



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

PARECER JURÍDICO Nº 329/2025
Parecer Inicial de Licitação

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE COMPRA Nº 204/2025
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 088/2025

OBJETO: Contratação de pessoa jurídica para o fornecimento de camisetas personalizadas, destinadas aos servidores da rede municipal de ensino de Quatro Pontes – PR.

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado para análise quanto à regularidade jurídica do procedimento, o processo administrativo cujo objeto está descrito no preâmbulo acima, com preço parâmetro de abertura do certame no valor de R\$ 7.475,00 (sete mil, quatrocentos e setenta e cinco reais). Trata-se de licitação com julgamento de menor preço por item.

Os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à análise:

1. Solicitação de compra/contratação e balancete da despesa resumido (fls. 001-002);
2. Estudo Técnico Preliminar (fls. 003-007);
3. Mapa de Riscos (fls. 008-009);
4. Termo de Referência (fls. 010-019);
5. Termo de responsabilidade e pesquisa de preços (fls. 020-024);
6. Solicitação de abertura de licitação (fl. 025);
7. Autorização para início de processo licitatório (fl. 026);
8. Aviso de licitação (fl. 027);
9. Minuta de edital com anexos (fls. 028-068);
10. Ato de designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio (fls. 069-070);
11. Parecer contábil indicando a existência de recursos orçamentários para pagamento das obrigações (fl. 071).

É, em síntese, o relatório.

2. QUANTO AO CARÁTER OPINATIVO DO PARECER JURÍDICO

A doutrina classifica os pareceres como atos administrativos enunciativos, ou seja, quando é externado uma opinião ou um juízo de valor. Nesse passo, aponta-se, desde já, que o parecer jurídico possui caráter orientativo, ou seja, não cabe à Procuradoria a tomada de decisão,



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

tão somente a apresentação de eventuais recomendações, bem como a análise dos fundamentos jurídicos vinculados ao processo licitatório.

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que *“o parecer é facultativo quando fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, além de não ser vinculante para quem o solicitou. (...) O parecer é obrigatório quando a lei o exige como pressuposto para a prática do ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante).”*

No mesmo sentido segue o entendimento do Supremo Tribunal Federal que assim decidiu:

(...) embora o Parquet tenha afirmado que a agravante teria agido dolosamente em seu parecer, diante da existência de contradições sobre a exclusividade [...], o processo administrativo, em nenhuma das suas manifestações, sinalizou tais ocorrências, sendo certo, ademais, que a denunciada somente detinha competência para emitir parecer técnico sobre a inexigibilidade da licitação sob o prisma estritamente jurídico, não cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, tampouco examinar a veracidade das questões de natureza técnica (como a autenticidade da documentação acostada), administrativa ou financeira, salvo teratologia, que não ficou evidenciada na espécie.

Por outro lado, a manifestação levada a efeito foi de natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar ou não a orientação exposta no parecer. Ou seja, o parecer tem natureza obrigatória (art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93), porém não vinculante (...) (STF, AgReg no HC nº 155.020). Não grifado no original.

O Tribunal de Contas da União também já se posicionou quanto ao caráter opinativo do Parecer Jurídico:

A compulsoriedade legal, no entanto, não alcança os atos de dispensa e de inexigibilidade de licitação [...] Assim, apesar de bastante recomendável que a decisão pela dispensa ou pela inexigibilidade esteja respaldada em parecer jurídico, em não havendo exigência legal para a consulta, a manifestação do parecerista jurídico não se reveste de caráter vinculante, mas opinativo. 14. A esse ponto, observo que a análise e a aprovação das minutas dos contratos pela assessoria jurídica não envolvem, necessariamente, a avaliação do cabimento das hipóteses de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação. (TCU - Acórdão 2121/2010 - Plenário. 011.595/1999-0. Ministro Relator BENJAMIN ZYMLER. Publicação: Dou 01/09/2010.)

Nestes termos, o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 diz que *“Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio da legalidade mediante análise jurídica da contratação.”* O § 1.º do mesmo artigo diz, ainda, que o órgão de assessoramento jurídico, deverá, na elaboração do parecer jurídico apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade, redigindo sua manifestação em linguagem simples e compreensível, de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação, com exposição de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Destaca-se não existir comando legal que determine a fiscalização posterior do cumprimento das recomendações feitas pela Procuradoria Jurídica.



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

Tem-se ainda que o exame realizado se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto a ser contratado, suas características, requisitos, quantidades e demais especificações necessárias, pois, parte-se da premissa de que a autoridade competente se aparelhou de conhecimentos técnicos exigidos para a adequação às necessidades da Administração.

Feitas as considerações preliminares, passa-se à análise do processo.

3. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. Do planejamento da contratação e requisitos do processo licitatório

A Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações) inovou em diversos aspectos em relação à lei anterior, e, no que se refere ao planejamento da contratação, este passou a ser abordado, dentre diversos outros, por ela como um princípio, conforme se verifica na redação do artigo 5.º que dispõe:

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).

Nesse sentido, o art. 18 da referida lei trata da “fase preparatória” da licitação, abordando uma série de condições a serem consideradas nas contratações, desde a identificação da necessidade pretendida por meio da elaboração de estudo técnico preliminar, até a exigência de verificação de compatibilidade da contratação com outros mecanismos de planejamento, como o Plano de Contratações Anual, as leis orçamentárias, e outros instrumentos legais, dentre outros.

Com relação à documentação obrigatória, há expressa previsão no art. 18 da lei, conforme segue:

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:

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;



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

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.

Passa-se então a analisar a documentação trazida no presente certame para cumprimento dos requisitos acima.

3.1.1. Do plano de contratações anuais (art. 18, caput e §1º, II)

O processo licitatório trazido indica a solicitação de abertura da licitação e de compra, contendo a rubrica vinculada, além da assinatura do Secretário (gestor) que demanda a contratação. Nesse passo, existe também a manifestação com relação ao Plano de Contratações Anual (PCA) que, neste Município de Quatro Pontes, passou a vigor no ano de 2025, ou seja, já é de aplicação direta, a partir de tal data.

O PCA possui previsão e aplicação direta a partir da nova lei de licitações, que prevê o seguinte:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

Nesse ponto, veja-se que o inciso VII acima menciona a “possibilidade”. Nesse passo, o TCU¹, em seu sítio institucional, traz algumas recomendações relacionadas ao documento, além de confirmar que se trata de uma “ferramenta fundamental”, mas, novamente, não obrigatória.

Considerando as disposições legais, entende-se que o PCA trata de um instrumento de planejamento e controle internos, buscando a melhor organização das contratações, além de um subsídio na elaboração das leis orçamentária, um cronograma de despesas e uma centralização/compartilhamento de compras.

Neste Município, o PCA está vigente desde o início de 2025 e, para análise dos processos licitatórios, passa-se também a considerar as disposições do documento, bem como eventuais necessidades de alteração. Há ainda o Decreto Municipal nº 180/2023, que estabeleceu os requisitos e conteúdo pertinentes ao PCA, cuja aplicação se deu a partir da primeira elaboração e se considera também na presente análise.

Ainda, apesar de não existir a obrigatoriedade, a partir de sua elaboração se deve seguir o instrumento, como força de controle interno. E eventuais modificações ou divergências com relação ao documento devem sempre prever sua alteração, com vista à manutenção de suas previsões e para fundamentar essas adaptações, além de existir previsão expressa de divulgação pública do documento. Essa é a previsão do art. 16 do Decreto Municipal nº 180/2023:

Art. 16. Durante o ano de sua execução, o Plano de Contratações Anual - PCA poderá ser alterado a qualquer momento, em situações excepcionais, por meio de justificativa aprovada pela autoridade máxima, devendo suas novas versões serem aprovadas e disponibilizadas no Diário Oficial do Município e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP até 10 (dez) dias úteis após o ato de aprovação.

No mesmo ponto, não se ignore a previsão do art. 18 da nova lei de licitações, de que haja uma expressa previsão e compatibilidade da contratação com o PCA, quando elaborado:

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: (...)

Considerando a fundamentação acima, verifica-se, na documentação do certame, que não há previsão no PCA. Deste modo, deve-se haver a devida análise e acréscimo no documento, com posterior publicação em sítio oficial, mantendo-se as datas e informações adequadas à realidade das contratações locais.

3.1.2. Estudo Técnico Preliminar (ETP) (art. 18, I e §§1º a 3º)

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é documento obrigatório previsto no art. 18, I e §1º da nova lei de licitações à fase preparatória. Sua definição consta no art. 6º, XX da lei.

¹ <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/2-3-2-3-plano-de-contratacoes-anual-pca/>



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

Lei nº 14.133/2021, no artigo 18, inciso I e §1º, trouxe a referida exigência como etapa preliminar da contratação. Existem treze incisos no §1º que descrevem o conteúdo/elementos obrigatórios ao ETP:

Art. 18 (...)

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

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

O Decreto Municipal nº 183/2023, que regulamenta os requisitos obrigatórios do ETP, possui disposições semelhantes (art. 8º). Nesse ponto, deve-se cumprir com os requisitos tanto da



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

lei quanto do decreto e eventual ausência de qualquer dos conteúdos exigidos deve ser devida e expressamente justificado no próprio documento.

Veja-se que o ETP é um documento que traz toda a fundamentação fática e jurídica à realização da contratação. Deve o setor solicitante demonstrar a motivação, as estimativas, a descrição, providências, enfim, tudo aquilo que seja de detalhe e relevância para o processo licitatório, demonstrando a necessidade da contratação do produto/serviço objeto da licitação.

Diante dessa regulamentação, em análise do ETP, verifica-se o cumprimento dos requisitos mínimos que são exigidos na legislação acima citada.

3.1.3. Termo de Referência (TR) (art. 18, II)

O art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, define o termo de referência (TR) como documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

Art. 6º (...)

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.*

Consta ainda, no §1º do art. 40 da nova lei de licitações, a seguinte disposição:



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

Art. 40 (...)

§ 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.

O TR, portanto, é documento em que constam as especificidades do objeto da licitação, os fundamentos à contratação, requisitos, execução do objeto, local de entrega, garantias, enfim, tudo aquilo que se mostre necessário à consecução dos produtos/serviços que se pretende contratar. Nesse passo, trata-se também de documento que será anexo ao edital da licitação, por complementá-lo e se tratar de obrigatoria vinculação.

As disposições e conteúdo do TR, além da norma legal acima, também são encontradas no Decreto Municipal nº 182/2023. A administração deve, portanto, atentar-se às disposições acima mencionadas, observando os requisitos e conteúdo vinculados ao TR.

Nesse ínterim, em análise eminentemente formal, verifica-se que o TR contemplou, em geral, as exigências contidas na legislação e decreto acima mencionados.

3.1.4. Dos preços referenciais (art. 18, IV e XI)

Os preços para contratações públicas são de relevante análise, pois se vinculam aos diversos princípios da nova lei de licitação, como a proporcionalidade, a economicidade, o interesse público e a legalidade. Já de início, antes mesmo da fase externa, caso se perceba um direcionamento nos preços ou uma falha na fundamentação/definição, pode-se impossibilitar o correto seguimento de todo o certame.

A nova lei de licitações possui previsões específicas relacionadas à captação dos preços referenciais para elaboração de um certame. No presente caso, considerando-se bens e serviços em geral, consideram-se as seguintes disposições:

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.

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

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

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

Conforme literalidade da norma, pode-se utilizar uma ou mais formas, sejam combinadas ou não, desde que adotados os parâmetros acima elencados. Em uma evolução da jurisprudência existe, por exemplo, o TCU publicou o Acórdão nº 1875/2021, em que expressamente dá preferência à coleta de preços oriundos de outros certames públicos para, em últimos casos, utilizar-se de consulta direta em fornecedores (conforme inciso IV acima):

Acórdão 1875/2021-TCU-Plenário:

9.5.1. as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames;

9.5.2. a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais;

Nesse ponto, em análise dos princípios da licitação, especialmente da economicidade, corrobora-se do entendimento do TCU, compreendendo-se que a utilização de contratações similares – considerando-se a amplitude do sistema público – disponível em diversos sistemas de verificação (TCE, TCU, PNCP etc.) traz uma segurança jurídica e similaridade de contratação para o certame. O TCE-PR reforça, através do Acórdão 1719/2018 – Tribunal Pleno², que a coleta de variadas fontes de orçamentos e análise crítica dos preços se mostra necessária:

(...) as opções de contratação devem ser obtidas com diversificação das soluções possíveis, de fontes de orçamento e da análise crítica dos resultados obtidos, possibilitando ao gestor desconsiderar aqueles resultados que, notadamente, não representam a realidade do mercado, pois de preços excessivos ou inexequíveis, sempre de maneira motivada.

(...) As pesquisas de mercado e de preços constituem etapas da fase interna da contratação, especificamente da fase de planejamento, e são a base para que a futura contratação alcance os fins públicos pretendidos com eficiência e efetividade.

Ainda, menciona-se que o Ministério Público do Paraná, através da Recomendação Administrativa nº 06/2024, encaminhou a este Município de Quatro Pontes o entendimento e a

² A decisão mencionada tem força normativa, nos termos do art. 316 do Regimento Interno do TCE/PR que diz: "A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por quórum qualificado, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema a partir de sua publicação."



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

demanda para que se priorizem as buscas em sistemas públicos ao invés da procura direta de orçamentos de fornecedores. Essa recomendação foi acatada pelo Prefeito Municipal e encaminhado Memorando nº 02/2025 do Jurídico, com as orientações pertinentes, que se reforcem neste momento.

Para este último caso, destaco que é necessária uma fundamentação pertinente, demonstrando-se a forma de coleta do orçamento e que existam os requisitos mínimos de: qualificação da empresa, data do orçamento, prazo de validade, assinatura, descrição do objeto, valor unitário e total, endereço físico e eletrônico, telefone de contato e identificação do responsável (art. 5º, §4º do Decreto Municipal nº 184/2023).

O Decreto Municipal nº 184/2023 traz as normas internas à realização das pesquisas de preços, destacando-se seu art. 3º, que menciona a obrigatoriedade de um documento fundamentando a pesquisa de preços e as formas de coleta dos orçamentos e os arts. 4º e 5º, que mencionam a procura da realidade regional, além da reprodução dos incisos do §1º do art. 23 da nova lei de licitações. Veja-se ainda que o § 1º do art. 5º menciona a obrigatoriedade de serem considerados os preços já praticados pela administração local: *"Quando existentes, os preços praticados pela própria Administração serão, obrigatoriamente, considerados como uma das referências de preço."*

Por essas disposições, verifica-se o intuito das normas de que se procure a maior proximidade com os preços de mercado e condições semelhantes em que a administração dos entes públicos esteja realizando suas contratações. É de se destacar, inclusive, que a pesquisa de preços influencia diretamente no resultado das licitações, pois preços muito abaixo do mercado podem resultar em uma licitação deserta, ao mesmo passo que valores extremamente superiores podem gerar uma disputa menos favorável à municipalidade ou o indício de inexequibilidade em situações em que não seja configurada.

De toda forma, para análise do processo administrativo (fase preparatória), considerar-se-ão os orçamentos trazidos, a forma de contratação pretendida e os entendimentos acima especificados (TCE-PR, TCU e MP-PR). Não cabe à Procuradoria uma minuciosa e técnica análise dos preços em si trazidos pelos solicitantes, especialmente diante das particularidades relacionadas a cada objeto e serviço pretendido. A análise se dá eminentemente com relação ao cumprimento dos termos legais e da existência da documentação que fundamente o preço trazido ao objeto da licitação.

Em uma análise eminentemente formal do processo licitatório trazido, verifica-se que os preços foram estimados através de orçamentos com fornecedores, havendo a assunção e assinatura de responsabilidade pelos que realizaram tal pesquisa, bem como a devida fundamentação para optar por tal critério, o que, pela análise trazida, de forma eminentemente jurídica, cumpre com os requisitos formais à pesquisa de preços.

3.1.5. Quanto à modalidade licitatória e critérios de julgamento (art. 18, VIII)

Do edital acostado ao procedimento, verifica-se que o pregão eletrônico foi a modalidade de licitação escolhida para o processamento do certame. Sendo que a escolha se mostra adequada, ante o disposto no artigo 6º, inciso XIII, c/c art. 29, ambos da nova lei de licitações:



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

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

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

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.

Considerando o objeto a ser licitado, o critério de julgamento é possível que se dê sob o tipo menor preço ou maior desconto, tendo em vista se tratar de bem comum (art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021).

3.1.6. Edital e Anexos (art. 18, III, V, VI, VII e IX)

O edital é considerado, para além das condições de participação, como uma lei entre as partes. A partir da adesão ao edital, a licitante deve seguir suas disposições, salvo casos eminentemente declarados como ilegais. Há a possibilidade, inclusive, de se apresentarem pedidos de esclarecimento ou impugnações aos termos do certame, conforme art. 164 da nova lei de licitações, em que haverá um prazo mínimo de 3 (três) dias úteis para isso.

Diante dessas disposições, evocando-se também o princípio da vinculação ao edital, tem-se que a documentação deve ser padronizada às compras e serviços, inclusive se considerando as minutas de editais e contratos, conforme art. 25, §1º c/c art. 19 da nova lei de licitações. Essa padronização garante maior eficiência e celeridade aos processos, no mesmo passo em que se possibilita o melhor controle direto da documentação.

Neste Município, a documentação passa por essa regra e, para análise jurídica ora realizada, destaca-se que não é de competência da Procuradoria uma verificação termo a termo da documentação, especialmente diante da existência de minutas previamente elaboradas para os certames. Reforça-se, ainda, o disposto no art. 53 da nova lei de licitações.

A regra da nova lei de licitações com relação aos editais pode ser observada em seu art. 25:

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

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



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

Com relação aos contratos, que são anexos ao edital (além do TR que já foi objeto de análise neste parecer e de modelos para preenchimento), destaca-se o art. 92 da nova lei de licitações:

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

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção. (...)

A citação literal dos dispositivos se mostra relevante para que o setor competente, ao dispor sobre as condições do edital e seus anexos, cumpra com as determinações legais vinculadas.

Na documentação ora analisada, verifica-se que, tanto no edital quanto no contrato, a Administração respeitou as normas gerais, especialmente com relação às descrições do objeto, condições de contratação, regras do certame, forma do contrato, previsão de responsabilidades das partes, prazos de execução e especificações gerais vinculadas à licitação.

3.1.7. Análise de riscos (art. 18, X)

No que se refere à **análise de riscos**, o art. 18, X da Lei nº 14.133/2021 menciona o documento. Em âmbito municipal, o Decreto Municipal nº 199/2023 dispõe sobre as práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, sendo que o art. 4º do Decreto estabelece o gerenciamento dos riscos envolvidos em todas as etapas do processo da contratação. Ademais, o art. 6º determina que o gerenciamento de riscos se materializa no documento denominado Mapa de Riscos.

É importante destacar que o gerenciamento de riscos se mostra como uma importante prática capaz de prevenir e planejar eventuais riscos envolvidos no processo de contratação, possibilitando ao gestor público, de antemão, planejar e dar respostas a incidentes que possam ocorrer durante todo trâmite da contratação, minimizando possíveis prejuízos ao serviço público prestado à população.³

No presente processo, o mapa de riscos foi anexado e, em uma análise eminentemente jurídica, preenche os requisitos legais.

3.2. Das regras especiais à contratação de ME/EPP

A Lei Complementar Federal nº 123/2006 traz algumas disposições que garantem tratamento diferenciado e favorecido às empresas classificadas como ME e EPP, ou seja, micro e pequenas empresas. Essa regra se mostra de obrigatório cumprimento pela administração pública, em todos os âmbitos da federação e qualquer excepcionalidade à regra deve ser devidamente justificada, de forma expressa e escrita, no processo licitatório.

Destacam-se, na presente análise, os arts. 47 a 49 da LC 123/2006:

³ Para exemplificar a importância da análise de riscos, cito o ACÓRDÃO Nº 11/24 - Tribunal Pleno do TCE-PR, pelo qual foi suspensa licitação de coleta seletiva, sendo que umas das razões pela suspensão foi a ausência de Matriz de Riscos.



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

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 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.

§ 1º (Revogado)

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

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;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

Por essa legislação, entende-se pela obrigatoriedade de aplicação desses dispositivos para licitações que possuam valor global ou itens/lotes abaixo dos R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

Novamente, reforça-se, que qualquer exceção a essa regra deve ser de forma escrita e expressa justificada, conforme **Prejulgado nº 27 do TCE-PR**:

I – Aprovar o presente Prejulgado, no sentido de que este Tribunal fixe o seguinte entendimento:

(...)

iii) Conforme o disposto no art. 48, inciso I da Lei Complementar n.º 123/2006, é obrigatória a realização de licitação exclusiva à participação de microempresas e empresas de pequeno porte sempre que os itens ou lotes submetidos à competição tenham valor adstrito ao limite legal de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Para bens de natureza divisível, cujo valor ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a Administração deve reservar uma cota de 25% (vinte e cinco por cento) para disputa apenas entre as pequenas e microempresas. Com relação aos serviços de duração continuada, o teto deve ser considerado para o calendário financeiro anual;

iv) A aplicação dos instrumentos de fomento dos incisos I e III do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 é obrigatória à Administração Pública, somente podendo ser afastada nas hipóteses retratadas no art. 49 do mesmo diploma legislativo, exigindo-se, em qualquer caso, motivação específica e contextualizada quanto à sua incidência.

Veja-se, inclusive, que bens de natureza divisível que ultrapassem o valor de R\$ 80.000,00 devem ter uma cota de 25% reservada às ME/EPP.

Deste modo, trazida a devida fundamentação, em uma análise jurídica do presente certame, verifica-se que houve o cumprimento do requisito, pois a licitação está abaixo do valor previsto na lei é destinada exclusivamente às ME/EPP.

3.3. Vedações às especificações restritivas

Destaca-se ainda que, nos termos do art. 9º da nova lei de licitações, são vedadas especificações/exigências do objeto que, por excessivas, impertinentes, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do processo:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei. (...)

Desse modo, a Secretaria solicitante e o Setor de Licitações e Contratos deverão adotar as devidas precauções para garantir que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Essas medidas são destacadas para que se preze pela competitividade e economicidade do certame, possibilitando-se às licitantes que participam em igualdade de condições.

3.4. Designação formal de Pregoeiro/Agente de Contratação e Equipe de Apoio

O art. 8º, §§1º e 5º da nova lei de licitações dispõe que a Administração deverá designar o agente de contratação e a equipe de apoio para conduzir as licitações e prestar auxílio aos atos necessários. No pregão, o agente de contratação será designado pregoeiro e houve a juntada, no presente processo, da documentação relativa a essa nomeação.

3.5. Quanto à publicidade do Edital

O art. 54, *caput* e §1º c/c art. 94 da nova lei de licitações dispõem ser obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos, além do termo de contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação:

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. (...)*

Para a eficácia do contrato e seus aditamentos, é indispensável a sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP):

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Considerando a natureza da contratação, o prazo mínimo, contado a partir da data de divulgação do edital, para a apresentação das propostas e lances deverá ser de 8 (oito) dias úteis, tendo em vista também o critério de julgamento (menor preço ou maior desconto), conforme artigo 55, I, "a" da Lei nº 14.133/2021.



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

4. CONCLUSÃO

Diante do acima exposto, a Procuradoria se manifesta pela regularidade jurídica do certame e opina por seu prosseguimento, ressaltando-se os pontuais apontamentos trazidos no parecer. Adotadas as cautelas acima e respeitados os princípios aplicáveis ao processo licitatório na forma do art. 5º da nova lei de licitações, o feito estará apto para avançar à fase externa.

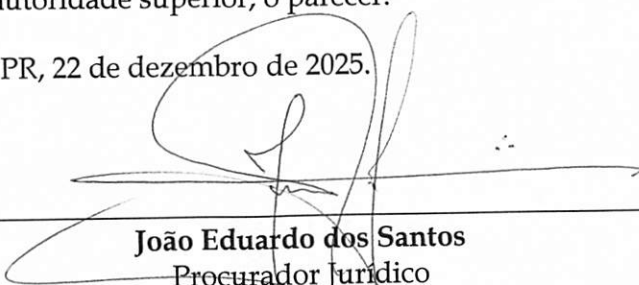
Por oportuno, tem-se que os critérios e análise do mérito (oportunidade e conveniência do pedido) são de competência técnica da Secretaria solicitante, bem como quanto aos aspectos técnicos e à verificação de dotação orçamentária, sendo que o presente parecer abrange apenas os aspectos jurídicos formais do pedido.

Este parecer está vinculado aos documentos e declarações apresentadas pelos consulentes, de modo que a inveracidade dos dados apresentados, omissões, fraudes ou inexatidão não foram objeto de análise.

Qualquer modificação ou entendimento diverso poderá ser adotado pela autoridade superior, caso entenda ser o mais adequado ao interesse público.

Este é, *s.m.j.* da autoridade superior, o parecer.

Quatro Pontes - PR, 22 de dezembro de 2025.



João Eduardo dos Santos
Procurador Jurídico
Portaria nº 704/2024 - OAB/PR 107.714