

Par. PJU-HU nº 733 / 2026

UNIDADE: Procuradoria Jurídica

Processo nº 25.586.250-2

Interessado: Assessoria de Engenharia e Arquitetura do Hospital Universitário.

Assunto: Análise da fase interna da Concorrência Eletrônica nº 04/2026 – Contratação de empresa especializada para a execução de obra da Endoscopia, do CRIE e do núcleo de Epidemiologia do Hospital Universitário – UEL com área de 305,40 m² Hospital Universitário de Londrina.

P A R E C E R:

I. Relatório.

Trata o presente processo da contratação de empresa especializada para a execução de obra no Hospital Universitário de Londrina, com a finalidade de implantação do Centro de Referência de Imunobiológicos Especiais (CRIE), e a realocação do Núcleo de Epidemiologia do Hospital Universitário – UEL para o Ambulatório do Hospital Universitário de Londrina, a ser precedida de licitação, modalidade Concorrência, com uso de tecnologia de informação, conforme a Requisição de n.º 12849/2026 (fl. 05), justificativas e especificações técnicas contidas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) constante entre as fls. 09-18.

O custo máximo total admissível para a licitação foi estabelecido em R\$ 642.141,79, sendo R\$ 535.073,57, referente aos custos dos materiais e serviços a serem fornecidos pela contratada e R\$ 107.068,22 referente aos Benefícios e Despesas Indireta (BDI), conforme Planilha Orçamentária de estimativa de custos e formação de preços acostada às fls. 34-40 deste protocolo.

O protocolado foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para análise e parecer pela Divisão de Materiais, Seção de Licitação, estando instruído com os seguintes documentos: **(a)** Documento de formalização de demanda - DFD (fls. 02-04); **(b)** requisição n.º 12849/2026 (fl. 05 atualizada na fl. 106); **(c)** estudo técnico preliminar (fls. 09-18); **(d)** aprovação do ETP (fl. 06); **(e)** análise de risco (fls. 32-33); **(f)** Planilha orçamentária; (fls. 34-40); **(g)** Projeto Executivo/Memorial descritivo de arquitetura (fls. 41-105); **(h)** minuta de edital n.º 004/2026-HU e anexos (fls. 121-207); **(i)** Termo de Referência (fls. 144-157); **(j)** aprovação do TR (fl. 209); **(k)** Autorização de abertura do processo licitatório e declaração de disponibilidade orçamentária (fl. 210).

É o relatório, passa-se à fundamentação.

2. Fundamentos.

2.1 – Da Análise Jurídica.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a análise jurídica tem a finalidade de auxiliar a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade, conforme dispõe o artigo 53, § 1º, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021¹, e artigo 325 do Decreto Estadual nº 10.086/20223.

Ressalta-se, ainda, que a função da Procuradoria Jurídica da UEL neste processo é analisar os aspectos formais e jurídicos das questões apresentadas, orientando a Administração no âmbito dos processos administrativos, no que couber.

Também é esta a recomendação da Advocacia Geral da União no Manual de Boas Práticas Consultivas², conforme trecho abaixo transcrito:

BCP nº 07 - 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.

Os exames de viabilidade técnica e de vantagem econômica, por sua vez, são de responsabilidade do titular da unidade solicitante e a autorização para a realização da despesa fica condicionada à efetiva disponibilidade orçamentária e financeira.

Já o juízo de conveniência e oportunidade cabe ao gestor. Os demais aspectos financeiros, logísticos, técnicos e administrativos são de responsabilidade dos respectivos setores competentes, em observância ao princípio da segregação de funções, previsto no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Ademais, importante mencionar que não cabe a esta Procuradoria Jurídica a análise quanto à competência de cada agente público para a prática dos atos administrativos, nem mesmo dos atos já praticados.

¹ Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

² BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. Brasília, 02 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/manuais/manual-de-boas-praticas-consultivas-4a-edicao.pdf>>.

Os doutrinadores Matheus Carvalho, João Paulo Oliveira e Paulo Germano Rocha³, salientam que:

O parecer jurídico é, em regra, obrigatório, o que significa que ele deve fazer parte do procedimento, sob pena de ilegalidade, mas não é vinculante. Dessa forma, a autoridade competente poderá discordar do parecer, desde que o faça de forma motivada.

A título de reflexão, pontuamos que as normas jurídicas podem ser caracterizadas como regras ou princípios. As regras retratam determinados pressupostos já descritos que, no caso concreto, aplicam-se de forma vinculada ao que fora definido pelo legislador. Os princípios, por outro lado, demandam ponderação e adequação no caso concreto, visto que, por serem conceitos jurídicos indeterminados, podem ser interpretados de diversas maneiras.

Nesta linha, a Lei n.º 14.133/2021 dispõe em seu art. 5º sobre os princípios que devem ser observados na realização dos procedimentos administrativos relacionados às contratações públicas, dentre os quais houve a inclusão do princípio da segregação de funções.

Nos autos da consulta n.º 12004/24, formulada perante o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) pelo Município de Ponta Grossa, que resultou no Acórdão n.º 3889/24 – Tribunal Pleno, o Conselheiro Fabio de Souza Camargo, discorreu em seu voto sobre o princípio da segregação de funções, do qual retiramos o seguinte trecho:

[...] o princípio da segregação de funções é uma prática fundamental na governança corporativa e na gestão de riscos, especialmente em ambientes que demandam controles internos rigorosos. Esse princípio consiste na distribuição de responsabilidades e funções entre diferentes indivíduos ou departamentos dentro de uma organização, com o objetivo de prevenir fraudes e erros, aumentar a eficiência operacional e facilitar o controle e monitoramento das atividades.

Portanto, esse princípio consiste na delimitação das atribuições e responsabilidades dos agentes públicos, visando assegurar a imparcialidade, a legalidade e a eficiência dos atos administrativos ao evitar a concentração de poderes em um único agente ou setor, devendo ser implementada desde as fases iniciais da contratação, como o planejamento, passando pela condução da licitação, julgamento das propostas, formalização do contrato e sua fiscalização. Desse modo, reduzem-se as oportunidades para que qualquer pessoa possa cometer irregularidades durante o desempenho normal de suas funções.

Sabe-se que quando há diversos agentes e setores participando de um processo licitatório aumenta-se a possibilidade de detecção de

³ CARVALHO, Matheus; OLIVEIRA, João Paulo; ROCHA, Paulo Germano. **Nova lei de licitações Comentada e Comparada**. Salvador: Editora JusPodivm, 2023, p. 277.

aspectos anômalos, o que colabora com a prevenção da ocorrência de irregularidades e garante a integridade do processo.

Nesse sentido, importa destacar que deve ser observado o princípio da segregação de funções e a necessidade de individualização de condutas para a apuração de eventuais infrações administrativas, conforme previsto nos artigos 7º e 169 da Lei n.º 14.133/2021.

Ainda, no que diz respeito à definição conceitual do referido princípio, o renomado jurista Marçal Justen Filho⁴ o define da seguinte forma:

A segregação de funções implica o fracionamento do exercício das atribuições inerentes a essa competência e a sua distribuição entre órgãos e agentes diversos. Há uma redução da concentração de atribuições e a pluralidade de sujeitos envolvidos propicia a redução do poder individual, ampliando-se os mecanismos de controle da atividade administrativa.

No contexto do processo licitatório, há que se observar que a segregação de funções implica na divisão das responsabilidades dos agentes envolvidos, inclusive da unidade requisitante, do setor técnico especializado, da comissão permanente de licitação, do pregoeiro, do setor responsável pela pesquisa de preços, dos agentes responsáveis pela elaboração da minuta do edital e pela homologação da licitação, do setor jurídico, da autoridade competente, entre outros, cada um no âmbito de suas competências.

Portanto, quando o processo passa por setores especializados e por agentes públicos investidos em cargos com atribuições e competências estabelecidas no Regimento Interno do HU⁵, a exemplo de promover a realização de estudos, pesquisas, análise, cotação de preços e interpretação de dados necessários para a aquisição de bens e serviços e, também, de orientar, coordenar, executar e controlar as atividades relacionadas ao processo licitatório, mas não há manifestação (ausência de apontamentos) e ocorre o impulsionamento do processo administrativo para o próximo setor, presume-se a concordância dos agentes públicos envolvidos, dentro de sua esfera de competência funcional.

A notícia⁶ do TCE/PR, publicada em 21 de janeiro de 2025, ao informar sobre o Acórdão nº 3889/24 – Tribunal Pleno, nos autos da consulta com força normativa n.º 12004/24, já mencionada nestes autos, ressalta que o Conselheiro Relator Fábio Camargo destacou o seguinte sobre o princípio da segregação de funções:

[...]

⁴ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2ª Ed, São Paulo, Thomson Reuters, Brasil, 2023, Pp.131-132.

⁵ Consultado em: <https://sites.uel.br/lu-londrina/regimento-interno/>

⁶ Consultado em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-municipio-por-normatizar-segregacaode-funcoes-em-processos-licitatorios/11969/N>

*O conselheiro destacou que, no âmbito das licitações, **esse princípio também garante a correta execução das normas legais. Ele frisou que a aplicação da segregação de funções implica a distribuição de responsabilidades entre diferentes agentes públicos, de modo que nenhuma pessoa tenha controle absoluto sobre todas as etapas do processo; e que isso é essencial para evitar conflitos de interesse, garantir a imparcialidade e assegurar que as decisões sejam tomadas com base em critérios objetivos.***

*O relator explicou que **a segregação de funções significa atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorização, aprovação, controle e demais atividades relacionadas ao processo licitatório, objetivando reduzir oportunidades que permitam o cometimento e ocultação de erros e fraudes nas contratações públicas.***

(Grifos nossos)

Além disso, em caso de constatação de irregularidades, a imputação de responsabilidade deve ser proporcional ao poder de ingerência e de decisão de cada agente público envolvido na licitação, nos limites de suas atribuições e competências.

Informa-se, ainda, que a responsabilização dos advogados públicos no exercício de suas prerrogativas somente decorrerá de dolo, culpa grave ou erro evidente e inescusável, conforme o Acórdão 2300/2013 do Tribunal de Contas da União⁷.

Realizadas essas ressalvas iniciais, prossegue-se à análise jurídica em relação à fase interna deste processo, em atenção às normativas estadual e federal que regulamentam a matéria.

2.2 – Do Processo Licitatório: Modalidade, Forma de Disputa e Critério de Julgamento das Propostas.

A regra geral para aquisição de bens e contratação de serviços é a realização de processo licitatório, cujo objetivo primordial é contratar com a iniciativa privada pela proposta mais vantajosa, primando pelos princípios administrativos aplicáveis. Mencionada obrigação se encontra no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 37. [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições

⁷ TCU, 2300/2013 - Plenário, Min. Rel. Ana Arraes, julg. 28/08/2013.

efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nesse sentido, importante mencionar que a Lei n.º 14.133/2021 define em seu artigo 11, os objetivos do processo licitatório, quais sejam:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Observa-se, ainda, que as contratações realizadas pelos órgãos e entidades no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná deverão ser planejadas e projetadas, centradas no desenvolvimento sustentável, com equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a preservação do meio ambiente, o respeito à cultura, a democratização das políticas públicas, visando o desenvolvimento social da presente e futuras gerações, nos termos do art. 18 do Decreto Estadual n.º 10.086/2022, nos termos a seguir:

Subseção I

Dos Critérios para as Contratações Centradas no Desenvolvimento Sustentável (Incluído pelo Decreto 10370 de 18/06/2025)

Art. 18. As contratações realizadas pelos órgãos e entidades referidos no art. 1º, deverão ser planejadas e projetadas centradas no desenvolvimento sustentável, com equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a preservação do meio ambiente, o respeito à cultura, a democratização das políticas públicas, visando ao desenvolvimento social da presente e futuras gerações.

§ 1º Ficam estabelecidos como parâmetros, para fundamentar uma escolha durante todo o processo de contratação de uma obra ou serviço de engenharia

e/ou arquitetura, os critérios socioeconômico, socioambiental, sociocultural e sociopolítico.

§ 2º Na análise de um dos critérios deverá ser verificado o impacto das possíveis implicações nos demais em relação à possibilidade da contratação ou da não, de forma a ser aferido o binômio possibilidade e necessidade.

§ 3º Ao serem analisados, em cada caso, os critérios referidos no §1º, deverá haver uma interconexão e ponderação entre eles, de modo que haja equilíbrio no sentido de visar ao desenvolvimento sustentável.

(Grifos acrescentados)

Ademais, o art. 28, da Lei Federal n.º 14.133/2021 elenca as modalidades de licitação existentes, dentre as quais se encontra a modalidade de Concorrência Pública⁸, no inciso II.

Tanto a Concorrência Pública quanto o Pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17, da Lei Federal n.º 14.133/2021, mas deve se observar que o Pregão será adotado quando o objeto da contratação possuir padrões de desempenho e de qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, através de especificações usuais de mercado e, ainda, que **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 comuns, nos termos do art. 29, da Lei n.º 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. (Grifos nossos)

Segundo a definição do inciso XXXVIII do artigo 6º, da Lei n.º 14.133/2021, a Concorrência é modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo

⁸ Art. 28. São modalidades de licitação:

- I - pregão;
- II - concorrência;
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo.

critério de julgamento poderá ser menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto.

Tal definição também foi reproduzida no art. 127, do Decreto Estadual n.º 10.086/2022, que assim dispõe:

Art. 127. Concorrência é a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- I - menor preço;
- II - melhor técnica ou conteúdo artístico;
- III - técnica e preço;
- IV - maior retorno econômico;
- V - maior desconto.

§ 1º Os serviços comuns de engenharia deverão ser licitados pela modalidade concorrência nos casos em que os critérios de julgamento não sejam menor preço ou maior desconto.

§ 2º A licitação deverá ser realizada pela modalidade concorrência no caso de contratação de obras.

§ 3º A concorrência segue o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

(Grifos nossos)

Diante disso, para o enquadramento do processo administrativo à modalidade licitatória aplicável, faz-se necessário destacar os conceitos a seguir, trazidos pelo art. 6º da legislação federal:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XII - **obra**: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

[...]

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;
(Grifos Nossos)

Sobre a modalidade Concorrência, Marçal Justen Filho nos ensina o seguinte:

A concorrência deve ser adotada sempre que a prestação contratual não se configurar como um objeto comum. Isso envolve, como regra, as obras de engenharia, mas também pode compreender outras hipóteses de compras e serviços. Envolve um procedimento mais complexo, em que são avaliados com maior profundidade os atributos pessoais do licitante e as condições da proposta formulada.

De modo geral, a concorrência é desenvolvida sob forma presencial e no modo fechado.

Mas a Lei 14.133/2021 admite a autonomia da Administração para configurar o procedimento da concorrência, inclusive no tocante à conjugação de modos de disputa.

(Grifos nossos)

No presente caso, a escolha da concorrência como modalidade de licitação se mostra adequada, pois o objeto foi classificado pelo setor técnico responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (fls. 09-18), como OBRA, em observância aos conceitos trazidos no art. 6º, inciso XII, da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo que do ETP destacamos o seguinte trecho:

[...]

2- DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO

A área do Hospital Universitário da Universidade Estadual de Londrina dedicada à Endoscopia necessita, com urgência, de adequações relacionadas aos fluxos de circulação (público e privado); equipamentos. Tal necessidade se evidencia após a ocorrência de furtos de endoscópios – acredita-se que tanto pela disposição dos mesmos, acesso fácil e falta de segurança, principalmente no sentido de manterem as portas sempre abertas, tornando a área exposta e acessível a qualquer transeunte.

Em 2024, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) não aprovou a forma de funcionamento do setor de Endoscopia, conforme registrado no Auto de infração nº 129/2024, exigindo melhorias e adequações possíveis. No entanto, no que se refere aos fluxos de circulação e ao mobiliário, as intervenções limitaram-se a ajustes e ao melhor aproveitamento da infraestrutura já existente, os quais se

mostram insuficientes para garantir condições adequadas de segurança, especialmente no que diz respeito à prevenção de contaminações cruzadas e à proteção contra entradas indevidas e invasões.

O projeto prevê a reorganização e ampliação física do setor de uma sala destinada à recepção e escrituração na entrada, **a adequação da metragem de uma das salas de exame de modo a garantir a existência de duas salas com área mínima de 12m²**, conforme preconizado pela RDC n.º 50; **a ampliação da área** suja; a segregação dos fluxos público e privado; **a implantação de depósito** para guarda segura dos equipamentos, com acesso restrito.

[...]

Considera-se a reforma do espaço já existente no Hospital, antes destinado ao Núcleo Interno de Regulação, que passará a ser utilizado exclusivamente para o funcionamento do Núcleo de Epidemiologia – adicionalmente, está prevista a **requalificação do espaço anterior ocupado por ele para a implantação do CRIE.**

A cobertura existente será removida e substituída por uma nova. Os ambientes serão atendidos por ventilação natural por meio de janelas ou por exaustão mecânica, conforme o caso.

A contratação será realizada na modalidade de empreitada por preço unitário, considerando que a Assessoria de Engenharia e Arquitetura do Hospital Universitário fornecerá o projeto básico e os demais documentos técnicos necessários para subsidiar a execução da obra. O prazo previsto para a conclusão da obra é de 90 (noventa) dias, estando estabelecido em contrato o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para sua finalização.

[...]

6- DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO

A regularização da área de Endoscopia visa promover a adequação dos fluxos, dimensões e restrições de acesso, assegurando condições adequadas de higiene, segurança e controle sanitário para a realização dos procedimentos.

A implantação do CRIE – Londrina no Hospital Universitário da Universidade Estadual de Londrina contribuirá para a descentralização da oferta de imunobiológicos especiais no Paraná, promovendo acesso equitativo e qualificado à população regional, a partir de infraestrutura e recursos humanos já consolidados no HU.

A transposição do Núcleo de Epidemiologia para o antigo NIR permitirá maior proximidade com as atividades ambulatoriais. A unidade será implantada em uma área estratégica, que facilitará a comunicação e o acesso rápido às informações de diversos setores do hospital, além de facilitar a interação com ambientes de apoio como a recepção e a sala de espera.

A alternativa mais adequada para a execução dos projetos descritos neste Estudo Técnico (ETP) é a contratação de empresa especializada, devidamente qualificada quanto à capacidade técnica e financeira, compatível com a

complexidade e a abrangência dos serviços, adotando-se o regime de contratação por preço unitário.

A adoção da empreitada por preço unitário possibilita o adequado acompanhamento físico-financeiro da **obra**, por meio de medições vinculadas à execução dos serviços, garantindo transparência, controle orçamentário e flexibilidade para ajustes quantitativos, sem prejuízo à unidade do objeto.

[...]

Destacamos também, que uma das distinções entre obras e serviços de engenharia, de forma resumida, reside no fato de que obras englobam a construção, ampliação e reformas que alteram substancialmente o imóvel, enquanto que serviços de engenharia se caracterizam como manutenção, reformas e adaptações que preservam as características originais.

No caso em análise, pelo memorial descritivo de fls. 41-101, bem como pelos projetos de fls. 102-105 fica evidente que o total de serviços neles constantes trata-se de uma **OBRA**, eis que haverá a alteração das características (ampliação de ambientes), finalidades/destinação do imóvel.

Ademais, observa-se que o setor competente estabeleceu no Termo de referência que para o julgamento das propostas será adotado o critério de menor preço, nos termos previstos no art. 33, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Apontamos, desde já, que por se tratar de lote único, devem ser alterados os subitens do instrumento convocatório que mencionam o termo: “menor preço por item”.

Também, que deve ser alterada a expressão “Pregão”, constantes de forma equivocada no Termo de Referência (subitens 9.1 e 12.3 do Termo de Referência) e no documento de fl. 210.

Com relação à forma, destaca-se que a Lei Federal n.º 14.133/2021, consagra a preferência pelo procedimento licitatório sob a forma eletrônica, consoante disposição do artigo 17, § 2º. Vejamos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

[...]

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

(Grifos nossos)

No presente caso, em consonância ao previsto no artigo supracitado pretende-se realizar a contratação pela modalidade Concorrência Pública, na forma eletrônica, por meio do sistema de compras eletrônicas denominado “Compras.Gov”, na página <https://www.gov.br/compras/pt-br>.

Pelo exposto, e da análise deste processo administrativo, entende-se adequado o enquadramento da modalidade Concorrência, forma eletrônica, com critério de julgamento menor preço para o presente processo licitatório.

2.3 – Do Planejamento da Contratação.

A Lei de Licitações e Contratos vigente (Lei n.º 14.133/2021), trouxe algumas inovações em relação à legislação anterior (Lei n.º 8.666/93), tais como a inclusão dos princípios da segregação de funções (já citado neste parecer) e o princípio do planejamento.

No que tange a este último princípio, tem-se que os procedimentos de contratação da Administração Pública deverão ser precedidos de planejamento, a fim de que as necessidades sejam satisfeitas da forma mais adequada, eficiente e econômica.

Sobre o tema, o professor Marçal Justen Filho leciona que:

[...] o princípio do planejamento significa o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas.

Segundo o professor e procurador estadual José Anacleto Abduch Santos, “o planejamento que se exige é aquele que seja eficaz e eficiente, e que se ajuste a todos os outros princípios, regras e valores jurídicos previstos na Constituição Federal e na Lei”.

Dessa forma, **a Lei Federal n.º 14.133/2021⁹ e o Decreto Estadual n.º 10.086/2022¹⁰ estabelecem que a fase preparatória do processo licitatório seja caracterizada pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual da instituição e com as leis orçamentárias**, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

⁹ 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, compreendidos: [...]

¹⁰ **Art. 24.** A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o art. 21 a 23 deste Regulamento, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação [...]

No caso analisado neste processo administrativo, o setor responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar menciona no item 10 do ETP (fl. 16), que **a contratação está prevista no Plano de Contratações Anual da UEL de 2026, sob o n.º de ordem 11.746.**

Ademais, o art. 18, da Lei nº 14.133/2021, dispõe em seus incisos sobre as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, quais sejam:

Art. [...]

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;

IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do **edital** de licitação;

VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o **regime** de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou **de execução de obras** e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a **modalidade** de licitação, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, **considerado todo o ciclo de vida do objeto**;

IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital**, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o **momento da divulgação do orçamento da licitação**, observado o art. 24 desta Lei.

Os doutrinadores Matheus Carvalho, João Paulo Oliveira e Paulo Germano Rocha¹¹, reforçam a instrução dada pelo inciso I, do art. 18, da Lei Federal n.º 14.133/2021, frisando acerca da exigência legal e de justificar a necessidade da contratação, que deve ser amparada pelo interesse público. Vejamos:

*A primeira providência a ser tomada na fase preparatória do processo licitatório é justamente a elaboração da demanda pela área que necessita da contratação. A partir desse ato, quando se mostrar viável o início dos estudos necessários à contratação, será dado início ao ETP. [...] Além disso, e o que é mais importante, deverá ser evidenciado, inequivocamente, o interesse público na solução do problema apresentado. **Não basta, portanto, a apresentação de uma simples necessidade, mas que esta necessidade seja amparada pelo interesse público.***
(Grifos Nossos)

Isto posto, no tocante à instrução processual, vislumbra-se realizar alguns apontamentos individuais, conforme a seguir referenciados em cada subtópico.

2.3.1 – Do Estudo Técnico Preliminar.

A Lei Federal de Licitações e Contratos estipula em seu art. 5º¹², o planejamento como princípio que rege os procedimentos de compras e contratações da Administração Pública, e que tem por objetivo promover a racionalização dessas contratações.

Nessa lógica, o Estudo Técnico Preliminar – ETP é o documento que pretende identificar e analisar as necessidades apresentadas pela Administração, a fim de consolidar um planejamento estratégico de contratação.

Por isso, o ETP deve indicar quais as alternativas existentes no mercado para atender à demanda administrativa e, com fundamento em análise valorativa comparativa, apontar qual é a melhor solução sob o ponto de vista técnico e econômico.

Na legislação Federal, o Estudo Técnico Preliminar está especificamente previsto no artigo 18 da Lei nº 14.133/2021.

¹¹ CARVALHO, Matheus; OLIVEIRA, João Paulo; ROCHA, Paulo Germano. **Nova lei de licitações Comentada e Comparada**. Salvador: Editora JusPodivm, 2023, p. 277.

¹² 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)**.

Já na esfera Estadual, o Decreto Estadual nº 10.086/2022, prevê, em seu artigo 15¹³, que o ETP deve estar em conformidade com o art. 335 do mesmo Decreto, que assim dispõe:

Art. 335. O estudo técnico preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica socioeconômica, sociocultural e ambiental da contratação, abordando todas as questões técnicas, mercadológicas e de gestão da contratação, e conterá os elementos do §1º do art. 18, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§ 1º O estudo técnico preliminar será elaborado com fundamento nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com aprofundamento e complexidade proporcionais às características da necessidade a ser atendida, e deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do art. 18, §1º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e, quando não contemplar os demais elementos, serão apresentadas as devidas justificativas.

§ 2º Quando houver a possibilidade de mais de uma espécie de contratação com finalidade semelhante, a exemplo de compra, locação ou comodato de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

§ 3º Na realização do levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis para a contratação, à equipe de planejamento poderá:

I - considerar contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração;

II- realizar consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.

§ 4º Caso, após o levantamento de mercado, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível e de forma justificada.

§ 5º Entende-se por contratações correlatas aquelas cujos objetos sejam similares ou correspondentes entre si e contratações interdependentes aquelas em que a execução da contratação tratada poderá afetar ou ser afetada por outras contratações da Administração Pública.

§ 6º Ao final da elaboração dos ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei Federal nº 12.527, de 2011.

¹³ **Art. 15.** Estudo Técnico Preliminar - ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base aos projetos a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação, devendo observar, quando da sua confecção, o art. 335 deste Regulamento.

No que tange a obra e serviços de engenharia, deve se observar ainda as previsões dos artigos 443 a 450 do Decreto Estadual n.º 10.086/2022, que assim dispõem:

Art. 443. Recebida a demanda interna ou externa para execução de obra ou serviço de engenharia pelo órgão ou entidade, a autoridade competente deverá decidir sobre o deferimento e encaminhamento para elaboração do estudo técnico preliminar na forma do disposto nos arts. 15 ao 17 deste Regulamento.

Parágrafo único. O órgão ou entidade demandada deverá comunicar ao demandante se a solicitação foi deferida e o processo encaminhado para elaboração de estudo técnico preliminar.

Art. 444. O estudo técnico preliminar deverá ser realizado por profissional, ou por equipe ou comissão de profissionais com prerrogativa legal na área de engenharia ou arquitetura, de acordo com regulamentação federal das referidas profissões, ou por equipe técnica coordenada por profissional com essas características, e observar os critérios estabelecidos no §1º do art. 441 deste Regulamento, para fins de recomendação de aprovação.

Art. 445. Após realizado o estudo preliminar, o responsável pela sua elaboração ou o coordenador da equipe responsável o submeterá à análise e deliberação da autoridade competente do órgão ou entidade interessada pelo empreendimento, para aprovação.

Parágrafo único. Concluído o estudo técnico preliminar e selecionada a alternativa e soluções técnicas mais adequadas, será elaborado relatório circunstanciado, contendo a descrição e avaliação da opção selecionada e os elementos descritos no art. 446 deste Regulamento.

Art. 446. A equipe técnica do órgão ou entidade responsável pela elaboração do estudo técnico preliminar, deverá realizar vistoria, in loco, da área onde se pretende executar a obra de engenharia e/ou arquitetura, para que obtenha todas as informações necessárias e suficientes para orientar o planejamento, podendo contar com auxílio do órgão ou entidade da Administração Pública com capacidade técnica relativa ao objeto que se pretende contratar, devendo conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - o órgão ou entidade interessada no empreendimento público;

II - a localização do empreendimento;

III - o croqui da área com as características e dimensões necessárias, com as coordenadas georreferenciadas, de modo a se obter a conformação geométrica com medidas e demais características, e indicação do norte geográfico;

IV - a conformação altimétrica, quando couber;

V - a documentação fotográfica da área onde será construída a obra de engenharia e/ou arquitetura;

VI - a identificação e titularidade dos terrenos;

VII - o programa de necessidades, na forma do art. 449 deste Regulamento;

VIII - a natureza e finalidade da obra de engenharia e/ou arquitetura;

IX - a existência de serviços públicos, no caso de obras de edificações;

X - a estimativa, aferida mediante metodologia expedita ou paramétrica, dos preços dos estudos, projetos, da preparação da área, da obra, considerando para fins de planejamento orçamentário e financeiro, inclusive possíveis reajustes;

XI - a avaliação prévia de impactos de vizinhança, quando exigida pela legislação aplicável do município ou dos municípios com potencial de impacto a ser produzido pelo empreendimento;

XII - a avaliação prévia de tráfego, no caso de vias terrestres;

XIII - o estudo de viabilidade conforme o art. 448 deste Regulamento;

XIV - análise técnica sobre a viabilidade, ou não, de parcelamento do empreendimento;

XV - análise a respeito das escolhas técnicas referentes a economicidade da manutenção do empreendimento;

XVI - levantamento das alternativas, metodologias, e a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

XVII - 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;

XVIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina;

§ 1º Em caráter excepcional, devidamente justificada a ausência de prejuízo à análise precisa dos dados e dos elementos previstos nos incisos do caput deste artigo, a vistoria do terreno in loco poderá ser dispensada pela equipe técnica.

§ 2º O órgão ou entidade empreendedor deverá realizar análise prévia ambiental a respeito da possibilidade de utilização da área para os fins pretendidos.

§ 3º Além dos custos relativos aos projetos e à obra de engenharia e/ou arquitetura, o órgão demandante, em sua análise de viabilidade, deverá estimar e considerar os custos de implantação, operação e manutenção anual, relativos aos recursos materiais e humanos necessários ao pleno funcionamento da finalidade que demandou a construção do empreendimento.

§ 4º Paralelamente ao planejamento da execução da obra em si, o órgão demandante deverá dar início às providências necessárias ao pleno funcionamento do empreendimento, incluindo as fases de implantação, operação e manutenção anual.

Art. 447. O estudo técnico preliminar deverá conter, no caso de obras de engenharia e/ou arquitetura, estudo de viabilidade, o qual deve promover, no mínimo:

I - a seleção e a recomendação de alternativas para a concepção dos projetos, de forma a permitir verificar se o programa, terreno, legislação, custos e investimentos são executáveis e compatíveis com os objetivos do órgão ou entidade;

II - a análise do impacto socioeconômico, socioambiental, sociocultural e sociopolítico do empreendimento.

Art. 448. O estudo de viabilidade será realizado em função da área apresentada pelo órgão ou entidade interessada e pelo seu entorno, podendo, em caso de se concluir pela inviabilidade da construção na área apresentada, ser realizada a indicação de nova alternativa locacional.

§ 1º A documentação relativa à área onde será implantado o empreendimento deve ser analisada pela assessoria técnica do órgão ou entidade interessada pelo empreendimento.

§ 2º A escolha deve recair em área compatível com o que se pretende construir, tanto em suas dimensões como em localização, de forma a minimizar, pelas suas características, em especial pela sua topografia, dispêndios a mais para a Administração, tais como terraplenagem, gastos com ampliação da rede de energia, telefone, água e esgoto, além da existência e condições das vias de acesso, da existência ou não de fornecedores de materiais de construção e mão de obra.

§ 3º O estudo de viabilidade deve verificar a acessibilidade ao empreendimento público, entendida essa como a capacidade de locomoção dos indivíduos, a pé ou por outros meios de transporte, os custos, a disponibilidade de tempo, as redes viárias, as distâncias dos percursos e os obstáculos topográficos, urbanísticos e arquitetônicos, independentemente da densidade populacional.

§ 4º O estudo de viabilidade deve contemplar o levantamento e análise física dos condicionantes do entorno, o levantamento e a análise das restrições e possibilidades das legislações específicas na esfera municipal, estadual e federal.

§ 5º Verificando a pertinência do pedido para a execução da obra ou serviços de engenharia e/ou arquitetura e a viabilidade orçamentária financeira, a autoridade máxima do órgão responsável pela demanda se aprovar a encaminhará à sua assessoria técnica para o início do estudo técnico preliminar.

Art. 449. O programa de necessidades a ser definido a fim de adequá-lo aos recursos que estarão disponíveis deverá conter, dentre outros aspectos:

I - o fim a que se destina a obra ou serviço de engenharia;

II - a caracterização dos futuros usuários, contextualizando-os no ambiente ou espaço projetado, e quantificando-os;

III - a nomeação dos respectivos ambientes ou espaços, caracterizando as atividades funcionais que serão desenvolvidas, de acordo com normativas, legislação e orientações;

IV - a verificação da necessidade de ambientes ou espaços complementares para o desenvolvimento das atividades específicas, bem como áreas de circulação e ligação entre os ambientes e os espaços públicos;

V - a determinação da caracterização construtiva, de acordo com a realidade requerida pelo padrão determinado, indicando os prováveis materiais a serem empregados;

VI - estabelecer as relações espaciais entre os ambientes, promovendo uma setorização, quando couber;

VII - determinar as necessidades de diferentes pisos, quando couber;

VIII - as dimensões aproximadas necessárias;

IX - especificar as dimensões prévias dos equipamentos e do mobiliário a ser utilizado, verificar as relações entre os espaços construídos e o paisagismo, para subsidiar a futura implantação;

X - indicar as necessidades do conforto ambiental, orientando para uma construção sustentável.

Parágrafo único. Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidades almejadas, na especificação do objeto poderão ser dispensados a elaboração de projetos arquitetônicos e complementares.

Art. 450. Concluídos os estudos e selecionada a alternativa, deve ser preparado relatório com a descrição, avaliação da opção selecionada, e os elementos descritos no art. 446 deste Regulamento, e submetê-lo à análise e deliberação da autoridade máxima do órgão ou entidade interessada pelo empreendimento, que somente aprovará se atendidos os critérios estabelecidos nos arts. 18 e 430 ao 440, todos deste Regulamento.

Ressalta-se que não cabe a esta Procuradoria Jurídica adentrar ao mérito, oportunidade e conveniência no tocante às razões do Administrador sobre as necessidades da contratação, bem como das informações referentes às especificações técnicas do objeto, que são de competência do responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

Ademais, é importante enfatizar a importância da análise de riscos prevista no art. 17B, do Decreto Estadual nº 10.086/2022:

Art. 17B. Será realizado o gerenciamento dos riscos envolvidos em todas as etapas do processo da contratação.

§ 1º O gerenciamento dos riscos de que trata o caput deste artigo tem por objetivos:

I - aumentar a probabilidade de atingimento dos objetivos estratégicos e operacionais pretendidos por intermédio da execução contratual;

II - fomentar uma gestão proativa de todas as etapas do processo da contratação;

III- atentar para a necessidade de se identificarem e tratarem todos os riscos que possam comprometer a qualidade dos processos de contratação;

IV- facilitar a identificação de oportunidades e ameaças que possam comprometer as licitações e a execução dos contratos;

V- prezar pela conformidade legal e normativa dos processos de contratação;

VI- aprimorar os mecanismos de controle da contratação pública;

VII - estabelecer uma base confiável para a tomada de decisão e para o planejamento das contratações;

VIII- alocar e utilizar eficazmente os recursos para o tratamento de riscos a que estão sujeitas as licitações e as execuções contratuais;

IX- aumentar a capacidade de planejamento eficaz e eficiente das contratações por intermédio do controle dos níveis de risco.

§ 2º É dispensado o gerenciamento de riscos no caso de contratações de valor abaixo de cinco vezes os valores compreendidos nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§ 3º O gerenciamento dos riscos também poderá ser dispensado, mediante justificativa que leve em consideração o seu custo-benefício, especialmente em razão da baixa complexidade da contratação.

§ 4º O nível de detalhamento e de aprofundamento do gerenciamento dos riscos será proporcional à complexidade, relevância e valor significativo do objeto da contratação.

§ 5º O principal objetivo do gerenciamento dos riscos é avaliar as incertezas e prover opções de resposta que representem as melhores decisões relacionadas com a excelência das licitações e das execuções contratuais.

§ 6º Os riscos serão avaliados de acordo com a seguinte escala de probabilidade:

I - raro: acontece apenas em situações excepcionais; não há histórico conhecido do evento ou não há indícios que sinalizem sua ocorrência;

II - pouco provável: o histórico conhecido aponta para baixa frequência de ocorrência no prazo associado ao objetivo;

III - provável: repete-se com frequência razoável no prazo associado ao objetivo ou há indícios que possa ocorrer nesse horizonte;

IV- muito provável: repete-se com elevada frequência no prazo associado ao objetivo ou há muitos indícios que ocorrerá nesse horizonte;

V- praticamente certo: ocorrência quase garantida no prazo associado ao objetivo.

§ 7º Os riscos serão avaliados de acordo com a seguinte escala de impacto:

I - muito baixo: compromete minimamente o atingimento do objetivo; para fins práticos, não altera o alcance do objetivo/resultado;

II - baixo: compromete em alguma medida o alcance do objetivo, mas não impede o alcance da maior parte do objetivo/resultado;

III - médio: compromete razoavelmente o alcance do objetivo/resultado;

IV - alto: compromete a maior parte do atingimento do objetivo/resultado;

V - muito alto: compromete totalmente ou quase totalmente o atingimento do objetivo/resultado.

§8 Após a avaliação, o tratamento dos riscos deve contemplar as seguintes providências:

I - identificar as causas e consequências dos riscos priorizados;

II - levantadas as causas e consequências, registrar as possíveis medidas de resposta ao risco;

III - avaliar a viabilidade da implantação dessas medidas - custo-benefício, viabilidade técnica, tempestividade, efeitos colaterais do tratamento etc;

IV - decidir quais medidas de resposta ao risco serão implementadas;

V - elaborar plano de implementação das medidas eleitas para resposta aos riscos identificados e avaliados.

§9º O gerenciamento de riscos materializa-se no documento denominado Mapa de Riscos, que será elaborado de acordo com a probabilidade e com o impacto de cada risco identificado, por evento significativo, e deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - ao final da elaboração do estudo técnico preliminar;

II - ao final da elaboração do projeto de que trata o inciso LXXXVIII do art. 2º deste Regulamento;

III - após a fase de seleção do fornecedor;

IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

No presente caso, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar cumpriu com seu objetivo, eis que demonstra planejamento para suprir às necessidades da administração, concluindo pela viabilidade técnica e econômica da contratação pretendida, sendo a obra a melhor solução. Além disso, foi realizada a análise e o gerenciamento dos riscos envolvidos (fls. 32-33), em conformidade com as legislações federal e estadual, levando em conta a planilha de impactos presente na fl. 7 deste processo.

Ponderamos, entretanto, que os documentos “Documento de Formalização de Demanda – DFD” (fls. 02-04) e “Aprovação do Estudo Técnico Preliminar” (fl. 06) não foram assinados pela Reitora da Universidade Estadual de Londrina, sendo que por se tratar de contratação de OBRA, faz-se necessária a assinatura da Reitora em mencionados documentos.

2.3.2 – Da Formação do Preço.

Assim como ocorre em relação à definição das especificações técnicas, objeto e melhor forma de divisão dos lotes, a formação do preço é matéria técnica, cabendo a este setor consultivo apenas alertar que deve ser a mais ampla possível, visando refletir o preço praticado no mercado e balizando o parâmetro para propiciar a melhor contratação, em termos econômicos e qualitativos, para a Administração Pública.

Na estimativa dos preços em contratações da Administração Pública, portanto, devem ser considerados parâmetros objetivos que permitam estabelecer uma “cesta de preços” aceitáveis, a fim de que se possa observar se o preço corresponde àquele praticado no mercado e atestar a vantajosidade e a economicidade da contratação.

Para tanto, **o processo licitatório para a contratação de obras** e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros previstos no art. 23, §2º, da Lei Federal n.º 14.133/2021 e no art. 471, do Decreto Estadual n.º 10.086/2021, que assim dispõem:

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.

[...]

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - 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 a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de I (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

[...]

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

Art. 47I. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente da Tabelas de Referência adotadas pelo órgão ou entidade licitante ou, subsidiariamente, do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - os serviços não contemplados nas tabelas de referência deverão ter seus valores definidos por meio da apresentação da composição de seus custos unitários elaborada por profissional técnico habilitado e anexada à planilha sintética de serviços;

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 a hora de acesso;

IV - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de I (um) ano anterior

à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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

§ 1º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do caput deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do caput deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 2º Na hipótese do §1º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

§ 3º Nos casos que envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, observará o disposto no art. 23, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§ 4º Para a realização de pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação é necessária avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

§ 5º Em condições especiais, justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional técnico habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos, poderão os respectivos custos unitários exceder limite fixado nos valores referenciais constantes nas referidas tabelas.

§ 6º Os preços relativos à elaboração dos projetos arquitetônico e complementares, bem como os demais serviços de engenharia e/ou arquitetura deverão ser definidos com base em tabela de custos adotada pelo órgão ou entidade licitante.

§ 7º As tabelas de referência deverão ser divulgadas nos sítios oficiais dos órgãos e entidades competentes, como forma de proporcionar acesso à população em geral e aos órgãos de controle interno e externo.

§ 8º Na hipótese de realização de pesquisa de preços para obras ou serviços enquadrados como de engenharia, se devidamente justificada a insuficiência e/ou a impossibilidade de utilização dos parâmetros estabelecidos neste artigo, será admitida a utilização dos critérios previstos no art. 368 deste Decreto, aplicáveis à formação de preços para aquisições e serviços em geral. (Grifos acrescidos)

Em síntese, o custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

No caso em tela, verifica-se que a maior parte dos itens que compõem a formação do preço (fls. 34-40) foi realizada a partir da tabela de referência “SINAPI”, em observância ao § 2º, do art. 23, da Lei Federal 14.133/2021 e ao art. 471, inciso I, do Decreto Estadual n.º 10.086/2022. Entretanto, alguns itens da planilha orçamentária (itens 17.6, 17.7, 17.8, e 17.9) não possuem a indicação do parametro (fonte) utilizado para obtenção do preço de referência e outros itens (1.4, 2.12, 3.2, 4.3, 8.1, 9.5, 9.6, 13.3, 14.17, e 17.4) não possuem comprovação para obtenção do preço contante na planilha ou a justificativa da utilização de parametros diversos daqueles previstos nos incisos II e seguintes do § 2º, do art. 23, da Lei Federal 14.133/2021 e incisos II e seguintes do artigo 471 ou no artigo 368, ambos do Decreto Estadual n.º 10.086/2022.

Portanto, deve ser complementada a pesquisa de preços de fls. 34-40 com a comprovação dos valores dos itens que não possuem indicação da fonte na planilha orçamentária; e apresentada justificativa para a não utilização do parametro de preços SINAPI para os itens (1.4, 2.12, 3.2, 4.3, 8.1, 9.5, 9.6, 13.3, 14.17, 16.5, 17.4, 17.6, 17.7, 17.8, 17.9, e 18.1) ou os motivos da não observância dos demais parametros elencados nos incisos do art. 23, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021, e artigo 471, do Decreto Estadual n.º 10.086/2022, devendo ser retificada a planilha caso necessário.

Outrossim, considerando que o SINAPI é atualizado e divulgada mensalmente, e que a planilha constante nos autos deste processo indica o início do orçamento em 20.01.2025 e juntada em 13.03.2026, recomenda-se que antes da publicação do edital seja realizada a atualização do valores unitários dos itens que deu origem ao orçamento estimativo da obra, de acordo com a última referência (setembro/outubro de 2026) e por consequência sejam atualizados os documentos que mencionem valor (Requisição de Serviço, ETP, Edital, DDO, e eventuais outros), no caso de alteração do preço após a atualização do orçamento estimativo.

2.4 – Da Minuta de Edital e Anexos.

Conforme disposto no artigo 25 da Lei n.º 14.133/2021, o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

No âmbito estadual, o Decreto Estadual n.º 10.086/2022 prevê o seguinte:

Art. 58. O instrumento convocatório definirá:

- I** - o objeto da licitação;
- II** - a forma de execução da licitação, eletrônica ou presencial;
- III** - o modo de disputa, aberto, fechado ou com combinação, os critérios de classificação para cada etapa da disputa e as regras para apresentação de propostas e de lances;
- IV** - os requisitos de conformidade das propostas;
- V** - o prazo de apresentação de proposta pelos licitantes, que não poderá ser inferior ao previsto no art. 55 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;
- VI** - os critérios de julgamento e os critérios de desempate;
- VII** - os requisitos de habilitação;
- VIII** - a exigência, quando for o caso:
 - a)** de marca ou modelo;
 - b)** de amostra;
 - c)** de certificação de qualidade do produto ou do processo de fabricação; e
 - d)** de carta de solidariedade emitida pelo fabricante;
- IX** - o prazo de validade da proposta;
- X** - os prazos e meios para apresentação de pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos;
- XI** - os prazos e condições para a entrega do objeto;
- XII** - as formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste, quando for o caso;
- XIII** - a exigência de garantias e seguros, quando for o caso;
- XIV** - os critérios objetivos de avaliação do desempenho do contratado, bem como os requisitos da remuneração variável, quando for o caso;
- XV** - as sanções; e
- XVI** - outras indicações específicas da licitação.

§ 1º Integram o instrumento convocatório, como anexos:

- I** - o projeto, nos termos do inciso LXXXVIII do art. 2º deste Regulamento;
- II** - a minuta do contrato, quando houver;
- III** - o instrumento de medição de resultado, quando for o caso; e
- IV** - as especificações complementares e as normas de execução.

§ 2º No caso de obras ou serviços de engenharia, o instrumento convocatório conterá ainda:

- I** - o cronograma de execução, com as etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras, salvo se o prazo de execução for de até 30 (trinta) dias;
- II** - a exigência de que o contratado conceda livre acesso aos seus documentos e registros contábeis, referentes ao objeto da licitação, para os servidores ou empregados do órgão ou entidade contratante e dos órgãos de controle interno e externo.

§ 3º No caso de leilão de bens, o instrumento convocatório conterá ainda:

- I** - o objeto da licitação, venda ou permuta de imóveis, com a identificação e descrição de cada imóvel, especificando as suas

localizações, características, limites, confrontações ou amarrações geográficas, medidas, ad corpus ou ad mensuram, inclusive de área;

II - informações a respeito dos ônus que recaiam sobre cada imóvel e, se for o caso, a circunstância de se encontrar na posse de terceiros, inclusive mediante locação;

III - a obrigatoriedade de cada adquirente de se responsabilizar, integralmente, pela reivindicação de posse do imóvel por ele adquirido, e nada alegar perante o Estado do Paraná, em decorrência de eventual demora na desocupação;

IV - o valor de cada imóvel, apurado em laudo de avaliação;

V - as condições de pagamento e entrega do bem;

VI - as hipóteses de preferência e seu exercício;

VII - os encargos legais e fiscais de responsabilidade do arrematante e, no caso de aforamento, o foro;

VIII - a comissão do leiloeiro a ser paga pelo arrematante, se for o caso; e,

IX - os horários, os dias e as demais condições necessárias para visitação dos imóveis.

No Hospital Universitário de Londrina, as minutas de editais são elaboradas pela Diretoria de Materiais – Divisão de Licitações e Contratos, que utiliza a minuta padrão estabelecida pela Procuradoria-Geral do Estado do Paraná.

Sobre o tema, no que diz respeito às diretrizes de padronização adotadas pela legislação vigente, destacam-se os artigos 19, inciso IV, e 25, § 1º, ambos da Lei nº 14.133/2021:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

§ 1º O catálogo referido no inciso II do **caput** deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento

seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório. (Grifos nossos)

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

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes. (Grifos nossos)

O art. 326, do Decreto Estadual n.º 10.086/2022¹⁴, de igual modo, dispõe sobre a possibilidade da utilização de edital padrão com cláusulas uniformes, cuja minuta deve ser previamente examinada e aprovada pelo setor de assessoramento jurídico.

Ressalta-se, ainda, que é responsabilidade do Presidente da Comissão de Licitação ou do Pregoeiro Oficial se certificar da utilização da minuta padronizada elaborada pela PGE/PR, indicando o modelo adotado, conforme o artigo 4º, do Decreto Estadual n.º 3.203/2015¹⁴.

Desse modo, em observância ao artigo 19, inciso IV e § 2º, e ao art. 25, §1º, ambos da Lei Federal n.º 14.133/2021, que impõem aos órgãos da Administração Pública a padronização das minutas de editais, termos de referência e contratos, verifica-se que no caso em tela foi utilizada minuta padrão estabelecida pela Procuradoria-Geral do Estado do Paraná - PGE/PR, para Edital na modalidade Concorrência, na forma eletrônica, para contratação de obra e serviços especiais de engenharia (Resolução n.º 213/2022-PGE - Atualizada pela Resolução n.º 044/2025-PGE).

Contudo, em tópico próprio deste parecer ser apontadas as incorreções identificadas no Edital e seus anexos que carecem de ajustes.

2.4.1 – Do Termo de Referência.

O Termo de Referência deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar os serviços a serem contratados

¹⁴ **Art. 4.º** O Presidente da Comissão de Licitação ou o Pregoeiro Oficial, bem como os agentes públicos responsáveis pela elaboração dos demais documentos previstos neste Decreto deverão certificar nos respectivos autos a utilização de minuta padronizada, indicando o modelo adotado, a data e o horário em que foi efetuada a sua extração no sítio eletrônico oficial da Procuradoria-Geral do Estado.

ou os bens a serem fornecidos, de forma a orientar a correta execução, gestão e fiscalização contratual em observância aos artigos 19, 336, e 337 do Decreto Estadual n.º 10.086/2022, que assim enunciam:

Art. 19. O Termo de Referência é o documento elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços a serem contratados ou os bens a serem fornecidos, capazes de permitir à Administração a adequada avaliação dos custos com a contratação e orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato.

Art. 336. Constituem elementos do termo de referência, além dos enumerados no inciso XXIII do caput do art. 6º e § 1º do art. 40, ambos da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e observado o disposto no art. 19 deste Decreto:

I - justificativa a respeito do não parcelamento do objeto, se for o caso;

II - a adequação orçamentária e compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;

III - sustentabilidade;

IV - contratação de microempresas e empresas de pequeno porte;

V - subcontratação;

VI - alteração subjetiva;

VII - sanções administrativas;

VIII - a marca e similaridade, quando for o caso;

IX - a padronização, quando for o caso;

X- avaliação da necessidade de inserir como obrigação do contratado a execução de logística reversa;

XI- formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste, quando for o caso;

XII- 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; e

XIII- a obrigação do 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.

§ 1º O termo de referência, além dos elementos descritos no caput deste artigo, conterá os elementos necessários à gestão do contrato, incluindo:

I - cronograma de execução física com os principais serviços ou bens que a compõem e a previsão estimada do desembolso financeiro para cada etapa ou fase que detalha a solução a ser contratada;

II - indicação da área gestora do contrato;

III - fixação de critérios de avaliação dos serviços prestados;

IV - quantificação ou estimativa prévia do volume da solução demandada para planejamento e gestão das necessidades da contratante;

V - garantia de inspeções e diligências, quando aplicável, e sua forma de exercício;

VI - termo de compromisso e de confidencialidade, contendo declaração de manutenção de sigilo e ciência das normas de segurança do contratante a ser assinada pela contratada, devendo exigir-se que a contratada obtenha esse compromisso junto aos seus funcionários, diretamente envolvidos na contratação;

VII - definição de mecanismos formais, em meio físico ou digital, de comunicação a serem utilizados para troca de informações entre o contratante e a contratada;

VIII - exigência ou não de garantia contratual, na forma do Capítulo II do Título III da Lei Federal n° 14.133, de 2021.

§ 2º O termo de referência deverá definir o modelo de execução que priorize o pagamento por resultados, de forma que o contratado seja remunerado pela entrega de produtos e serviços e não pela alocação de postos de trabalho, admitindo-se, mediante justificativa, a adoção desse último parâmetro de forma isolada ou combinada com a remuneração por resultados.

§ 3º No termo de referência deverá constar, objetivamente, os parâmetros para a avaliação da conformidade e a mensuração dos produtos e serviços entregues.

Art. 337. O termo de referência poderá contemplar, segundo os termos da legislação vigente e em correlação com os demais elementos da contratação, as seguintes disposições, sempre de forma justificada:

I - vedação à participação, em licitações, de pessoas jurídicas em consórcio, além de suas condicionantes, quando admissíveis;

II - percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação constituído por mulheres vítimas de violência doméstica e egressos do sistema prisional;

III - exigência de garantia de execução ou de proposta, prazos, percentuais, modos e condicionantes de prestação, de substituição, de liberação e de renovação;

IV - substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil, nos termos legais;

V - critérios para remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega previstos para a contratação

VI - meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias que, pela natureza da contratação ou especificidade do objeto, não venham a ser admissíveis;

VII - alocação de riscos previstos e presumíveis em matriz específica, com ou sem projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação e no equilíbrio econômico-

financeiro inicial do contrato, possibilitado o uso de métodos e de padrões usualmente utilizados por entidades públicas ou privadas.

Na Lei Federal n.º 14.133/2021, o artigo 6º, inciso XXIII, e o artigo 40, § 1º, tratam do Termo de Referência, nos seguintes termos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- 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;
- [...]

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

[...]

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.
(Grifos acrescidos)

O documento em questão deve propiciar à Administração, portanto, a definição dos métodos, da estratégia de suprimento e do prazo de execução contratual. Para tanto, deve conter de forma sucinta e clara a definição do objeto.

Sobre esse tema, o Tribunal de Contas da União, por meio Enunciado de Súmula 177, se pronunciou acerca da importância da definição precisa e suficiente do que se pretende contratar, o que é primordial para a efetiva pesquisa dos preços, além de ser essencial à adequação do processo licitatório aos princípios da publicidade e igualdade:

Súmula 177 – TCU

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Por fim, em análise ao protocolado, observa-se que o Termo de Referência (fls. 144-157) contempla os requisitos dos artigos supracitados que são essenciais ao prosseguimento do feito de acordo com a legalidade, bem como apresenta definição sucinta e clara do objeto, em vista das especificações técnicas apresentadas.

Com relação à descrição do objeto e de seu cadastramento, ponderamos que no item I.3 do Termo de Referência registrou-se o seguinte:

I.3 DA PADRONIZAÇÃO

I.3.1 O(s) item(ns) objeto deste Termo de Referência possui(m) padronização de acordo com o contido no GMS – Gestão de Materiais e Serviços do Estado do Paraná.

I.3.2 O Código GMS do(s) item(ns) poderá(ão) ser localizado(s) em seu(s) descritivo(s), constante da Tabela do item I.1 deste Termo de Referência.

Reitera-se, portanto, que não cabe a esta Procuradoria Jurídica adentrar ao mérito, oportunidade e conveniência constantes nas especificações técnicas do objeto, que são de competência do responsável pela elaboração do Termo de Referência. Em que pese isso, a seguir serão compartilhados e analisados temas relevantes, com apontamentos para correções no caso concreto, quando necessário.

2.4.1.1 – Do Parcelamento do Objeto.

Como regra, as contratações e aquisições da Administração Pública devem respeitar ao princípio do parcelamento do objeto quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Na esfera estadual, esse princípio está disposto no artigo 342 e seguintes do Decreto Estadual nº 10.086/2022, vejamos:

Art. 342. O princípio do parcelamento do objeto deverá ser adotado sempre que a sua divisão:

- I** - seja tecnicamente viável e economicamente vantajosa;
- II** - não represente perda de economia de escala;
- III** - garanta a ampliação da competição e evite a concentração de mercado.

Parágrafo único. O não parcelamento do objeto deverá ser devidamente justificado com a demonstração das razões técnicas, administrativas e econômicas que o inviabilize.

nº 14.133/2021:

No âmbito federal, por meio consta do artigo 47, da Lei

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

- I** - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
- II** - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

- I** - a responsabilidade técnica;
- II** - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
- III** - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

de Contas da União:

Ressalta-se ainda o disposto na Súmula 247, do Tribunal

Súmula 247 – TCU

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.

Especialmente no que tange ao parcelamento de objeto na execução de obras públicas e serviços de engenharia, o Procurador do Estado do Paraná, Engenheiro civil, mestre em Planejamento e Governança, Hamilton Bonatto¹⁵ expõe interessante consideração ao tratar sobre o tema:

O parcelamento só será viável tecnicamente se a divisão em partes facilitar a execução do todo.

[...]

Quanto à viabilidade econômica para parcelar o objeto, deve haver a demonstração de que, com o parcelamento, a soma dos preços dos objetos não supera o preço do objeto não parcelado.

No presente caso, o objeto será constituído por **I (um) lote, composto por um único item**, estando justificado o não parcelamento nos subitens do item 5 do Termo de Referência, nos seguintes termos:

5 PARCELAMENTO DO OBJETO

5.1 O não parcelamento do objeto justifica-se em razão da natureza interdependente dos serviços que compõe a obra, os quais demandam execução contínua, coordenada e tecnicamente compatível, de modo que sua fragmentação poderia comprometer a funcionalidade, a qualidade e a segurança da execução, além de gerar riscos à adequada compatibilização das etapas construtivas.

5.2 O parcelamento do objeto poderia acarretar perda de economicidade, com aumento de custos indiretos, duplicidade de mobilizações, sobreposição de responsabilidades técnicas e maior complexidade na gestão e fiscalização contratual, em afronta aos princípios da eficiência, economicidade e interesse público.

Diante disso, verifica-se, no presente caso, a observância ao princípio do parcelamento.

2.4.1.2 - Do Tratamento Diferenciado e Favorecido às Microempresa e Empresa de Pequeno Porte

Acerca da contratação de ME e EPP, a Lei Complementar n.º 123/2006 estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado a mencionadas empresas. Vejamos:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e

¹⁵ BONATTO, Hamilton. Governança e gestão de obras públicas: do planejamento à pós-ocupação. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Dessa forma, a Lei Complementar n.º 123/2006 dá efetividade aos mandamentos dos artigos 170, inciso IX, e 179, ambos da Constituição Federal, que garantem às micro e pequenas empresas tratamento jurídico diferenciado e favorecido, quando couber.

Ademais, a legislação também dispõe sobre os casos em que seria possível o afastamento da regra:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado);

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

Frise-se que a ocorrência das situações excepcionais previstas nos incisos do artigo 49 deve ser manifestamente comprovada no processo administrativo. Isso porque a regra é que seja aplicada a exclusividade.

Nesse íterim, a Lei Federal n.º 14.133/2021 reforça a necessidade de aplicação da Lei Complementar n.º 123/2006 pela Administração

Pública, dispondo ainda sobre as situações em que os benefícios para as ME e EPP não serão aplicados:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Logo, caso o valor estimado da contratação supere o valor relacionado à receita bruta máxima para fins de enquadramento como ME/EPP, as disposições dos artigos 42 a 49 da LC nº 123/2006 não devem ser aplicadas. Nessa hipótese, consequentemente, estará afastada a aplicabilidade do prazo diferenciado de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista dispostas nos artigos 42 e 43, e ainda, o empate ficto previsto nos artigos 44 e 45 da LC n.º 123/2006.

No presente processo foi apresentada a seguinte justificativa para o afastamento da regra:

7 CONTRATAÇÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

7.1 O presente certame destina-se à AMPLA DISPUTA, considerando que não foi verificado nos processos licitatórios de mesmo objeto realizados nesta região, o mínimo de três (3) empresas enquadradas como ME/EPP/MEI (Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual) aptas a participar, conforme previsto no art. 120, inciso I, §2º, inciso II do Decreto Estadual n. 10.086/22.

Apesar da justificativa descrita acima estar comprovada pelo documento de fl. 8, sugere-se a alteração do texto para o seguinte:

7 CONTRATAÇÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

7.1 Considerando que a presente licitação se destina à realização de obra, cujo valor do lote é superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), não se aplica o dever de destinar a licitação exclusivamente para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), conforme estabelecido no art. 48, incisos I e III, da Lei Complementar nº 123/2006. Sendo assim, a licitação será destinada à ampla concorrência, sem a reserva de percentual específico (25%) para ME e EPP, como previsto para casos de aquisição de bens.

De todo modo, entende-se que deverá ser concedido tratamento favorecido (nos termos dos artigos 42 a 45 da Lei Complementar nº 123/2006) para as empresas participantes eventualmente enquadradas como microempresas, empresas de pequeno porte, sociedades cooperativas mencionadas no artigo 34 da Lei nº 11.488/2007, e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos na Lei Complementar nº 123/2006.

Verifica-se no caso em análise, que o tratamento diferenciado previsto na legislação foi devidamente contemplado nos itens **6.20 a 6.24** do Edital, no tópico “CONDIÇÕES GERAIS DA CONCORRÊNCIA”.

2.4.1.3 – Do Regime de execução do Contrato.

Em obra ou serviço de engenharia que a instituição pública contrata um terceiro (pessoa física ou jurídica) para a execução, a forma de execução é definida como indireta.

Nessa linha, o artigo 46, da Lei Federal nº 14.133/2021, dispõe sobre os regimes de possíveis de execução:

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

- I - empreitada por preço unitário;
- II - empreitada por preço global;
- III - empreitada integral;
- IV - contratação por tarefa;
- V - contratação integrada;
- VI - contratação semi-integrada;
- VII - fornecimento e prestação de serviço associado.

O Tribunal de Contas da União, no relatório do acórdão nº 1977/2013, já se manifestou no sentido de que não há um regime de execução melhor do que o outro, e sim um regime que, no caso concreto, melhor atende ao interesse público.

No presente caso, consta no item 3.1 do contrato, que o regime de execução será o de empreitada por preço unitário.

Cumpre esclarecer, que segundo o artigo 6º, inciso XXVIII, da Lei n.º 14.133/2021, a empreitada por preço unitário consiste na contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas.

Na prática, em casos semelhantes ao presente, recomenda-se o regime de execução de empreitada por preço unitário ou de empreitada por preço global. A empreitada por preço unitário é mais recomendável quando o nível de precisão de especificações e quantitativos é mais alto, com mínima margem de incertezas.

Em síntese, o regime de empreitada por preço unitário se diferencia do regime de empreitada por preço global principalmente pela forma que os serviços são medidos, pagos e eventualmente aditivados.

Com relação às medições a serem realizadas pela instituição para realização do pagamento quando o de regime de execução é estabelecido como de empreitada por preço unitário, ressaltamos que a aferição dos serviços executados será realizada na exata dimensão em que forem executados. Assim, a cada medição é verificado precisamente o quantitativo de material empregado na obra naquele período.

Diante disso, **a fiscalização deve ter atuação diária na obra**, tendo em vista que existem itens que a quantidade utilizada só pode ser verificada/medida no momento da execução, como, por exemplo, a quantidade de m³ de concreto que foi utilizada para preencher uma coluna de sustentação.

Ademais, em observância ao art. 92, § 5º¹⁶, da Lei Federal n.º 14.133/2021, no presente caso, verifica-se do ETP e subitens (6.2.1 e 6.2.3) do contrato que as medições serão mensais, de acordo com o cronograma físico-financeiro.

E o pagamento, por consequência, dar-se-á exatamente na proporção do que foi executado no período abarcado pela medição.

Salientamos, por fim, que eventuais alterações contratuais devem ser comunicadas pela fiscalização ao gestor do contrato com a devida antecedência, sendo certo que eventuais alterações qualitativas e/ou quantitativas devem ser precedidas de processo administrativo para tais fins, ou seja, antes da realização dos serviços que incidirá a alteração, tendo em vista que a legislação veda a realização de serviços sem previsão contratual ou sem prévio empenho, sendo

¹⁶ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
[...]

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

considerado, inclusive como ato de improbidade administrativa pela Lei Federal n.º 8.429/92 em seu art. 10, inciso IX.

2.4.1.4 – Designação da comissão de licitação – Agentes de contratação e equipe de apoio.

Segundo o artigo 8º da Lei Federal n.º 14.133/2021, o agente de contratação será a pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para **tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação**. Vejamos:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

[...]

Na esfera estadual, o artigo 3º¹⁷ do Decreto Estadual nº 10.086/2022 também versa sobre o tema, e em seu artigo 4º a normativa estadual elenca as atribuições do agente de contratação, nos seguintes termos:

¹⁷ **Art. 3º** Os agentes públicos encarregados das funções essenciais à execução da Lei nº 14.133 de 2021 serão designados pela autoridade competente dentre os titulares de cargos de provimento efetivo ou emprego público do quadro permanente da Administração.

Art. 4º O agente de contratação, inclusive o pregoeiro, é o agente público designado pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação, e possui as seguintes atribuições:

I - auxiliar, quando solicitado, na elaboração dos atos da fase interna que não são suas atribuições;

II - coordenar e conduzir os trabalhos da equipe de apoio;

III - receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos;

IV - iniciar e conduzir a sessão pública da licitação;

V - receber e examinar as credenciais e proceder ao credenciamento dos interessados;

VI - receber e examinar a declaração dos licitantes dando ciência da regularidade quanto às condições de habilitação;

VII - verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital;

XVIII - coordenar a sessão pública e o envio de lances e propostas;

VIII - coordenar a sessão pública e o envio de lances e propostas;

IX - verificar e julgar as condições de habilitação;

X - conduzir a etapa competitiva dos lances e propostas;

XI - sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica e, se necessário, afastar licitantes em razão de vícios insanáveis;

XII - receber recursos, apreciar sua admissibilidade e, se não reconsiderar a decisão, encaminhá-los à autoridade competente;

XIII - proceder à classificação dos proponentes depois de encerrados os lances;

XIV - indicar a proposta ou o lance de menor preço e a sua aceitabilidade;

XV - indicar o vencedor do certame;

XVI - no caso de licitação presencial, receber os envelopes das propostas de preço e dos documentos de habilitação, proceder à abertura dos envelopes das propostas de preço, ao seu exame e à classificação dos proponentes;

XVII - negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;

XVIII - elaborar, em parceria com a equipe de apoio, a ata da sessão da licitação;

XIX - instruir e conduzir os procedimentos auxiliares;

XX - encaminhar o processo licitatório, devidamente instruído, após a sua conclusão, às autoridades competentes para a homologação e contratação;

XXI - propor à autoridade competente a revogação ou a anulação da licitação;

XXII - propor à autoridade competente a abertura de procedimento administrativo para apuração de responsabilidade;

XXIII - inserir os dados referentes ao procedimento licitatório e/ou à contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no sítio oficial da Administração Pública na internet, e providenciar as publicações previstas em lei, quando não houver setor responsável por estas atribuições.

Parágrafo único. O agente de contratação, inclusive o pregoeiro, poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão.

Observa-se que os servidores que irão exercer as funções de agente de contratação e de equipe de apoio serão designados pela autoridade competente, e caso sejam titulares de cargo em comissão o ato deverá ser motivado e fundado no interesse público.

O ato de designação de servidores para atuarem como Agente de Contratação junto à Comissão de Contratação e Equipe de Apoio nos processos licitatório no âmbito da Universidade Estadual de Londrina foi realizado pela autoridade competente (Reitor), por meio da **Portaria n.º 1918, de 23 de junho de 2026**, com publicação realizada no Diário Oficial do Estado do Paraná – Edição nº 12176, de 01 de julho de 2026.

Apesar disso, referido documento ainda não foi incluído no processo em análise, sendo que no item 4 do Edital há erroneamente a informação de que “*Os trabalhos serão conduzidos pelo(a) Agente de Contratação Vinicius Rafaeli Zeffa e equipe de apoio, designadas pela Resolução/Portaria n.º 3043/2024, servidores(as) da Universidade Estadual de Londrina*” devendo o texto ser retificado antes da publicação.

Assim, em que pese a Portaria de designação dos Agentes de Contratação serem comumente anexadas após a disputa, deve ser anexada a Portaria 1918 - 23/06/2026 ao presente processo antes da publicação do edital.

2.4.1.5 – Da Adequação Orçamentária.

Conforme disposto no artigo 6º, XXIII, alínea “j”, da Lei Federal n.º 14.133/2021, a adequação é elemento do Termo de Referência, sendo que deverá ser especificada a dotação orçamentária com o elemento de despesa e a fonte:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, **que deve conter os seguintes parâmetros e elementos** descritivos:

[...]

j) **adequação orçamentária;**

Nesse ínterim, **importante mencionar que a Constituição Federal veda a realização de despesa sem a respectiva dotação orçamentária**, em seu artigo 167, inciso II¹⁸.

Portanto, conforme disposição da norma federal, é indispensável ao processo licitatório a indicação da dotação orçamentária para a realização da despesa.

Nesse sentido, consta no presente processo (fl. 210) a declaração do então ordenador de despesa, atestando que existem recursos orçamentários para a finalidade indicada, conforme proposta orçamentária para o exercício de **2025**, com o Plano Plurianual 2024/2027 e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026. Igualmente, a Declaração de conformidade com a lei complementar 101/2000 especialmente quanto às normas dos artigos 16 e 17 da mencionada legislação.

Diante disso, **deverá ser apresentado novo documento (DDO), a fim de que conste declaração da autoridade competente indicando que a despesa tem adequação com a Lei Orçamentária (LOA) de 2026.**

2.4.1.6 – Da Publicidade do Edital

É importante mencionar que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas e no Diário Oficial do Estado, conforme dispõe o artigo 54, da Lei nº 14.133/2021, sendo facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor no sítio eletrônico da instituição (UEL/HU):

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

¹⁸ Art. 167. São vedados:

[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos Orçamentários ou adicionais;

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

Com relação ao tempo de publicidade do edital para o fim do recebimento das propostas, o artigo 55, da Lei Federal n.º 14.133/2021 estipula o prazo mínimo que deverá ser observado, sendo que para obra comum o prazo é de 10 (dez) dias úteis. Vejamos:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

I - para aquisição de bens:

- a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;
- b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea “a” deste inciso;

II - no caso de serviços e obras:

a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;

c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;

d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso;

III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;

IV - para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.

§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do

cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

[...]

Destaca-se ainda que, após a homologação do certame, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas dos documentos elaborados na fase preparatória que não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o § 3º do artigo acima colacionado.

3. Considerações Finais.

Estando em vigência a Lei Federal nº 14.133/2021 e o Decreto Estadual nº 10.086/2022 - PR, e cabendo ao setor jurídico a análise de legalidade das etapas da fase interna da licitação (fase preparatória), verificamos que foram juntados ao processo os seguintes elementos:

- Documento de Formalização de Demanda (fls. 02-04);
- Requisição de Compra (fl. 05, atualizada na fl. 106);
- Estudo Técnico Preliminar, contendo a Análise de Risco (fls. 09-18);
- Aprovação do ETP (fl. 06);
- Termo de Referência – última ocorrência (fls. 144-157);
- Aprovação do TR (fl. 209);
- Planilhas Orçamentárias (fls. 34-40);
- Projeto Executivo/Memorial descritivo de arquitetura (fls. 41-105)
- Documento de Disponibilidade Orçamentária (fl. 210);
- Minuta de Edital de Pregão Eletrônico (fls. 121-143) e demais anexos do Edital (fls. 144-207).

Por meio dos documentos acima, consideramos estarem apresentados os itens elencados pelo art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, relativos à fase preparatória do certame.

Ressaltamos que o Decreto Estadual nº 10.086/2022 determina em seu art. 328 que, ao final da etapa preparatória o processo deveria ser encaminhado à Procuradoria Geral do Estado, a qual realizaria controle prévio de legalidade da contratação. Contudo, conforme orientação da Procuradoria Consultiva de Aquisições e Serviços da PGE-PR, considerando que a Universidade Estadual de Londrina possui advogados em seu quadro de servidores, tal controle e emissão de parecer jurídico por estes devem ser realizados.

A Procuradoria da Universidade Estadual de Londrina realiza, portanto, o controle prévio da legalidade, pela presença dos documentos demandados pela legislação, ressalvadas algumas questões de ordem técnica quanto ao

mérito dos conteúdos, estes que são de responsabilidade das áreas específicas¹⁹, inexistindo justificativas para que a análise jurídica tenha tal alcance.

Segundo o que consta nos rodapés de cada página do Edital, Contrato, Termo de Referência e demais anexos (fls. 121-207), está sendo utilizada a minuta padrão estabelecida pela Procuradoria-Geral do Estado do Paraná - PGE/PR, para Edital na modalidade Concorrência, na forma eletrônica, para contratação de obra e serviços especiais de engenharia (Resolução n° 213/2022-PGE - Atualizada pela Resolução n.º 044/2025-PGE), que possui texto básico e partes móveis.

Inobstante a pré-aprovação do modelo citado, fazem-se necessárias algumas adequações, considerando ainda a plataforma de licitações adotada pela Universidade Estadual de Londrina (ComprasGov), a qual apresenta características não abarcadas pelas minutas da PGE-PR, assim como correções eventuais, que passamos a abordar, com orientações com destaques coloridos e em itálico:

Edital

[...]

4 SISTEMA DA CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA:

Alterar o número da Portaria de designação dos agentes de contratação, após a juntada da Portaria vigente (Portaria n.º 1918/2026) neste processo, nos seguintes termos:

[...]

“Os trabalhos serão conduzidos pelo(a) Agente de Contratação Vinicius Rafaeli Zeffa e equipe de apoio, designadas pela Resolução/Portaria n.º 1918/2026, servidores(as) da Universidade Estadual de Londrina.”

[...]

CONDIÇÕES ESPECÍFICAS DA CONCORRÊNCIA

[...]

2 CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS:

Alterar o texto dos subitens da seguinte forma:

~~2.1. Na fase de disputa, o critério de aceitabilidade de preços no sistema de compras eletrônicas Compras.Gov é o valor unitário máximo por item, fixado no Termo de Referência, Anexo I deste Edital.~~
~~2.2. O julgamento das propostas será realizado de acordo com critério de (MENOR PREÇO) por item.~~
~~2.3 Encerrada a fase de lances, após a negociação, as propostas que permanecerem acima do(s) valor(es) unitário(s) máximo(s) fixado(s) para o(s) item(ns) no sistema Compras.GOV, serão desclassificadas.~~

2.1 Na fase de disputa, o critério de aceitabilidade de preços no sistema de compras eletrônicas Compras.Gov é o valor máximo por item/lote, fixado no Termo de Referência, Anexo I deste Edital.
2.2. O julgamento das propostas será realizado de acordo com o critério de MENOR PREÇO.

¹⁹ Embora a UEL já tenha investido em cursos para elaboração de ETP e TR, a elaboração dos documentos da fase interna deverá ser aprimorada junto aos setores requisitantes.

2.3 Encerrada a fase de lances, após a negociação, as propostas que permanecerem acima do(s) valor(es) unitário(s) máximo(s) fixado(s) para o(s) item(ns)/lote(s) no sistema Compras.GOV), serão desclassificadas.

6. CONSÓRCIO:

Alterar o texto do item 6.1, para o seguinte:

6.1 A participação de empresas em regime de consórcio não será permitida, uma vez que a presente contratação possui objeto de execução simples e de fácil atendimento por empresas individualmente constituídas, não se justificando a formação de consórcios. Além disso, a vedação visa assegurar maior celeridade e eficiência ao processo licitatório, simplificando a análise documental e a fiscalização contratual, bem como prevenindo riscos relacionados à divisão de responsabilidades entre empresas consorciadas. Assim, busca-se garantir maior competitividade, isonomia entre os licitantes e a efetividade na execução do objeto.

[...]

CONDIÇÕES GERAIS DA CONCORRÊNCIA

[...]

2 EXIGÊNCIAS PARA PARTICIPAÇÃO

Substituir o texto do subitem 2.1, pelo o seguinte:

2.1 Poderão participar deste Pregão, interessados com cadastro no **Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF)**, através do link <https://www3.comprasnet.gov.br/sicaf-web/index.jsf>, cujo ramo de atividade seja compatível com o objeto desta licitação e que apresentem os documentos exigidos para habilitação.

[...]

5. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA

Complementar o texto do subitem 5.1.1, da seguinte forma:

[...]

5.1.1 Valor unitário de cada item/lote;

6. DA ABERTURA DA SESSÃO, CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES

Alterar a numeração do subitem inserido como “5.26, 5.26.1 e 5.26.2”, renumerando-os como 6.26, 6.26.1 e 6.26.2.

[...]

ANEXO I (TERMO DE REFERÊNCIA)

[...]

1.4 DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO:

Revisar e readequar os subitens 1.4.12, tendo em vista que o objeto do contrato é a execução de obra, conforme projeto elaborado pela instituição. De igual modo, revisar a redação e os prazos do

subitem 1.4.19 e readequa-los (se necessário).

[...]

7. CONTRATAÇÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE:

Alterar a redação do subitem 7.1, da seguinte forma:

~~7.1 O presente certame destina-se à **AMPLA DISPUTA**, considerando que não foi verificado nos processos licitatórios de mesmo objeto realizados nesta região, o mínimo de três (3) empresas enquadradas como ME/EPP/MEI (Microempresas, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual) aptas a participar, conforme previsto no art. 120, inciso I, § 2º, inciso II do Decreto Estadual n. 10.086/22.~~

7.1 Considerando que a presente licitação se destina à realização de obra, cujo valor do lote é superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), não se aplica o dever de destinar a licitação exclusivamente para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), conforme estabelecido no art. 48, incisos I e III, da Lei Complementar nº 123/2006. Sendo assim, a licitação será destinada à AMPLA CONCORRÊNCIA, sem a reserva de percentual específico (25%) para ME e EPP, como previsto para casos de aquisição de bens.

[...]

8. CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS COMO COMUNS

Alterar o título do item 8 apenas para "**CLASSIFICAÇÃO DO SERVIÇO**" e alterar o texto do subitem 8.1, da seguinte forma:

8.1 Tratam-se de serviços contratados por escopo, conforme estabelece o inciso VI do art. 392 do Decreto Estadual n.º 10.086/2022, a ser contratado mediante licitação, na modalidade concorrência, em sua forma eletrônica.

9. ACEITABILIDADE DE PREÇOS:

Substituir o texto do subitem 9.1, da seguinte forma:

~~9.1. O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de LICITAÇÃO, na modalidade PREGÃO, sob a forma ELETRÔNICA, com adoção do critério de julgamento pelo MENOR PREÇO do item e desde que atendidas as especificações técnicas especificadas no Edital para cada objeto, conforme os subitens n. 1.2.1 e 1.2.2. do Termo de Referência (Anexo I) e as condições exigidas no item 6 do presente Edital.~~

9.1. O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de LICITAÇÃO, na modalidade **CONCORRÊNCIA PÚBLICA**, sob a forma ELETRÔNICA, com adoção do critério de julgamento pelo MENOR PREÇO do item/**lote** e desde que atendidas as especificações técnicas especificadas no Edital para cada objeto, conforme os subitens n. 1.2.1 e 1.2.2. do Termo de Referência (Anexo I) e as condições exigidas no item 6 do presente Edital.

12. FORMA DE PAGAMENTO

Alterar o texto dos subitens 12.3 e 12.4, da seguinte forma:

[...]

~~12.3 O prazo estabelecido no item 12.1 ficará suspenso na hipótese prevista no item 12.4.1 das Condições Gerais do Pregão.~~

12.3 O prazo estabelecido no item 12.1 ficará suspenso na hipótese prevista no item 12.4.I das Condições Gerais **da Concorrência**.

~~12.4 As notas fiscais devem ser emitidas conforme indicado na Ordem de Compra ou em documento equivalente, constando número da licitação, lote/item e validade dos produtos, para fins de rastreabilidade em estoque.~~

12.4 As notas fiscais devem ser emitidas conforme indicado na Ordem de Compra/**Serviço** ou em documento equivalente, constando número da licitação, lote/item e **validade** dos produtos, para fins de rastreabilidade em estoque.

[...]

ANEXO II

CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº [XXXXXXXXXX]

Replicar as alterações pertinentes indicadas para os mesmos itens no Anexo I - Termo de Referência;

[...]

5. CLÁUSULA QUINTA – DO PRAZO DE EXECUÇÃO E DE VIGÊNCIA

Alterar o texto da cláusula 5.1, da seguinte forma:

~~5.1 O prazo de execução do contrato é de 180 (cento e oitenta) dias, sendo 90 (noventa) dias para a execução da obra, contados a partir da data estabelecida na Ordem de Serviço para início da execução do objeto, e a vigência do contrato se inicia com a assinatura do contrato e é de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir do término do prazo de execução.~~

5.1 O prazo de vigência do contrato é de 180 (cento e oitenta) dias, sendo 90 (noventa) dias para a execução da obra, contados a partir da data estabelecida na Ordem de Serviço para início da execução do objeto, e a vigência do contrato se inicia com a assinatura do contrato e é de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir do término do prazo de execução.

9 PAGAMENTO

Por se tratar de licitação para fornecimento de serviços, substituir a redação do item 9.4, nos termos a seguir:

9.4 As notas fiscais devem ser emitidas conforme indicado na Ordem de Serviço ou em documento equivalente, constando número da licitação, lote/item.

[...]

16. CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DA EXECUÇÃO

*Revisar e readequar a numeração das cláusulas erroneamente numeradas como 1.4.18, 1.4.19, 1.4.20, 1.4.21, 1.4.22 e 1.4.22, devendo ser reenumeradas de forma sequencial às anteriores. Também, **revisar a redação e os prazos constantes do subitem 1.4.19** e readequa-los (se necessário) de acordo com os prazos previstos no edital.*

[...]

18. CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DA INEXECUÇÃO, EXTINÇÃO E PENALIDADES.

*Tendo em vista que é permitida a subcontratação **parcial** do objeto (condicionada a prévia*

autorização da contratante), nos itens 1.4.20, 1.4.21, 17.1, 17.1.1, 17.1.2, 17.2, 17.3 e 17.4 do Termo de Referência e no subitem “16.22”, “16.23”, do contrato, sugere-se alterar o texto do item 18.2.6, conforme abaixo para fins de uniformização e coerência:

~~18.2.6. A subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do CONTRATADO com outrem, a cessão ou transferência total ou parcial do contrato, fusão, cisão ou incorporação, que afetem a boa execução desse, exceto se autorizada pelo CONTRATANTE nos casos permitidos em lei;~~

18.2.6. A subcontratação total do objeto ou parcial (além do percentual permitido de 10%), a associação do CONTRATADO com outrem, a cessão ou transferência total ou parcial do contrato, fusão, cisão ou incorporação, que afetem a boa execução desse, exceto se autorizada pelo CONTRATANTE nos casos permitidos em lei;

19. CLÁUSULA DÉCIMA NONA – DO RECEBIMENTO

Revisar o prazo de recebimento do objeto previsto na cláusula 19.3, tendo em vista que o Edital menciona o prazo de 5 (cinco) dias em seus itens 16.1 e 16.4.

Além das correções apontadas neste tópico, **para facilitação**, em reiteração às correções que constam em destaque neste parecer, **devem ser realizadas ainda as seguintes diligências:**

1) Seja complementada a pesquisa de preços de fls. 34-40, realizando a compravação no processo dos valores dos itens que não possuem indicação do parâmetro (fonte) na planilha orçamentária de fls. 34-40. Também, seja apresentada justificativa para a não utilização do SINAPI para os itens (1.4, 2.12, 3.2, 4.3, 8.1, 9.5, 9.6, 13.3, 14.17, 16.5, 17.4, 17.6, 17.7, 17.8, 17.9, e 18.1) ou os motivos para a não observância dos parametros elencados nos incisos do art. 23, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021, e artigo 471, do Decreto Estadual n.º 10.086/2022, devendo ser retificada a planilha caso necessário.

Outrossim, considerando que o valor estimativo da contratação ocorreu no mês de março do ano de 2026 e que o parametro utilizado na pesquisa foi o SINAPI, o qual é atualizado mensalmente, recomenda-se que seja realizada a atualização do valores unitários dos itens que compõem a planilha orçamentária, de acordo com a última referência (setembro/outubro de 2026) e por consequência sejam atualizados os demais documentos que mencionem valor no caso de alteração do preço em razão da atualização (Requisição de Serviço, ETP, Edital, DDO, e eventuais outros);

2) Seja anexada a Portaria de designação dos Agentes de Contratação ao processo (Portaria UEL n.º 1918 - 23/06/2026), antes da publicação do edital;

3) Considerando que os documentos “Documento de Formalização de Demanda – DFD” (fls. 02-04) e “Aprovação do Estudo Técnico Preliminar” (fl. 06) não foram assinados pela Reitora da Universidade Estadual de Londrina, por se tratar de contratação de OBRA, na modalidade Concorrência, faz-se necessária a assinatura da Reitora;

4) Seja apresentada nova Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO), a fim de que conste declaração da autoridade competente indicando que a despesa tem adequação com a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2026, tendo em vista que na Declaração de fl. 210 consta equivocadamente a adequação com a LOA de 2025;

5) Considerando as reiteradas manifestações sobre o cronograma físico-financeiro ao longo da instrução processual, orienta-se que a área técnica anexe ao processo o cronograma físico-financeiro referencial, de forma que posteriormente a licitante vencedora apresente o documento preenchido e readequado juntamente com a proposta final, passando o mencionado cronograma a fazer parte do contrato, nos termos da cláusula 6.2.1 do contrato;

6) Observar o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis para a apresentação de propostas e lances por se tratar de licitação de obra, que adota o critério de julgamento de menor preço, conforme determina o art. 55, inciso II, alínea “b”, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Após a realização das correções, complementações e diligência apontadas neste tópico, esta Procuradoria Jurídica entende que o presente processo estará em conformidade com a legislação vigente e em condições de ser levado a sua fase externa:

Cumprе ressaltar que este parecer analisa, exclusivamente, os elementos constantes deste Processo Administrativo até a presente data, sem adentrar no mérito de conveniência e oportunidade das decisões tomadas, nem se manifestar conclusivamente sobre aspectos de natureza técnico-administrativa que não impliquem em temas jurídicos

Reforça-se, ainda, que o juízo de conveniência e oportunidade cabe ao gestor e demais aspectos financeiros, logísticos, técnicos e administrativos são de responsabilidade dos respectivos setores competentes, em observância ao princípio da segregação de funções, previsto no artigo 5º da Lei Federal n.º 14.133/2021.

É o parecer.
Londrina, 25 de setembro de 2026.

Paulo Roberto Mariano – advogado
OAB/PR n.º 65.755

Vinícius de Melo Silva – Procurador Jurídico
OAB/PR n.º 92.576

Documento: **MCE25.586.2502ExecucaodeObradaEndoscopiaCRIEeNucleodeEpidemiologiadoHU0426.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Paulo Roberto Mariano de Faria Junior (XXX.456.289-XX)** em 25/09/2026 18:23 Local: UEL/HU/DS/AJ, **Vinicius de Melo Silva (XXX.422.139-XX)** em 26/09/2026 17:13 Local: UEL/HU/DS/AJ.

Inserido ao protocolo **25.586.250-2** por: **Paulo Roberto Mariano de Faria Junior** em: 25/09/2026 18:22.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código: