



PREFEITURA MUNICIPAL DE **PINHAIS**

ESTADO DO PARANÁ

PARECER: 1021/2025 – PROGE.
INTERESSADO: Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Orçamento – SEPFO.
REFERENTE: Protocolo nº 51.623/2025.
ASSUNTO: Licitação. Fase preparatória. Análise da minuta de edital. Aprovação.

1. Síntese do Requerimento

A Secretaria Municipal de Administração, por meio do Departamento de Compras e Licitações, encaminhou-nos os autos de protocolo nº **51.623/2025** para que se avalie os atos praticados na instrução do **Pregão Eletrônico** para o Registro de Preços para a ***“Contratação de Empresas Especializadas de Sondagens e Ensaios Geotécnicos para elaboração de ensaios de campo nas áreas de geologia/geotecnia - Sondagem SPT-T (NBR 6484/2020)”***.

O valor estimado da licitação totaliza **R\$ 247.007,00 (duzentos e quarenta e sete reais e sete centavos)**.

O procedimento foi instruído com os seguintes documentos: documento de formalização da demanda (seq. 16.2); estudo técnico preliminar (seq. 16.3); termo de referência (seq. 16.4); termo de referência (seq. 16.4); justificativa de contratação (seq. 16.5); justificativa de registro de preços (seq. 16.6); justificativa de preço (seq. 16.7); justificativa para exigência dos atestados de capacidade técnica operacional e profissional (seq. 16.8); cotações (seq. 16.9); dados DEPOR (seqs. 19.2 e 19.3); requisição ao compras (seq. 21.2); pedido de licitação (seq. 21.3); despacho DEPOR (seq. 36.2); justificativa para exigência da comprovação da qualificação econômico financeira (seq. 50.3); despacho do DECOL (seq. 53.2); termo de referência (seq. 55.3); despacho (seq. 55.4); decreto de nomeação do pregoeiro e agentes de contratação (seq. 58.2) e minuta de edital (seq. 58.3).

Em análise inicial esta Procuradoria solicitou algumas adequações, conforme despacho de seq. 66.2. Posteriormente, foi acostada aos autos a análise de risco (seq. 70.2) e o despacho (seq. 70.3).





PREFEITURA MUNICIPAL DE **PINHAIS**

ESTADO DO PARANÁ

Acompanhado desta e outras informações, vêm os autos para prolação de parecer.

2. Análise

Inicialmente cumpre mencionar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme artigo 53, § 4º, da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

2. a) Da utilização do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois os serviços a serem contratados (sondagens e ensaios geotécnicos) foram qualificados como serviço comum de engenharia pela unidade técnica (artigo 6º, XIII e artigo 29 da Lei n.º 14.133, de 2021) (seq. 16.3, item 1.13).

O art. 6º, XXI, da Lei n.º 14.133/2021 define serviço comum de engenharia como aquele que possui padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por especificações usuais de mercado.

A sondagem à percussão (SPT) é regida por norma técnica estrita (NBR 6484/2020), que dita desde o peso do martelo (65kg) até a altura de queda (75cm) e o método de contagem de golpes. Não há, neste serviço, predominância de intelectualidade criativa que justificasse uma Concorrência por Técnica e Preço. A intelectualidade existe na interpretação (laudo), mas a execução é padronizada.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Destaque-se que, à luz, do artigo 6º, XLI, Lei n.º 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

A escolha do modo de disputa combinado aberto e fechado foi justificada por diversos fatores que visam aprimorar a competitividade e a transparência no processo licitatório, como a ampla competição inicial, elemento surpresa, fechamento focado na vantagem, redução de possíveis conluios, sigilo e integridade, maior eficiência e agilidade, e estímulo à redução de custos.

2. b) Do sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços – SRP – poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente.

No caso, a opção pelo Sistema de Registro de Preços está devidamente justificada no ETP e no Despacho da SEPFO (seqs. 16.3 e 16.6). A natureza da demanda é imprevisível quanto ao quantitativo exato e ao momento da necessidade.

Assim, pelo exposto, considera-se cabível a adoção do Sistema de Registro de Preços.

2.c) Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei n.º 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- i) documento para formalização da demanda;
- ii) estudo técnico preliminar;
- iii) mapa(s) de risco;
- iv) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos seqs. 16.2, 16.3, 70.2 e 55.3.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Especificamente quanto ao termo de referência, o artigo 6º, XXIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, o define como 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.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos acima citados.

2. d) Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi devidamente justificada nos seguintes termos:

A Prefeitura Municipal de Pinhais através do Departamento de Projetos da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças - SEPFO está realizando um conjunto de projetos de engenharia e arquitetura na cidade. Para o desenvolvimento dos projetos, os serviços de sondagens desempenham um papel fundamental na tomada de decisões na fase de concepção, garantindo a viabilidade, segurança, mitigação de riscos, qualidade da construção e conformidade com regulamentações e normas técnicas.





PREFEITURA MUNICIPAL DE **PINHAIS**

ESTADO DO PARANÁ

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observa-se, ainda, que são vedadas especificação do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (artigo 9º, da Lei n.º 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Portanto, não se verificou a existência de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias.

2. e) Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

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.

No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 40, V, “b”, § 2º, Lei nº 14.133/2021):

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e





PREFEITURA MUNICIPAL DE **PINHAIS**

ESTADO DO PARANÁ

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Ademais, o parcelamento não será adotado quando (art. 40, V, “b”, § 3º, Lei nº 14.133/2021):

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

No caso em tela a Secretaria Consulente pontou que: “O parcelamento da solução não é possível, sendo que neste caso o mais adequado é a divisão em lote único”.

Posteriormente, ainda, esclareceu que: “Cumpre esclarecer que o objeto pretendido consiste na execução de sondagens geotécnicas do tipo SPT, configurando-se como um único objeto técnico, composto de forma indissociável pelas seguintes etapas interdependentes: 1. mobilização da equipe e dos equipamentos de sondagem; 2. execução dos ensaios de campo (SPT), com quantitativos variáveis de furos conforme as características geotécnicas e dimensões de cada terreno; 3. elaboração de relatório técnico geotécnico único por terreno, consolidando os dados obtidos em campo, com emissão da ART do responsável técnico. O produto final da contratação não é a mobilização nem o ensaio isoladamente, mas o relatório técnico conclusivo, que somente pode ser elaborado a partir da execução integrada dessas etapas. Embora o serviço seja composto por mais de uma etapa, não há divisibilidade técnica do objeto, uma vez que cada terreno analisado resulta em um único relatório técnico consolidado, e a separação dos itens comprometeria o atingimento do objetivo da contratação. Dessa forma, a execução das sondagens e a interpretação dos resultados devem ser conduzidas sob responsabilidade técnica única, em conformidade com a ABNT NBR 6484:2020, razão pela qual o objeto é considerado lote único. Sob o aspecto econômico, o parcelamento do objeto também se mostra inviável, nos termos do art. 40, V, “b”, § 3º, I, da Lei nº 14.133/2021. A mobilização de equipamentos e equipes especializadas representa parcela significativa do custo do serviço, e a contratação separada de mobilização e execução implicaria mobilizações repetidas, elevando substancialmente o





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

custo global da contratação. Considerando que o número de furos por terreno não é previamente fixo, variando conforme condições encontradas em campo, e que a mobilização ocorre uma única vez por terreno, independente do número final de furos, a contratação integrada permite a diluição do custo fixo da mobilização, que representa parcela relevante do custo do serviço, em todo o quantitativo efetivamente executado. Ademais, para cada terreno analisado é gerado um único relatório técnico consolidado, o que reforça a necessidade de responsabilidade técnica única. Conclui-se que: - o objeto não é tecnicamente divisível, pois sua fragmentação comprometeria a qualidade da execução e a responsabilidade técnica. - a contratação em lote único atende ao disposto no art. 40, V, "b", § 3º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que o parcelamento não se mostra tecnicamente viável nem economicamente vantajoso. - a opção adotada está alinhada à Súmula TCU nº 247, considerando que o parcelamento acarretaria prejuízo ao conjunto do objeto pretendido e aumento custo global da contratação" (seq. 70.3).

Portanto, a decisão pelo lote único é juridicamente regular, pois fundamentada em razões técnicas que demonstram que o parcelamento traria prejuízo ao conjunto e risco à segurança das obras.

2. f) Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021), as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

Se a Administração entender que os bens não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

No caso em tela, consta no item 11.43 do Edital que: "11.43 Atender aos requisitos de sustentabilidade presentes no art. 66 do Decreto Municipal nº 351/2023 e ainda: 11.43.1 Priorizar metodologias e práticas que minimizem o desperdício de materiais, incentivando o uso de meios digitais para elaboração e apresentação dos estudos e relatórios técnicos, reduzindo a necessidade de impressões em papel".





PREFEITURA MUNICIPAL DE **PINHAIS**

ESTADO DO PARANÁ

Atendendo, desse modo, a determinação legal.

2. g) Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Verifica-se que foram estimados os custos da contratação, conforme documentos de seqs. 16.7 e 16.9, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos, conforme justificativa de preços.

Em resumo, a formação de preços neste processo licitatório foi realizada de forma criteriosa, buscando equilibrar a obtenção do menor preço com a garantia de que as propostas sejam exequíveis e reflitam a realidade do mercado.

2. h) Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

Por fim, tal exigência foi atendida, pois houve a juntada de documento ao seq. 58.2 que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (artigo 8º, § 1º e 5º, da Lei n.º 14.133/2021).

2. i) Da participação de ME, EPP

A Lei Complementar n.º 123/2006 prevê, em regra, tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

No caso em tela foi previsto que: "7.2.1 A participação neste pregão será ampla."





PREFEITURA MUNICIPAL DE **PINHAIS**

ESTADO DO PARANÁ

A Secretaria Consulente pontuou que: “Neste caso, embora o valor global estimado da ata de registro de preços seja superior a R\$ 80.000,00, a análise deve considerar não apenas o valor global estimado da ata, mas principalmente a forma de contratação e execução decorrente do Sistema de Registro de Preços, em que cumpre destacar que: • o Sistema de Registro de Preços não gera contratação imediata pelo valor total estimado; • cada demanda será formalizada por Ordem de Serviço específica, ensejando contrato individual; • a contratação prevê a emissão de até 25 relatórios de sondagem, correspondentes a diferentes terrenos e necessidades técnicas, configurando, portanto, até 25 contratações distintas. Dessa forma, o valor efetivamente contratado por ordem de serviço será, na maioria dos casos, inferior a R\$ 80.000,00, enquadrando-se no limite previsto no art. 48, I, da LC nº 123/2006, o que: • permite a plena participação de microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) no certame; • possibilita que essas empresas sejam contratadas para executar serviços compatíveis com sua capacidade operacional. Assim, a estrutura do certame não impede a participação de ME/EPP, ainda que não haja reserva formal de cota no edital. Ao contrário, o modelo adotado favorece a contratação de empresas de menor porte, uma vez que os contratos decorrentes da ata possuem valores reduzidos e compatíveis com sua capacidade operacional. Ressalta-se que o não parcelamento adotado no certame não se refere ao fracionamento do objeto em contratos distintos de grande porte, mas decorre exclusivamente da impossibilidade técnica de separar os itens que compõem o serviço de sondagem, quais sejam: • mobilização; • execução da sondagem SPT; e • elaboração do relatório técnico. Tais etapas constituem um único serviço técnico integrado, não sendo passíveis de contratação isolada sem prejuízo à qualidade e à responsabilidade técnica, conforme já devidamente fundamentado anteriormente. A aplicação de cota reservada geraria efeitos contrários ao interesse público, ao exigir a duplicação de mobilizações, elevando o custo global da contratação, além de acarretar potenciais prejuízos à qualidade dos resultados, em razão da fragmentação da responsabilidade técnica. Dessa forma, a indivisibilidade técnica do objeto afasta a aplicação da cota reservada prevista no art. 48, III, da LC nº 123/2006, sob pena de prejuízo ao conjunto do objeto, enquadrando-se a hipótese na execução prevista no art. 49, III, da referida lei”.





PREFEITURA MUNICIPAL DE **PINHAIS**

ESTADO DO PARANÁ

Conforme anteriormente mencionado, o objeto foi considerado indivisível por razões técnicas (risco geológico e responsabilidade unificada). Se o objeto não pode ser parcelado tecnicamente (Súmula 247 TCU), ele também não pode ser parcelado para fins de cota de ME/EPP.

2. j) Da minuta de edital

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no artigo 25, caput, da Lei n.º 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

Ora, no caso em tela, no edital consta o objeto da licitação (item 2) e as regras relativas à convocação (itens 7 a 9), ao julgamento (item 11), à habilitação (item 12), aos recursos (item 13) e às penalidades da licitação (item 19), à fiscalização e à gestão do contrato (item 6, anexo I), à entrega do objeto (item 8, anexo I) e às condições de pagamento (item 12, anexo V).

2. k) Da disponibilidade orçamentária

No presente caso, em atenção ao artigo 6º, XXIII, “j”, c/c artigo 18, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021, consta ao seq. 36.2 a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

Portanto, diante do exposto, não se vislumbram impedimentos ao prosseguimento do feito, desde que atendidas às ressalvas.

3. Conclusão

À guisa destas considerações, observa-se que o processo está adequado para o seu prosseguimento.

Em linhas finais, aproveita-se o ensejo para destacar que:

a) a presente manifestação possui natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, **de forma justificada**, adotar ou não





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

a orientação exposta no parecer.¹ Ou seja, o parecer é espécie do gênero de ato enunciativo, no qual a Procuradoria se limita a exarar um entendimento técnico sobre determinado assunto e emitir orientação jurídica sem caráter mandamental. Destarte, na hipótese de discordância, observados os limites normativos, faculta-se ao gestor exercer seu poder discricionário e praticar ato distinto daquele recomendado no presente parecer;

b) Por fim, destaque-se ainda que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da Secretaria solicitante, bem como das dotações orçamentárias e demais cautelas de praxe, visto que o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

É o parecer.

Pinhais, 19 de dezembro de 2025.

Alfredo Borges Moreno
Procurador Geral do Município

Theo Botelho Marés de Souza
Procurador do Município

Bianca Mara L. Rissi
Assessora Especial de Gabinete

¹ “Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).”

