MUNICÍPIO DE GOIOERÊ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA MUNICIPAL

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 163/2026
MODALIDADE LICITATÓRIA: CONCORRÊNCIA
CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO GLOBAL
ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PARA AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ANTERIOR, ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2026-2036 E ESTRUTURAÇÃO DE MECANISMOS DE GOVERNANÇA, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

PROCESSO LICITATÓRIO. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ANTERIOR, ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2026–2036 E ESTRUTURAÇÃO DE MECANISMOS DE GOVERNANÇA, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. FASE PREPARATÓRIA. PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. NECESSIDADE DE MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS QUANTITATIVOS. CLASSIFICAÇÃO DO OBJETO. ANÁLISE DE RISCOS. COMPATIBILIZAÇÃO DO CRONOGRAMA COM O ART. 34 DA LEI Nº 15.388/2026. TERMO DE REFERÊNCIA. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO PRÉVIA E DEFINITIVA DOS QUANTITATIVOS, PRAZOS E PRODUTOS. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA. PESQUISA DE PREÇOS. ART. 23, §1º, DA LEI Nº 14.133/2021. DIVERGÊNCIA MATERIAL ENTRE OS VALORES ESTIMADOS. NECESSIDADE DE VERIFICAÇÃO DA IDENTIDADE ENTRE O OBJETO COTADO E O OBJETO LICITADO. MODALIDADE E CRITÉRIO DE JULGAMENTO. SERVIÇOS TÉCNICOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL. TÉCNICA E PREÇO COMO CRITÉRIO PREFERENCIAL. TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME/EPP CONDICIONADO À DEFINIÇÃO DO VALOR ESTIMADO. PARCELAMENTO DO OBJETO. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICA. MINUTA DO EDITAL. INDEVIDA TRANSPOSIÇÃO DE REGRAS PRÓPRIAS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. MINUTA CONTRATUAL. ARTS. 93, 94, 111 E 140 DA LEI Nº 14.133/2021. INCONSISTÊNCIAS ENTRE OS ARTEFATOS DA FASE PREPARATÓRIA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. NECESSIDADE DE SANEAMENTO. NÃO APROVAÇÃO DAS MINUTAS NO ESTADO ATUAL. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO SOMENTE APÓS O CUMPRIMENTO DAS CONDICIONANTES

PARECER JURÍDICO Nº 164/2026

1. DO RELATÓRIO

Cuida-se de Processo Licitatório na modalidade Concorrência, objetivando a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PARA AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ANTERIOR, ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2026-2036 E ESTRUTURAÇÃO DE MECANISMOS DE GOVERNANÇA, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.**

A Demanda restou formalizada através da Solicitação de Compra nº 183/2026, proveniente da Secretaria de Educação do Município de Goioerê/PR.

A Secretaria solicitante anexou ao feito o Estudo Técnico Preliminar nº 012/2026.

Consta a juntada do Termo de Referência nº 012/2026, também proveniente da Secretaria de Educação do Município de Goioerê/PR.

O feito vem instruído da Formalização de Pesquisa de Preços nº 108/2026 confeccionada pela Secretaria de Compras, Licitações e Contratos Administrativos do Município de Goioerê/PR.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

Encaminhados os autos ao Departamento de Contabilidade, atestou-se a existência de recursos orçamentários para a pretensa contratação, através de Parecer Contábil.

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.

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, sem que isso signifique avaliação de natureza eminentemente técnica, mercadológica, econômica ou de conveniência administrativa, cuja responsabilidade é do Gestor Público.

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 aos agentes competentes tomar a decisão que 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.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

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 públicas.

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 seus atos estão inseridos no seu espectro de competências.

Obviamente, que tais circunstâncias 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 183/2026, firmada pela Secretaria Municipal de Educação.

Na mesma senda, cabe ressaltar que o objeto do certame está previsto no Plano de Contratação Anual, **SOB O CÓDIGO 275/2026**, 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, com ressalva de recomendações referentes ao Plano de Contratação Anual, que serão expostas no item 2.5, deste Parecer Jurídico (Termo de Referência).

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

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 aspecto qualitativo como no quantitativo.

Nesse sentido, 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.

> 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;

Ainda que o texto legal acima colacionado se refira às compras, tenho que sua essência se aplica a este feito por analogia.

O momento adequado para a indicação das estimativas das quantidades 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).

> 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 (...)

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, determina que se preze pelo planejamento no

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

regime das contratações públicas, entendendo por **IRREGULARES ÀQUELAS CARENTES DE JUSTIFICATIVAS QUE NÃO PERMITAM AFERIR OBJETIVAMENTE AS QUANTIDADES PARA SUPRIR ADEQUADAMENTE AS NECESSIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Vejamos, por exemplo, as recomendações expedidas pela Egrégia Corte de Contas do Estado, no bojo do Acórdão 3273/2021 (Tribunal Pleno):

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, §4°, 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 justificativaserá 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

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

	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.

Tal comando decorre diretamente do mandamento legal contido no art. 18, §1º, IV, em que há a imposição de descrição das estimativas das quantidades a serem contratadas, *acompanhadas de memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar a economia em escala.*

Atendo-se ao que se tem dos autos, tenho que a estimativa das quantidades descrita no item 5, do ETP**, ENCONTRA-SE DEFICIENTE.**

O art. 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021 determina que a estimativa das quantidades esteja acompanhada de **MEMÓRIAS DE CÁLCULO E DOCUMENTOS QUE LHE DÃO SUPORTE.**

O ETP estabelece, dentre outras condições, em termos quantitativos, o seguinte:

Item	Descrição	Un. De Medida	Quantidade
1	Plano de trabalho, metodologia e cronograma detalhado	SERV.	1
2	Relatório de avaliação do PME anterior	SERV.	1
3	Diagnóstico técnico da educação municipal	SERV.	1
4	Relatório de análise do marco normativo relacionado ao PME	SERV.	1
5	Oficinas ou encontros participativos	SERV.	3
6	Consulta pública	SERV.	1
7	Audiência pública ou evento equivalente de validação	SERV.	1
8	Documento preliminar do PME 2026– 2036	SERV.	1
9	Documento final consolidado do PME 2026–2036	SERV.	1
10	Minuta do Projeto de Lei	SERV.	1
11	Capacitações das comissões e equipes técnicas	SERV.	4
12	Instrumentos de monitoramento e avaliação	SERV.	1
13	Relatório final da execução contratual	SERV.	1

Não se sabe, por exemplo, por que quatro capacitações seriam suficientes ou necessárias; por que três oficinas seriam adequadas à dimensão da rede municipal; quantos participantes

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

deverão ser atendidos; quais segmentos participarão; se haverá divisão territorial; quantas horas terá cada capacitação; ou qual relação esses quantitativos guardam com o número de escolas, profissionais, conselhos e demais interessados.

Isso é particularmente importante porque a própria Lei nº 15.388/2026 prevê participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil na elaboração dos planos decenais municipais.

> Art. 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus planos de educação mediante lei específica, de duração decenal, em consonância com o disposto no PNE.
> § 1º A elaboração dos planos decenais de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios contará com a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, inclusive pela modalidade virtual, considerados os resultados das conferências de educação.

Assim, **RECOMENDO** inserir memória de cálculo dos quantitativos, relacionando-os, sempre que possível, ao número de unidades escolares, profissionais, conselhos, comissões, segmentos sociais e carga horária necessária.

Saliento que a recomendação acima encontra notório amparo legal. Vejamos o teor do Manual de Licitações do TCU[1]:

> "Deve ser apresentada a relação entre a demanda prevista e os quantitativos a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo, nos autos do processo de contratação, acompanhadas dos documentos que lhes dão suporte (...)"
>
> Quanto aos serviços, deverá ser demonstrada a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada. A Administração definirá método para quantificar os volumes de serviços demandados.

São as recomendações cabíveis quanto ao tema.

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.

[1] https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/4-1-4-estimativas-das-quantidades.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

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 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 o ETP anexado ao feito contempla formalmente grande parte dos elementos legais, porém não pode ser considerado integralmente regular antes do saneamento das inconsistências apuradas.

Uma das principais circunstâncias merecedoras de cautela, se refere à complementação das justificativas dos quantitativos da contratação, tal como ressaltado no item 2.3, da presente

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

manifestação jurídica.

Em continuidade, da análise do Estudo, houve classificação dos serviços a serem licitados como especiais. A fundamentação constante no item 4.3, do ETP, mostra-se adequada, mas deve ser ajustada de modo a tornar-se inequívoca.

O documento inicialmente afirma: *"o objeto embora possa ser classificado como comum..."*. Mas, logo depois, conclui que se trata de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e que, para fins licitatórios, **NÃO SERÁ CONSIDERADO SERVIÇO COMUM**.

Essa construção cria uma **AMBIGUIDADE DESNECESSÁRIA**, que permite questionamentos, dada a relevância da matéria.

O TCE/PR tem sido bastante rigoroso quanto à qualificação dos serviços: a concorrência somente se justifica quando existem elementos concretos demonstrando que o serviço não é padronizável como serviço comum; não basta simplesmente denominá-lo "especial".

> Representação da Lei de Licitações. Município de Indianópolis. Concorrência. Contratação de Sistema de Gestão Municipal. Suposta irregularidade na escolha da modalidade. Serviços e bens comuns. Pregão Eletrônico como via adequada. Ausência de má-fé ou dolo. Afastamento da responsabilidade. Procedência parcial. Recomendação e determinação. (Acórdão 3483/2025 – Tribunal Pleno)

Neste caso, da análise completa do ETP, verifico a existência de elementos materiais para sustentar a classificação como especial, mas a redação deve ser readequada e a Secretaria deve especificar de maneira clara o enquadramento escorreito do objeto, providência esta que **RECOMENDO.**

Ato contínuo, verifico que o Estudo, estabelece momento inadequado para a realização da análise de riscos da contratação.

O art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021 insere expressamente a análise dos riscos **na fase preparatória da licitação**, justamente para que os riscos influenciem o TR, o edital, o contrato, a fiscalização e a escolha da solução.

A análise não pode ser relegada ao momento posterior à contratação, tal como descrito no item 11, do Estudo Técnico Preliminar.

Assim, considerando a relevância do objeto, **RECOMENDO** a exposição clara dos riscos da contratação, com previsão expressa da respectiva matriz no instrumento contratual (art. 92, IX,

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

da Lei 14.133/2021), salientando, mais uma vez que a análise de riscos deverá ser elaborada e juntada ao processo ainda durante a fase preparatória e antes da publicação do edital, servindo de subsídio à elaboração das demais documentações. Tal providência pode ser inserida em tópico específico no próprio Estudo Técnico Preliminar, por exemplo.

Outro ponto sensível do ETP, se refere ao prazo de publicação dos planos de educação, previsto expressamente no art. 34, da Lei 15.388/2026, *in verbis*:

> Art. 34. Os Estados e o Distrito Federal deverão publicar, no prazo de até 12 (doze) meses contado da publicação desta Lei, e os Municípios, no prazo de até 15 (quinze) meses, seus planos de educação referidos no art. 6º.

O prazo em questão, segundo redação legal é, portanto, de 15 (quinze) meses, a contar da publicação da Lei – que ocorreu em 15/04/2026.

O problema que se evidencia aqui é que o ETP foi elaborado em 17 de agosto de 2026 e prevê prazo de execução contratual de 10 meses contado da Ordem de Serviço.

Além disso, o escopo compreende não apenas a produção do documento, mas consulta pública, audiência, capacitações, validação administrativa, elaboração da minuta legislativa e apoio durante a tramitação do projeto de lei.

Há, portanto, **RISCO OBJETIVO DE O CRONOGRAMA CONTRATUAL ULTRAPASSAR O PRAZO IMPOSTO PELA LEI Nº 15.388/2026**, especialmente porque ainda haverá tempo consumido pela licitação, assinatura contratual, emissão da ordem de serviço, análise administrativa e tramitação legislativa.

Este ponto deve ser imediatamente revisto.

Assim, **RECOMENDO** que o Município estabeleça um **cronograma adequado**, tomando como marco final a publicação da lei municipal dentro do prazo estabelecido pelo art. 34 da Lei nº 15.388/2026. A duração contratual deve ser compatibilizada com esse caminho crítico, sob pena de desobediência ao que dispõe o Plano Nacional de Educação.

Ademais, mesmo que o ETP reúna boa parte dos requisitos legais – como já dito anteriormente – , restou ausente a providência descrita no inciso IX, do §1º, do art. 18, da Lei 14.133/2021, que dispõe sobre a necessidade de previsão expressa de *demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.*

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

Dito isso, **RECOMENDO** a inserção de item específico no ETP, em atenção ao art. 18, §1º, IX, da Lei 14.133/2021, contendo indicadores como conclusão e publicação do Plano de Educação dentro do prazo legal; entrega de todos os produtos previstos; capacitação das comissões; implantação dos instrumentos de monitoramento; disponibilização das bases de dados editáveis; redução da dependência de consultoria externa; e definição de indicadores passíveis de atualização futura pelo próprio Município.

Por fim, é válido ressaltar que o TCU, na decisão exarada no Acórdão 1532/2026 – Tribunal Pleno, salientou que não devem constar do Estudo, 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, contradições internas no procedimento.

> 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.

Ademais, a Corte de Contas da União salientou a necessidade de que eventuais conflitos entre o ETP e o TR, sejam mitigados.

> 77. Este Tribunal ressalvou, ainda, que a publicação do ETP não apresenta qualquer irregularidade, desde que as informações nele contidas não sejam sigilosas ou sensíveis e que eventuais conflitos com o Termo de Referência sejam previamente mitigados.

Assim, são as recomendações pertinentes quanto ao assunto, devendo os autos retornarem à Secretaria responsável para formalização das revisões adequadas.

No mais, considerando a natureza técnica do estudo[2], essa Procuradoria não dispõe de atribuições realizar uma análise aprofundada de suas nuances, tampouco dos critérios de conveniência e oportunidade das conclusões.

[2] 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.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

2.6. DO TERMO DE REFERÊNCIA

A definição adequada do objeto é medida imprescindível ao prosseguimento do Processo Licitatório, sendo de obrigação da Administração Pública expô-lo escorreitamente, 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 União[3]:

> A competência para elaboração do termo de referência é da equipe de planejamento da contratação, composta pela área requisitante, pela área administrativa e por áreas específicas como a de TI, no caso de contratações de objetos dessa natureza.
>
> Apesar de a área administrativa poder contribuir com conhecimentos específicos sobre a forma de condução do certame, é a área requisitante e a área especializada que detêm o conhecimento mais aprofundado acerca do objeto e das especificações necessárias para atendimento da demanda da Administração.

O Termo de Referência deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, nos moldes do art. 6º, inciso XXIII, da Lei n.º 14.133/21:

> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
> b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
> d) requisitos da contratação;
> e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
> f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
> g) critérios de medição e de pagamento;
> 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;

[3] https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/4-3-termo-de-referencia-tr/

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

Concatenando com o regramento contido no art. 6º, XXIII, da Lei 14.133/2021, passa-se à análise do Termo de Referência confeccionado pela Secretaria de Educação do Município de Goioerê/PR.

Inicialmente, vale a ressalva quanto aos apontamentos já formalizados nos itens antecedentes deste Parecer Jurídico, que, necessariamente, devem culminar na revisão do Termo de Referência, por relação consequencial.

Destaca-se, especialmente:

- **INDICAÇÃO ESCORREITA DOS QUANTITATIVOS;**
- **CLASSIFICAÇÃO ADEQUADA DA NATUREZA DOS SERVIÇOS - PARA FINS DE ENQUADRAMENTO ESCORREITO DA MODALIDADE LICITATÓRIA;**
- **ANÁLISE DE RISCOS;**
- **ATENÇÃO AO PRAZO DO ART. 34, DA LEI 15.388/2026;**
- **DEMONSTRATIVO ADEQUADO DOS RESULTADOS;**

Ato contínuo, verifico que o Termo de Referência reúne formalmente, em grande parte, os requisitos descritos no art. 6º, XXIII, da Lei 14.133/2021, porém tenho que em sua forma atual não atende às finalidades legais, possuindo vícios de relevância que merecem ser corrigidos.

A primeira irregularidade a ser ressaltada e que se mostra evidente, cinge-se à imprecisão e incerteza de alguns itens do Termo de Referência.

O Termo de Referência estabelece nove produtos mínimos, porém apenas o primeiro possui prazo individual expressamente determinado. O TR chega a afirmar que: *"Os prazos e quantitativos deverão ser validados pela Secretaria antes da publicação"* – Item 9, fls. 7.

Logo depois, fixa 2 reuniões, 3 oficinas, 2 capacitações, 1 consulta pública, 1 audiência, 18 horas presenciais e 21 horas remotas de assessoramento.

Isso evidencia que o documento **AINDA POSSUI ELEMENTOS ESSENCIAIS PENDENTES DE CONFIRMAÇÃO**.

O art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 exige que o TR contenha definição do objeto, sua

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

natureza, quantitativos, prazo contratual, condições de execução, critérios de medição e pagamento, dentre outros elementos.

Assim, como providência prévia à publicação do Termo de Referência, **RECOMENDO**:

• RETIRAR A EXPRESSÕES QUE CONFIRAM INCERTEZA À CONTRATAÇÃO, COMO POR EXEMPLO DE QUE OS QUANTITATIVOS E PRAZOS "DEVERÃO SER VALIDADOS";
• ESTABELECER DEFINITIVAMENTE OS QUANTITATIVOS – TAL COMO JÁ SALIENTADO NO ITEM 2.3;
• FIXAR PRAZO OU MARCO DE ENTREGA PARA CADA PRODUTO;
• ESCLARECER SE AS 18 HORAS PRESENCIAIS E 21 HORAS REMOTAS SÃO ADICIONAIS OU INCLUEM REUNIÕES, OFICINAS E CAPACITAÇÕES;
• FAZER CORRESPONDÊNCIA INEQUÍVOCA ENTRE CADA PRODUTO, MÊS DE EXECUÇÃO, PERCENTUAL FINANCEIRO E CRITÉRIO DE RECEBIMENTO.

O Termo de Referência deve chegar à fase de publicação já consolidado, e não condicionado a futura definição administrativa.

Ato contínuo, observo que o TR reconhece expressamente uma inconsistência e, talvez, falta de planejamento da Administração Pública.

O próprio documento descreve que a contratação se encontra vinculada, no PCA, à referência **PL-275-2026 – "Cursos, capacitações e congressos"**, embora o verdadeiro objeto seja de assessoramento e consultoria técnica para elaboração do Plano Municipal de Educação.

Não considero adequada a manutenção da redação: "deverá ser conferido e, se necessário, ajustado".

Neste caso, **A NECESSIDADE DE AJUSTE JÁ ESTÁ DEMONSTRADA PELO PRÓPRIO TR**.

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige compatibilidade entre o planejamento da contratação e o PCA, quando existente. A lógica da fase preparatória não admite que o processo prossiga com uma classificação reconhecidamente distinta do objeto efetivamente pretendido. As cortes de contas do país enfatizam a necessidade de coerência entre os artefatos da fase preparatória.

Assim, **RECOMENDO** retificação formal da classificação da contratação no PCA, ou à justificativa administrativa pertinente, caso a legislação municipal discipline mecanismo próprio de alteração.

Ademais, nota-se mais um vício importante no documento, que se refere à dispensa do balanço

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

patrimonial

O Termo afirma: *"Não será exigido balanço patrimonial, considerando o valor estimado, o pagamento por produtos recebidos e a baixa exposição financeira da Administração".*

Salvo melhor juízo, a fundamentação não encontra amparo no art. 69 da Lei nº 14.133/2021.

O dispositivo legal estabelece que a habilitação econômico-financeira será aferida da seguinte maneira:

> Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:
> I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;
> II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

A dispensa total ou parcial prevista no art. 70, III, da Lei 14.133/2021, é reservada às hipóteses específicas, entre elas contratação de entrega imediata ou valores inferiores a 1/4 do limite de dispensa para compras em geral.

Para 2026, o limite do art. 75, II, do Art. 14.133/2021 é de R$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos), conforme Decreto 12.807/2025, de modo que 1/4 corresponde a aproximadamente R$ 16.373,03 (dezesseis mil trezentos e setenta e três reais e três centavos).

Dito isso, **RECOMENDO** excluir integralmente a previsão de dispensa do balanço patrimonial e adequar a habilitação econômico-financeira aos arts. 69 e 70, da Lei 14.133/2021.

Eventuais índices econômicos deverão ser usuais, objetivos e justificados no processo, não sendo suficiente dispensar os documentos em função de avaliação genérica de "baixo risco" – Inclusive, sobre os riscos da contratação, foram realizados apontamentos quando da análise do ETP.

O Termo de Referência, quanto à habilitação fiscal e social, não dispõe sobre o requisito descrito no art. 68, VI, da Lei 14.133/2021.

A relação documental contempla CNPJ, fazendas públicas, FGTS e Justiça do Trabalho, mas não encontrei expressamente a comprovação de atendimento ao art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal. A exigência consta expressamente do art. 68, VI, da Lei nº 14.133/2021.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

Assim, **RECOMENDO** acrescentar declaração ou meio de comprovação correspondente ao art. 68, VI, da Lei 14.133/2021.

Outrossim, o TR descreve critérios de qualificação técnico-profissional de maneira excessivamente genérica.

O TR exige relação dos profissionais indicando "formação, função e experiência compatível", mas não define precisamente:

- **QUAIS PROFISSIONAIS SÃO INDISPENSÁVEIS;**
- **QUAL FORMAÇÃO OU EXPERIÊNCIA SERÁ CONSIDERADA COMPATÍVEL;**
- **QUAIS DOCUMENTOS COMPROVARÃO ESSA EXPERIÊNCIA;**
- **SE HAVERÁ EXPERIÊNCIA MÍNIMA OU APENAS EXPERIÊNCIA CORRELATA.**

Essa incerteza redacional pode conduzir a julgamento deveras subjetivo.

Assim, **RECOMENDO** que a área técnica estabeleça, se efetivamente necessário, quais funções são essenciais e quais requisitos mínimos objetivamente demonstram aptidão.

Por outro lado, tenho por correta a previsão de comprovação do vínculo apenas no momento da contratação, inclusive por compromisso de futura vinculação. Isso reduz barreiras desnecessárias à participação, estando de acordo com o posicionamento das cortes de contas do país.

Ademais, o Termo de Referência, ainda descreve um cronograma financeiro de pagamento de valores de 10% (dez por cento) do valor contratual ao mês (conforme item 10, do Termo de Referência).

Todos os dez meses correspondem exatamente a **10% do valor contratual**, embora as atividades sejam bastante distintas: em um mês há plano de trabalho; em outro, diagnóstico; posteriormente oficinas; versão final; capacitação etc.

Não há ilegalidade automática, mas essa distribuição uniforme pode transmitir a aparência de remuneração mensal pelo tempo, precisamente o que o próprio TR procura evitar.

Assim, **RECOMENDO** que a área técnica demonstre que cada parcela de 10% (dez por cento) corresponde aproximadamente ao valor/complexidade/esforço de cada etapa.

Caso contrário, **É RECOMENDÁVEL** redistribuir os percentuais em função dos produtos efetivamente entregues.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

Na mesma toada, o TR ainda dispõe sobre diversas atividades presenciais, porém, não está suficientemente claro quais as responsabilidades, por:

- **DISPONIBILIZAÇÃO DO LOCAL;**
- **CONVOCAÇÃO DOS PARTICIPANTES;**
- **DIVULGAÇÃO;**
- **EQUIPAMENTOS;**
- **SOM/PROJEÇÃO;**
- **MATERIAIS;**
- **LISTAS DE PRESENÇA;**
- **ELABORAÇÃO DE ATAS;**
- **SISTEMATIZAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES;**
- **EVENTUAIS DESPESAS LOGÍSTICAS.**

Como o preço global deve absorver todas as despesas, essa indefinição pode influenciar diretamente a formação da proposta, razão pela qual **RECOMENDO** esclarecer especificamente que será de responsabilidades da contratada e o que será do Município – tal providência pode compor os riscos a serem expostos, tal como salientado no item 2.4, deste Parecer Jurídico (ETP).

Outra circunstância relevante, se refere ao disposto no item 12, do Termo de Referência:

> A contratada manterá sigilo sobre informações restritas, observará a Lei nº 13.709/2018 e não divulgará resultados sem autorização. O Município poderá utilizar, reproduzir, adaptar e atualizar os produtos especificamente elaborados, observados os direitos autorais legalmente protegidos.

Nota-se, que a Administração Pública descreve que "o município poderá utilizar, reproduzir, adaptar e atualizar os produtos especificamente elaborados, observados os direitos autorais legalmente protegidos". Para serviço técnico especializado, isso é insuficiente.

O art. 93 da Lei nº 14.133/2021 determina que o autor ceda à Administração todos os direitos patrimoniais relativos aos projetos e serviços técnicos especializados, permitindo sua livre utilização e alteração.

> Art. 93. Nas contratações de projetos ou de serviços técnicos especializados, inclusive daqueles que contemplem o desenvolvimento de programas e aplicações de internet para computadores, máquinas, equipamentos e dispositivos de tratamento e de comunicação da informação (software) - e a respectiva documentação técnica associada -, o autor deverá ceder todos os direitos patrimoniais a eles relativos para a Administração Pública, hipótese em que poderão ser livremente utilizados e alterados por ela em outras ocasiões, sem necessidade de nova autorização de seu autor.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

Assim, **RECOMENDO** substituir por cláusula expressa que contemple a descrição do dispositivo legal.

O Termo de Referência ainda apresenta contradição interna, no que toca ao recebimento do objeto.

No item 10, determina o recebimento provisório pelo fiscal e o recebimento definitivo por servidor designado.

Posteriormente, nas atribuições do fiscal, afirma que compete a ele realizar **"o recebimento provisório e definitivo"**.

Há incompatibilidade interna.

O art. 140, I, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o recebimento provisório se dê pelo responsável pelo acompanhamento/fiscalização e o definitivo, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente.

Assim, **RECOMENDO** harmonizar o documento e identificar claramente quem realizará cada recebimento.

Para objeto tecnicamente complexo, considero especialmente recomendável que o recebimento definitivo seja realizado por servidor ou comissão tecnicamente habilitada, mediante checklist objetivo.

Outrossim, o documento sob análise estabelece responsabilidade da contratada por erros técnicos ou materiais por seis meses depois do recebimento definitivo.

O prazo pode existir como garantia contratual adicional, mas a redação não deve sugerir que, após seis meses, desaparecem todas as responsabilidades.

O art. 140, § 2º, da Lei 14.133/2021, expressamente determina que o recebimento definitivo não exclui a responsabilidade civil nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução.

Assim, recomendo que a redação seja readequada. Sugestiono o seguinte: *"O prazo de 6 meses constitui período de garantia contratual para correções, sem prejuízo das responsabilidades civis, administrativas, contratuais e ético-profissionais previstas em lei"*.

Quanto à vigência do contrato descrita no Termo de Referência, também labora em equívoco.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

O Termo de Referência descreve que contrato terá vigência de um ano e, em eventual prorrogação observará o art. 111, da Lei 14.133/2021, descreve: "mediante justificativa e formalização".

Ocorre que o art. 111, da Lei 14.133/2021, possui disciplina mais específica. Em contratos por escopo, quando o objeto não é concluído no prazo originalmente fixado, a vigência é automaticamente prorrogada.

Se o atraso decorrer de culpa do contratado, haverá mora e sanções, podendo a Administração optar pela extinção.

Assim, **RECOMENDO** que a redação reproduza essa lógica, deixando a formalização administrativa como registro da ocorrência, sem transformar a extensão legal automática em decisão discricionária da Administração.

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

Nesse sentido:

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

Sem prejuízo do exposto, alerto para o disposto no art. 150 da Lei n.º 14.133/21[4], especialmente, no que toca à existência de recursos orçamentários para a contratação.

Eis o que me cumpria ponderar sobre o assunto.

[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.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

2.7. 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, tenho que esta conta formalmente com os requisitos descritos no art. 25, da Lei 14.133/2021.

Entretanto, a referida documentação apresenta alguns pontos de relevância que merecem atenção e revisão pelo setor competente.

Inicialmente, remeto-me aos apontamentos já formalizados quanto ao Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, que devem implicar na revisão imediata da Minuta do Edital.

Entretanto, continuamente, tenho que o Edital reúne vícios além dos apontados quanto ao ETP e o Termo de Referência.

A Minuta do Edital, descreve o seguinte:

> 6.7. Serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, assegurada ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade, nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021.
> 6.7.1. A análise considerará os custos dos insumos, os coeficientes de produtividade, o cronograma, os encargos, o BDI e os demais elementos necessários à execução integral da obra.
> 6.8. Será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta seja inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre o valor orçado e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias legalmente exigíveis.

Além disso, em diversas circunstâncias fala em BDI, coeficientes de produtividade e execução integral da obra.

Tais regras foram literalmente transpostas de minutas próprias de contratações referentes a obras e serviços de engenharia.

O TCU resolveu especificamente a questão no Acórdão 963/2024-Plenário, assentando que, para serviços em geral, o parâmetro de 75% do art. 59, §4º, não se aplica. Para serviços gerais, eventual valor reduzido deve ensejar investigação da exequibilidade, não aplicação

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

automática da regra própria da engenharia.

> "[Enunciado] No fornecimento de bens ou na prestação de serviços em geral, há indício de inexequibilidade quando as propostas contêm valores inferiores a 50% do valor orçado pela Administração. Nesses casos, deve o agente ou a comissão de contratação realizar diligência, pois a confirmação da inviabilidade da oferta depende da comprovação de que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta e, concomitantemente, de que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta (art. 34, caput e parágrafo único, da IN Seges/ME 73/2022) . **O parâmetro objetivo para aferição da inexequibilidade das propostas previsto no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 (75% do valor orçado pela Administração) diz respeito apenas a obras e serviços de engenharia" (Acórdão 963/2024 – TCU – Plenário).**

Portanto, a manutenção dessas cláusulas poderia provocar desclassificações ilegais e restringir a competitividade, por consequência.

Assim, **RECOMENDO**, como condição indispensável à legalidade da Minuta, as devidas correções, adotando-se regime próprio de aceitabilidade das propostas relativas ao objeto do certame.

Em continuidade, a qualificação técnica descrita no Edital também se mostra excessivamente genérica, merecendo reparos, em prol da transparência.

Aqui vale a ressalva que já foram formalizados apontamentos sobre o assunto no item 2.6, desta manifestação consultiva.

O edital exige atestados demonstrando experiência em elaboração, revisão, avaliação ou monitoramento de planos educacionais, planejamento educacional, governança ou políticas de educação e permite o somatório de atestados. Também exige a relação dos profissionais envolvidos, com formação e experiência compatíveis. (item 4.23.1.1).

A exigência em si é compatível com o art. 67, da Lei nº 14.133/2021, que assim descreve:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
> I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;
> II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;
> III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
> IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

> V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;
> VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

O problema está na falta de objetividade e descrição adequada dos critérios.

A Administração deve definir as **características mínimas verificáveis**, vedando critérios vagos que transfiram ao agente de contratação margem excessiva para decidir o que considera "compatível". Além disso, atestados devem se relacionar às parcelas efetivamente relevantes do objeto.

Dito isso, recomendo que o setor técnico explicite quais serviços devem ser considerados como "suficiente experiência", para fins de aferição da capacidade técnica do contratado.

Vale ressalvar, que a comprovação do vínculo dos profissionais foi corretamente postergada para a fase contratual do certame, em atenção à jurisprudência do TCE/PR.

> (Ementa) Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico. Exigência na fase de habilitação de comprovação de vínculo entre empresa licitante e responsável técnico. Irregularidade. Representação procedente com encaminhamento de recomendação (Acórdão '2387/2025 – Tribunal Pleno).

Ato contínuo, observo que a Minuta do Edital permite a participação de empresas em consórcio, porém a redação merece ser melhorada.

Se a participação é exclusiva a ME/EPP, a redação deve deixar claro que eventual consórcio somente será admitido quando todos os seus integrantes preencherem a condição exigida para participação no certame. A redação atual pode gerar interpretação de que seria admitido consórcio com empresa de maior porte.

Assim, sugestiono a seguinte adaptação: "3.6.1. Será permitida a participação de empresas reunidas em consórcio, observadas as condições do art. 15 da Lei nº 14.133/2021 e deste Edital e, desde que o consórcio seja integralmente composto por microempresas ou empresas de pequeno porte"

São as recomendações pertinentes acerca do tema.

2.8. DA MINUTA DO CONTRATO

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

A Minuta do Contrato Administrativo deve respeitar o descrito no art. 92, da Lei 14.133/2021, que descreve os requisitos básicos do Contrato Administrativo.

> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
> I - o objeto e seus elementos característicos;
> II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
> III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
> IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
> V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
> VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
> VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
> VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
> IX - a matriz de risco, quando for o caso;
> X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
> XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
> XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
> XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
> XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
> XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
> XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
> XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
> XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
> XIX - os casos de extinção.

A Minuta que instrui o feito reúne, em boa parte, os requisitos legais exigidos pela Lei.

Aqui, vale a ressalva que foram formalizados apontamentos em relação ao ETP, Termo de

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

Referência e Minuta do Edital que devem, necessariamente, implicar na revisão da Minuta do Contrato Administrativo.

Para além disso, quanto à Minuta do Contrato, ainda merecem outros apontamentos.

A cláusula 2.1 reconhece corretamente a natureza de contrato por escopo, prevendo prorrogação na forma do art. 111, da Lei 14.133/2021.

Porém, a cláusula 14.1 dispõe: *"O contrato será extinto quando vencido o prazo nele estipulado, independentemente de terem sido cumpridas ou não as obrigações..."*

A previsão é incompatível com o art. 111 da Lei14.133/2021, segundo o qual, em contratação por escopo, a vigência é automaticamente prorrogada quando o objeto não estiver concluído, ficando a Administração autorizada a aplicar sanções ou extinguir o ajuste se a não conclusão decorrer de culpa da contratada.

Trata-se de correção obrigatória, considerando a inadequação da redação atual, razão pela qual, recomendo substituir a cláusula por disposição que reproduza a sistemática do art. 111, da Lei 14.133/2021.

O Minuta do Contrato ainda merece atenção quanto à imprescindibilidade de publicação do pacto no PNCP.

A Cláusula 19.1, limita à publicação por extrato no Diário Oficial do Município.

O art. 94, da Lei 14.133/2021, dispõe que a publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP é condição indispensável à eficácia do contrato, devendo ocorrer, em licitação, em até 20 dias úteis da assinatura.

Do mesmo modo, o art. 54, da Lei 14.133/2021 exige que o inteiro teor do edital e anexos seja mantido no PNCP e prevê as demais formas de publicidade.

A Minuta do Contrato também merece ser retificada com relação ao art. 93, da Lei 14.133/2021.

Considerando que se está contratando serviço técnico para a produção de documentos, metodologia, relatórios, bases e instrumentos de monitoramento, deve ser aplicado o art. 93 da Lei nº 14.133/2021, que determina a cessão dos direitos patrimoniais à Administração em

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

contratações de projetos ou serviços técnicos especializados.

RECOMENDO a previsão expressa da cessão integral dos direitos patrimoniais, abrangendo versões editáveis, planilhas, bases de dados, formulários, apresentações, metodologias produzidas especificamente para o Município e demais documentos resultantes da execução, observados os direitos morais legalmente indisponíveis.

O Contrato ainda dispõe de maneira inadequada quanto aos pagamentos e emissão de Nota Fiscal, de acordo com a natureza dos serviços.

O contrato prevê medição mensal e pagamento de acordo com o cronograma físico-financeiro. A cláusula 9.3.3 estabelece que somente após o atesto da medição será autorizada a Nota Fiscal.

> 9.3.3. Somente após o atesto da medição pela fiscalização e o recebimento da respectiva parcela, será autorizada a emissão da Nota Fiscal correspondente.

Entretanto, a cláusula 12.1.1 determina emissão de Nota Fiscal "após a conclusão dos serviços".

> 12.1.1. executar o objeto conforme especificações, prazo e local constantes no Termo de Referência e seus anexos, emitir nota fiscal após a conclusão dos serviços, na qual constarão as indicações pertinentes a prestação de serviços.

Como haverá dez medições mensais – considerando que o serviço dar-se-á de maneira parcelada –, a redação correta deve mencionar **emissão da Nota Fiscal correspondente à etapa/medição efetivamente executada e atestada**, e não somente após a conclusão global.

Por fim, considerando a necessidade de exposição dos riscos da contratação (como bem observado no item 2.4, deste Parecer Jurídico), recomendo a exposição da respectiva matriz de riscos, conforme art. 92, IX, da Lei 14.133/2021.

São as recomendações pertinentes.

2.9 DAS NECESSÁRIAS CORREÇÕES (MINUTA DO EDITAL E DO CONTRATO)

A minuta do contrato e do edital demonstram ter incorporado trechos de modelo destinado a obras ou serviços de engenharia, o que recomenda uma revisão integral antes da publicação.

Identificou-se, entre outros: uso de "obra", "BDI", "solidez", "materiais empregados", responsabilidade quinquenal do art. 140, §6º, "recebimento definitivo da obra", limite

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

específico para reforma de edifícios/equipamentos e disposições sobre organismos financeiros multilaterais sem qualquer indicação de que haja financiamento dessa natureza.

Há ainda problemas formais de numeração e redação: item 6.8 aparece antes do 6.7 e há duplicidade de numeração (Minuta do Contrato).

Na minuta contratual o item 12.1.12 volta a aparecer depois do 12.1.13; a cláusula 14 salta de 14.1 para 14.5; encontram-se expressões como "no deste Edital", "avaliar o os produtos", "da entregada", "art's", "reestabelecimento", além de inadequações de concordância. A duplicidade contratual pode ser conferida diretamente na sequência das obrigações.

Especial atenção deve ser dada à cláusula segundo a qual os prazos de notificações por e-mail seriam contados da simples data do envio, independentemente de recibo ou confirmação de leitura. A regra pode ser admitida para comunicações rotineiras de execução, mas é juridicamente arriscada para notificações que inaugurem prazos de defesa, aplicação de sanções ou extinção contratual. Nesses casos, deve ser preservada comprovação idônea da ciência/disponibilização, em observância ao contraditório e à ampla defesa.

Assim, **RECOMENDO** a revisão completa da documentação de modo a adequar ao objeto e às formalidades redacionais.

2.10 – DAS CONTRADIÇÕES E INCONSISTÊNCIAS OBSERVADAS NOS DOCUMENTOS DA FASE INTERNA

Em comparação às documentações representativas da fase interna do procedimento licitatório, foram apuradas contradições internas e inconsistências, que devem ser retificadas, considerando, inclusive, os apontamentos formalizados até o presente momento.

Para facilitar a compreensão e a leitura, formalizou-se a tabela abaixo:

#	Ponto	ETP	TR	Edital/Contrato	Avaliação e recomendação
1	**Valor estimado da contratação**	**R$ 105.982,50**, obtido pela média das cotações, expressamente qualificado como estimativa preliminar.	Repete **R$ 105.982,50** e informa que ainda seria feita pesquisa definitiva antes da abertura da licitação.	Estabelece como **valor máximo global R$ 43.584,00**.	**Contradição material de alta relevância.** Ainda que o valor de R$ 43.584,00 resulte da pesquisa definitiva do art. 23, mas isso não está refletido no TR. Ainda, se trata de inconsistência relevante – A distorção dos valores se mostra muito elevada
2	**Quantidade de capacitações**	Prevê **4 capacitações** – item 11.	Prevê **2 capacitações**.	Também prevê **2 capacitações**.	**Contradição objetiva e material.** Definir se serão 2 ou 4 capacitações e uniformizar todos os documentos. A alteração quantitativa deve também

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

#	Ponto	ETP	TR	Edital/Contrato	Avaliação e recomendação
					ser considerada na pesquisa de preços.
3	**Quantitativos ainda "sujeitos à validação"**	Já contém estimativa quantitativa da contratação.	Diz que "os prazos e quantitativos deverão ser validados pela Secretaria antes da publicação", embora logo abaixo fixe reuniões, oficinas, capacitações e horas de assessoramento.	Repete literalmente que os quantitativos ainda deverão ser validados.	**Falha de fechamento da fase preparatória.** O edital não deve ser levado à publicação contendo elementos essenciais ainda sujeitos a validação. A Secretaria deve formalizar a validação e a expressão deve ser eliminada dos documentos definitivos.
4	**Prazo para pagamento – termo inicial**	—	Pagamento em até 30 dias **contados da finalização da liquidação da despesa**.	O edital/contrato seguem a finalização da liquidação; porém o **modelo de proposta** diz 30 dias "a partir do recebimento e constatação de que o objeto foi devidamente recebido".	**Contradição no termo inicial do prazo.** Padronizar o modelo de proposta com o TR e o contrato: pagamento no prazo previsto, contado da conclusão da liquidação, após regular medição, recebimento e atesto.
5	**Momento de emissão da Nota Fiscal**	Pagamentos vinculados às entregas/produtos.	Prevê medição mensal e pagamento correspondente às parcelas efetivamente executadas e aceitas.	No corpo do edital, a Nota Fiscal é emitida **"após a conclusão de cada etapa"**; mas na minuta contratual consta **"após a conclusão dos serviços"**, sugerindo emissão apenas ao final.	**Contradição direta entre edital e contrato.** Recomendo a correção das inconsistências.".
6	**Garantia/responsabilidade posterior pela execução**	—	Após o recebimento definitivo, estabelece responsabilidade por erros técnicos ou materiais pelo prazo de **6 meses**.	A minuta contratual determina responsabilidade pela "solidez, segurança e funcionalidade da **obra**" durante **5 anos**, invocando o art. 140, § 6º.	**Grave erro de transposição de modelo de obras.** O art. 140, §6º, aplica expressamente o prazo de cinco anos **"em se tratando de obra"**, o que não corresponde ao objeto. Excluir essa cláusula e compatibilizar a disciplina com o TR, sem prejuízo das demais responsabilidades legais da contratada.

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 tantos dos interessados como dos órgãos de controle.

2.11. 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

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

contratação.

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

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

Nos dizeres de Rafael Carvalho Rezende Oliveira[5]:

> "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, tenho que a Minuta do Edital, contempla a sistemática recursal, nos termos do art. 165,

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

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

da Lei 14.133/2021.

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

2.12. 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 são 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 as controvérsias contidas na documentação representativa da fase interna procedimental, há substrato para a classificação do objeto da contratação se trata de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual, o que afastaria 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 – Grifei.**

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

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

> 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;

Marçal Justen Filho[6], 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 arremata[7]:

> 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-estabelecidos e conhecidos.

[6] FILHO. Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 3ª Edição. Revista dos Tribunais. P. 471
[7] FILHO. Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 3ª Edição. Revista dos Tribunais. P. 524

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

Dito isso, para permitir a adoção escorreita da modalidade licitatória, remeto-me às recomendações formalizadas no item 2.4, deste Parecer Jurídico (que tratou do ETP), remetendo-se o feito ao setor técnico para fins de apreciação e classificação escorreita da natureza dos serviços.

Caso enquadrados como serviços técnicos de natureza especializada e predominantemente intelectual (art. 6º, XVIII, da Lei 14.133/2021), de forma inequívoca, tenho como adequada a adoção da Concorrência.

Contrariamente, deve ser adotado o Pregão, por decorrência do mandamento legal descrito no art. 6º, XLI, da Lei 14.133/2021.

2.13. ORÇAMENTO DETALHADO[8]/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 anão 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

[8] Art. 18, IV, da Lei 14.133/2021.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

Jurisprudência.

Celso Antônio Bandeira de Mello[9], conceitua o ato administrativo vinculado como sendo "*aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma.*"

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

> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
> II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
> 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 deve buscar o melhor preço de mercado mediante utilização devidamente motivada dos parâmetros legalmente admitidos, de forma combinada ou não, recomendando-se, sempre que disponíveis e pertinentes, a formação de cesta diversificada de preços, com preferência por referências públicas e oficiais.

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]

[9] DE MELLO. Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 35ª edição. P. 351. Editora Malheiros.
[10] Acórdão 1184/2025 – Tribunal Pleno – TCE/PR.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

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 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

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

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 093/2026 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 ATRAVÉS DO BANCO DE PREÇOS E PNCP;**
- **CONTRATAÇÕES SIMILARES;**
- **POTENCIAIS FORNECEDORES;**

Foi apurado preço excessivamente elevado, cujo qual fora excluído da composição final do valor.

Sobre o assunto, vale uma ressalva.

Não vislumbrei da Formalização de Pesquisa de Preços e da documentação instrutória, especificações pormenorizadas acerca do serviço a ser licitado.

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.

Digo isso, porque o objeto do feito não se refere apenas a mera prestação de serviços de confecção do plano de educação, mas diversas outras providências.

> "Prestação de serviços técnicos especializados para avaliação do Plano Municipal de Educação anterior, elaboração do Plano Municipal de Educação 2026–2036 e estruturação de

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

mecanismos de governança, monitoramento e avaliação. Compreendendo etapas de Plano de trabalho, metodologia e cronograma detalhado, Relatório de avaliação do PME anterior, Diagnóstico técnico da educação municipal, Relatório de análise do marco normativo relacionado ao PME, Oficinas ou encontros participativos Consulta pública, Audiência pública ou evento equivalente de validação, Documento preliminar do PME 2026– 2036, Documento final consolidado do PME 2026–2036, Minuta do Projeto de Lei, Capacitações das comissões e equipes técnicas, Conjunto de Instrumentos de monitoramento e avaliação e Relatório final da execução contratual"

A Secretaria solicitante, quando do ETP, estabeleceu o preço do objeto com certa discrepância ao estabelecido na Formalização de Pesquisa de Preços.

- ETP – Preço Médio: R$105.982,50 (cento e cinco mil novecentos e oitenta e dois mil reais e cinquenta centavos).

- Pesquisa de Preços: R$43.584,00 (quarenta e três mil, quinhentos e oitenta e quatro reais).

Diante de tal achado, **RECOMENDO** à Secretaria a adoção das seguintes providências:

- CERTIFIQUE NOS AUTOS SE A PESQUISA DE PREÇOS ANALISOU TODO O ACERVO DE SERVIÇOS PARA A COMPOSIÇÃO DO VALOR DO CERTAME;

- ESCLAREÇA AS RAZÕES DA DISCREPÂNCIA ENTRE OS VALORES CITADOS NO ETP E NA FPP.

2.14. 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

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

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 da seguinte forma:

> 3.5. **A participação é exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006.**

A escolha da Administração está aparentemente escorreita, considerando o teor do Prejulgado nº 27, do TCE/PR.

Entretanto, considerando que foram realizados apontamentos quanto à pesquisa de preços, deve a Administração Pública observar o escorreito enquadramento às EPP's e ME's, caso haja alteração dos valores do certame.

Eis o que cumpria ressaltar.

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

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

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.).[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 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 item, conforme descrito no ETP.

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

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

> Não se recomenda o parcelamento do objeto, tendo em vista que as etapas de avaliação do plano anterior, diagnóstico educacional, revisão normativa, mobilização social, definição de metas e indicadores, elaboração do novo Plano Municipal de Educação e estruturação dos mecanismos de monitoramento são técnica e metodologicamente interdependentes.
> A contratação separada das etapas poderia resultar na utilização de metodologias incompatíveis, fragmentação das informações, divergência entre diagnóstico, metas e estratégias, aumento da necessidade de coordenação administrativa e dificuldade para identificar a responsabilidade por eventuais falhas no produto final.
> A execução integrada por uma única contratada assegura unidade metodológica, continuidade dos trabalhos, coerência entre os produtos e responsabilidade centralizada pelo resultado final, sem que se identifique prejuízo injustificado à competitividade, considerando a existência de empresas e instituições capazes de executar o conjunto dos serviços.
> Portanto, o objeto deve ser contratado como item único, correspondente à execução integrada de todas as etapas e produtos previstos.

O fundamento descrito no ETP é plausível.

Entretanto, a afirmação de que existem empresas aptas a executar integralmente o objeto e de que a concentração em um único item **não prejudicará a competitividade** não está acompanhada de levantamento mercadológico concreto.

O TCE/PR tem exigido demonstração efetiva da vantajosidade da contratação unificada. No Acórdão nº 3.009/2025, a Corte ressaltou que a ausência de análise suficiente sobre parcelamento pode comprometer economicidade e competitividade.

> "O parcelamento deve ser priorizado pela Administração para permitir a participação de um maior número de empresas na licitação, possibilitando que elas apresentem propostas para diferentes segmentos envolvidos na solução. Assim, entendo que caberia ao Município realizar estudo técnico aprofundado, capaz de demonstrar que a forma de divisão em lotes e a seleção dos itens adotada representa, de fato, a solução mais vantajosa para a Administração, mediante comparação com outros modelos de contratação e alternativas disponíveis no mercado – Acórdão 3009/2025 – Tribunal Pleno)".

Assim, caso opte por manter a solução em um único lote, recomendo a complementação do ETP neste sentido, justificando através de critérios técnicos o porquê que a não adoção do parcelamento seria adequado. Sugiro, por exemplo, realizar uma pesquisa demonstrando a existência de pluralidade razoável de potenciais prestadores capazes de executar o escopo completo. Isso traduz em maior robustez à escolha e evita futura alegação de aglutinação indevida ou direcionamento.

2.16. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

O critério de julgamento é também um dos elementos que devem constar no edital de

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

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 sentido[12]:

> 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.

A Lei 14.133/2021, assim descreve:

> Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.
> § 1º O critério de julgamento de que trata o **caput** deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:
> **I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;**
> II - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;
> III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;
> IV - obras e serviços especiais de engenharia;
> V - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.
> **§ 2º No julgamento por técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e, em seguida, as propostas de preço apresentadas pelos licitantes, na proporção máxima de 70% (setenta por cento) de valoração para a proposta técnica.**
> § 3º O desempenho pretérito na execução de contratos com a Administração Pública deverá ser considerado na pontuação técnica, observado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 88 desta Lei e

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

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

em regulamento.

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, devendo ser justificada.

Insta salientar que o caso o objeto da contratação possua valor superior a R$300.000,00 (trezentos mil reais), a adoção da técnica ou técnica e preço é obrigatória (art. 37, §2º) – o que não é o caso dos autos.

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).

Se adotada técnica e preço, os critérios deverão ser objetivos, proporcionais e relacionados ao resultado — evitando pontuação meramente baseada no número indiscriminado de atestados, tempo de existência da empresa ou características que favoreçam prestadores específicos.

Vale salientar que a adoção da técnica ou técnica e preço, assim como o menor preço, é compatível com a modalidade licitatória da Concorrência (art. 6º, XXXVIII, da Lei 14.133/2021).

2.17. DA HABILITAÇÃO

A minuta de edital prevê os requisitos quanto à habilitação jurídica; regularidade fiscal, social e trabalhista; qualificação econômico-financeira; qualificação técnica e operacional.

Quanto à habilitação, os critérios já foram apurados nos itens 2.4, 2.5 e 2.6, deste parecer Jurídico, que deve culminar na revisão dos termos relacionados ao assunto.

Ressalto, por fim, que, segundo inteligência da Súmula 272, do TCU, *no edital de licitação, é*

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

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.

Ademais, segundo a mesma Corte de Contas, *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 – Acórdão 2353/2024 – 2ª Câmara)

2.18. 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, sem prejuízo da obediência 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 r7elacionadas 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

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

> 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.° 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 da Ata de Registro de Preços.

RECOMENDO, 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 encontrem juridicamente válidos.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

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.

2.19. 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).

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 Oliveira[13]:

> "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:

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

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

> 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.

2.20. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

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

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

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

Nesse sentido:

TCU

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

No caso do feito, verifico que o procedimento fora encaminhado ao Setor de Contabilidade do Município, onde, através do Parecer Contábil anexo aos autos, atestou-se a existência de recursos orçamentários para a pretensa contratação.

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

Página: 1 / 1

ESTADO DO PARANÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIOERE
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 163/2026
Modalidade:
Data do Processo: 24/08/2026
Objeto do Processo: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos para avaliação do PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ANTERIOR, ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2026–2036 E ESTRUTURAÇÃO DE MECANISMOS DE GOVERNANÇA, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Educação do município de Goioerê-PR.

Recursos orçamentários: PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIOERE

Cod.	Descrição da Despesa	Máscara	Fonte	Saldo Disponivel	Valor Estimado
263	GESTÃO EDUCACIONAL	13.001.12.361.0007.2040.3.3.90.3	00103	R$ 45.003,06	R$ 43.584,00
				Total:	**R$ 43.584,00**
				Total Geral:	**R$ 43.584,00**

Goioerê, 25 de Agosto de 2026

DAIANE FRANCIELE DOS SANTOS

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.*

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria Municipal **MANIFESTA-SE PELA NÃO APROVAÇÃO JURÍDICA, NO ESTADO ATUAL, DOS ARTEFATOS DA FASE PREPARATÓRIA E DAS MINUTAS DO EDITAL E DO CONTRATO**, não se mostrando juridicamente recomendável o ingresso na fase externa do procedimento enquanto não forem saneadas as inconsistências e irregularidades apontadas nesta manifestação.

O prosseguimento do Processo Licitatório nº 163/2026 fica, portanto, condicionado:

I – À complementação do Estudo Técnico Preliminar, inclusive em relação aos termos quantitativos, conforme itens 2.3 e 2.4, deste Parecer Jurídico;

II – À realização da análise dos riscos da contratação ainda durante a fase preparatória, nos termos do art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021, avaliando-se motivadamente a pertinência da adoção de matriz de alocação de riscos;

III – À revisão do cronograma da contratação, de modo a assegurar a conclusão das etapas administrativas e legislativas e a publicação do Plano Municipal de Educação dentro do prazo estabelecido pelo art. 34 da Lei nº 15.388/2026;

IV – À consolidação definitiva do Termo de Referência, conforme item 2.5, deste Parecer Jurídico;

V – À compatibilização da contratação com o Plano de Contratações Anual, mediante a correção do enquadramento apontado ou apresentação de justificativa administrativa juridicamente admissível;

VI – À adequação das exigências de habilitação econômico-financeira, fiscal, social e técnica aos arts. 67 a 70 da Lei nº 14.133/2021, com estabelecimento de critérios objetivos e proporcionais de qualificação;

VII – À revisão da pesquisa de preços à luz do art. 23, caput e §1º, da Lei nº 14.133/2021, certificando-se que os referenciais utilizados abrangem integralmente o objeto pretendido e esclarecendo-se a expressiva divergência entre o valor indicado no ETP e aquele constante da pesquisa de preços e das minutas;

VIII – À reavaliação do enquadramento da licitação como exclusiva às microempresas e

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

empresas de pequeno porte após a consolidação do valor estimado da contratação, observando-se os arts. 47 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, a legislação municipal pertinente e o Prejulgado nº 27 do TCE/PR;

IX – À complementação da justificativa para a contratação integrada dos serviços em item único, demonstrando-se, mediante elementos técnicos e mercadológicos objetivos, a inviabilidade ou desvantagem do parcelamento e a inexistência de comprometimento injustificado da competitividade;

X – À motivação específica do critério de julgamento, demonstrando-se, caso mantido o menor preço, sua aptidão para selecionar a proposta mais vantajosa diante da natureza predominantemente intelectual dos serviços, ou, não sendo suficientemente demonstrada essa adequação, à adoção do critério de técnica e preço, na forma dos arts. 36 a 38 da Lei nº 14.133/2021;

XI – À revisão integral da Minuta do Edital, conforme itens 2.7 e 2.9, deste Parecer Jurídico;

XII – À revisão da Minuta do Contrato, conforme itens 2.8 e 2.9, deste Parecer Jurídico;

XIII – À eliminação das contradições existentes entre ETP, Termo de Referência, edital e contrato, conforme item 2.10, deste Parecer Jurídico;

XIV – À revisão formal e redacional das minutas, com correção das numerações, referências internas, expressões oriundas de modelos de obras ou de sistema de registro de preços e demais erros materiais identificados, bem como à verificação da vigência das portarias dos agentes responsáveis e da observância do princípio da segregação de funções.

As providências acima indicadas que decorram diretamente de exigência legal ou cuja ausência comprometa a definição do objeto, a competitividade, o julgamento objetivo, a formação do preço ou a regularidade da futura contratação **constituem condicionantes ao prosseguimento do certame**, não recomendando a publicação do Edital enquanto não forem devidamente saneadas e documentadas nos autos.

As demais observações de caráter técnico-administrativo ou destinadas ao aprimoramento da governança da contratação deverão ser apreciadas motivadamente pelos setores competentes, respeitada a esfera de atribuições de cada agente público.

Após as correções, deverá ser promovida **nova conferência de compatibilidade entre o ETP, o Termo de Referência, a pesquisa de preços, a Minuta do Edital e a Minuta do Contrato**, de

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

modo a assegurar a inexistência de contradições entre os documentos da fase preparatória.

Registre-se, por fim, que a presente manifestação é proferida no âmbito do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, restringindo-se aos aspectos jurídico-formais da contratação, sem substituir as avaliações técnicas, mercadológicas, orçamentárias e de conveniência administrativa atribuídas aos setores competentes.

Com essas ressalvas e condicionado o prosseguimento ao prévio saneamento dos pontos acima elencados, é o parecer, salvo melhor juízo.

Goioerê-PR, 02 de setembro de 2026.

MATEUS MELLERO BERGANTINI
PROCURADOR MUNICIPAL – MATRÍCULA 506321
OAB/PR 96.513

Assinado digitalmente por Mateus Mellero Bergantini. Verifique a autenticidade em verificador.betha.cloud e insira o código KVE-6VK-ZGL-G73.

B | NoPaper

Data de criação do documento: 02/09/2026 às 15:19:21

Assinantes

Mateus Mellero Bergantini

Assinou em 02/09/2026 às 15:19:33 com o certificado avançado da Betha Sistemas.

Eu, Mateus Mellero 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:

KVE-6VK-ZGL-G73