



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO

PREGÃO 52/2025

PROCESSO 98/2025

Interessado: Departamento de Licitações e Contratos

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico, que tem por objeto Contratação de empresa especializada e tecnicamente qualificada para prestação dos serviços de Instalação da Infraestrutura de Rede de Fibra Óptica e Fornecimento de Links Dedicados de 2Gbps simétrico (download/upload) com 100% de banda garantida, ao Município de Itaipulândia, para o transporte de dados via fibra óptica (100% fibra), deflagrado pela secretaria de Administração, no valor estimado de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais).

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

- autorização da autoridade administrativa
- estudo técnico preliminar
- pesquisa de preços
- termo de referência
- indicação da disponibilidade orçamentária
- minuta de edital com anexos

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

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, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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.

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

DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N.º 14.133, de 2021 COM A LEI N.º 8.666, de 1993, A LEI N.º 10.520, de 2002 E A LEI N.º 12.462, de 2011.

Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n.º 14.133, de 2021 com a Lei n.º 8.666, de 1993, Lei n.º 10.520, de 2002 e a Lei n.º 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei n.º 14.133, de 2021).

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

Para as atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a celebração da contratação. Tal providência encontra-se atendida.

Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da [Lei nº 14.133, de 2021](#)). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados, com exceção do mapa de riscos, o que também não foi justificado.

Muito embora o estudo técnico preliminar seja ferramenta natural para o gerenciamento de riscos, há riscos relevantes que não conseguem ser tratados de forma satisfatória, devendo ser elaborado o mapa de riscos, principalmente no presente caso, onde já houve tentativa de contratação similar, porém restou frustrada ante a entrega de produto incompatível ao que se pretendia adquirir, gerando a frustração do certame bem como, originou processo judicial onde o município corre o risco de ter que indenizar o contratado em perdas e danos.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

Da análise do Documento de Formalização da Demanda, percebe-se que foram previstos a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 18, I, e §1º) estabelece que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021).

A área técnica deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz no mínimo os seguintes conteúdos:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- 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;
- justificativas para o parcelamento ou não da solução; e
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Gerenciamento de riscos

Cabe pontuar que **“Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual**.

O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos”, o qual não foi realizado para a pretendida contratação.

Demonstrado os problemas ocorridos na contratação anterior, o mapa de riscos é documento essencial para a pretendida contratação.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

Termo de Referência

Inicialmente, cumpre lembrar o **termo de referência deve** garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

Posto isso, o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, define o termo de referência 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.

Em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

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.

Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 6º, XXIII, "i", art. 23, § 1º, I, da Lei nº 14.133, de 2021 Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3. do Acórdão nº 7.021, de 2012- 2 Câmara).

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi devidamente justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método devidamente amparado por documentos juntados aos autos

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, 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.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 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.

Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis.

Entende esta Procuradora que a administração pública deve observar critérios técnicos e econômicos na formulação dos seus editais, com o objetivo de garantir a funcionalidade e a eficiência dos serviços contratados sem comprometer a ampla participação de interessados.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

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
- 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.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

Dito isso, percebe-se que o presente certame dividiu o objeto em itens, aglomerados em único lote, justificando a impossibilidade de fracionar a contratação.

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), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010):

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Assim, 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.

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.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

Verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa da internet, apontando os sítios eletrônicos pesquisados, ferramenta banco de preços, contratado para tal finalidade.

Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

A exigência foi parcialmente atendida, pois houve apenas a indicação do endereço eletrônico onde se encontra a publicação do ato de designação, devendo ser juntado o documento que comprova o ato (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/2021).

DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

O Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

O art. 6º do referido Decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para aplicação

Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.

Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

Diante disso, tem-se que no caso em que valor da contratação ultrapassa o valor de R\$ 80.00,00 (oitenta mil reais), não havendo que se falar em reserva de cota para ME e EPP.

DAS MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL E CONTRATO

Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela administração, conforme art. 19, IV, e § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa.

Assim, a utilização da minuta-padrão, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

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

DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, consta 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.

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal de grande circulação.

No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (**art. 55, I, "a", Lei nº 14.133/2021**).

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA**, desde que atendidas as recomendações deste parecer, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o parecer.

Itaipulândia, 23 de maio de 2025.

CARLA ELIANE MOHR

OAB/PR 68248



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAIPULÂNDIA

CÓDIGO DE AUTENTICIDADE: 8479a52f-6d5f-4861-9eca-466e327458ad



PROTOCOLO DE ASSINATURAS

O documento **INICIAL internet.pdf** foi assinado eletronicamente através do Printer Flow. Verifique as assinaturas em

https://itaipulandia.printercloud.com.br/signatures/eyJhbGciOiJIUzI1NiJ9.eyJ0YXNrljoyNjY4MzN9.SHoUfBudAy7YbThsJz-XISzi5z4MFNA6IH_Szf-FPFU

ou escaneie o qr code ao lado.

Lista de assinantes

Assinado por: **CARLA ELIANE MOHR**, em 23/05/2025 às 15:47:06.

Código de verificação: 2343781f-2584-4684-8039-b3358c2bd9c0



A ASSINATURA ELETRÔNICA DESTE DOCUMENTO ESTÁ AMPARADA PELO:

DECRETO Nº: 236, DE 28 DE AGOSTO DE 2023.