

Assinantes



Mateus Mello Bergantini

Assinou em 16/07/2026 às 09:26:12 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:

LPX-Y52-WL2-EXZ