



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO

PROCESSO 210/2025

PREGÃO ELETRÔNICO

Interessado: Departamento de Licitações e Contratos

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada na qualidade de procurador do Município de Itaipulândia, solicitando análise e parecer jurídico sobre a minuta de Edital de Pregão Eletrônico e seus anexos (Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar, etc.), que visam à **contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços temporários de operador receptivo, administrativo e servente de limpeza** para a temporada de verão 2025/2026 no Balneário Jacutinga.

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 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.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

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 n° 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

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,



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

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.

Considerações acerca da possível vedação à terceirização pretendida

O art. 48 da nova Lei de Licitações e Contratos dispõe que poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

- I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
- II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
- III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
- IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
- V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

O § 1º do art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, explicita que “os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.”.

Por sua vez, os incisos do caput do aludido art. 3º estabelecem a vedação de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dos seguintes serviços:

- que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Já o art. 5º veda expressamente a contratação de pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção, com relação de parentesco



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

com detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou pela contratação, ou com autoridade hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão ou entidade.

Com base no art. 2º do mencionado decreto, a Portaria MPDG n.º 443, de 2018, estabeleceu o rol de serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta:

Art. 1º No âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, serão preferencialmente objeto de execução indireta, dentre outros, os seguintes serviços:

I - alimentação;

II - armazenamento;

III - atividades técnicas auxiliares de arquivo e biblioteconomia;

IV - atividades técnicas auxiliares de laboratório;

V - carregamento e descarregamento de materiais e equipamentos;

VI - comunicação social, incluindo jornalismo, publicidade, relações públicas e cerimonial, diagramação, design gráfico, webdesign, edição, editoração e atividades afins;

VII - conservação e jardinagem;

VIII - copeiragem;

IX - cultivo, extração ou exploração rural, agrícola ou agropecuária;

X - elaboração de projetos de arquitetura e engenharia e acompanhamento de execução de obras;

XI - geomensuração;

XII - georeferenciamento;

XIII - instalação, operação e manutenção de máquinas e equipamentos, incluindo os de captação, tratamento e transmissão de áudio, vídeo e imagens;

XIV - limpeza;

XV - manutenção de prédios e instalações, incluindo montagem, desmontagem, manutenção, recuperação e pequenas produções de bens móveis;

XVI - mensageria;



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

XVII - monitoria de atividades de visitação e de interação com público em parques, museus e demais órgãos e entidades da Administração Pública federal;

XVIII - recepção, incluindo recepcionistas com habilidade de se comunicar na Linguagem Brasileira de Sinais - Libras;

XIX - reprografia, plotagem, digitalização e atividades afins;

XX - secretariado, incluindo o secretariado executivo;

XXI - segurança, vigilância patrimonial e brigada de incêndio;

XXII - serviços de escritório e atividades auxiliares de apoio à gestão de documentação, incluindo manuseio, digitação ou digitalização de documentos e a tramitação de processos em meios físicos ou eletrônicos (sistemas de protocolo eletrônico);

XXIII - serviços de tecnologia da informação e prestação de serviços de informação;

XXIV - teleatendimento;

XXV - telecomunicações;

XXVI - tradução, inclusive tradução e interpretação de Língua Brasileira de Sinais (Libras);

XXVII - degravação;

XXVIII - transportes;

XXIX - tratamento de animais;

XXX - visitação domiciliar e comunitária para execução de atividades relacionadas a programas e projetos públicos, em áreas urbanas ou rurais;

XXXI - monitoria de inclusão e acessibilidade; e

XXXII - certificação de produtos e serviços, respeitado o contido no art. 3º, § 2º do Decreto nº 9.507, de 2018.

Parágrafo único. Outras atividades que não estejam contempladas na presente lista poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto nº 9.507, de 2018.

Da mesma forma, a Instrução Normativa n.º 5, de 26 de maio de 2017, do MPDG, cuja aplicação para a realização dos processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021,



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

foi autorizada pela IN SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022, no que **couber**, esclarece em seu art. 7º que serão objeto de execução indireta as atividades previstas no Decreto que regulamenta a matéria. A IN 05, de 2017, admite ainda a terceirização de atividades dos cargos extintos ou em extinção, tais como os previstos na Lei n. 9.632, de 1998, (§ 1º do art. 7º) e do serviço de apoio administrativo (art. 8º), estabelecendo as suas condições. Já seu art. 9º traz as vedações à terceirização, repetindo o decreto nos incisos e acrescentando o disposto no parágrafo único:

Art. 9º Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do **caput** podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Destaque-se que deve ser feita a distinção entre cargo/função não ocupada (“vaga” não preenchida), com a ausência de previsão “in abstrato” do cargo/função nos quadros da instituição, sendo possível a contratação apenas na última hipótese.

Ressalte-se que a regularidade das terceirizações é objeto de contínua apuração pelo E. TCU que, ordinariamente, determina a substituição dos terceirizados por contratados ou concursados, inclusive com o estabelecimento de cronogramas



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

(Acórdão n.º 1520/2006 - Plenário) ou, em outros casos, expede determinação de anulação ou correção de procedimentos licitatórios (Acórdão n.º 1672/2006 - Plenário). Nesse mesmo sentido, por exemplo, citamos o Acórdão n.º 1823/2006 - Plenário:

9.2 alterar a redação do subitem 9.2.3 e acrescentar o subitem 9.2.4 ao Acórdão 437/2006-Plenário para os seguintes termos:
9.2.3 promova as gestões necessárias à substituição de médicos anesthesiologistas, bem como de outros empregados terceirizados que exerçam irregularmente atividades finalísticas do Hospital das Clínicas da Universidade Federal do Paraná por servidores ou empregados previamente aprovados em concurso público, em obediência ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, observado o cronograma estabelecido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em compromisso solene firmado perante o TCU, conforme Acórdão n.º 1.520/2006-Plenário;

9.2.4 enquanto não forem totalmente substituídos os trabalhadores terceirizados em situação irregular, no Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná, por servidores concursados e ao proceder a contratação de médicos anesthesiologistas mediante cadastramento, com fulcro no art. 25 da Lei n.º 8.666/93, fixe previamente os honorários de acordo com os valores constantes da Tabela do SUS;

Cumpra, portanto, ao consulente certificar-se da efetiva possibilidade do ajuste, apresentando justificativa robusta que afaste a incidência da hipótese em uma das proibições constantes das normas regentes, o que será condição de legalidade da pretendida contratação.

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.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

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.

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**.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos”, o qual não foi realizado para a pretendida contratação, assumindo a Administração todos os riscos da contratação.

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.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

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;
- 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.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

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.

O Termo de Referência (item 21.1.1) e o Edital (Anexo I, item 1.2.6) estabelecem, para fins de habilitação técnica, a comprovação de:

1. Experiência mínima de **3 (três) anos** na prestação de serviços terceirizados.
2. Gestão de, no mínimo, **50% dos postos licitados**, por um período de 3 (três) anos.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 67, permite a exigência de qualificação técnico-operacional, mas veda exigências que frustrem o caráter competitivo da licitação. A jurisprudência dos Tribunais de Contas, incluindo o TCE/PR e o TCU, é consolidada no sentido de que tais requisitos devem ser indispensáveis, razoáveis e proporcionais ao objeto licitado.

A exigência de **experiência mínima de 3 anos** e, principalmente, a comprovação de um **quantitativo mínimo de postos (50%)** são pontos de alta sensibilidade e frequente questionamento por parte dos órgãos de controle, por possuírem potencial restritivo à competitividade. Embora o edital fundamente a exigência em acórdãos do TCU (como o Acórdão 1214/13-TP), é crucial que a necessidade de tais percentuais esteja robustamente justificada no processo administrativo, demonstrando que quantitativos menores colocariam em risco a execução do contrato.

Recomenda-se **reavaliar a real indispensabilidade** dos percentuais exigidos. Caso a Administração entenda pela sua manutenção, é imperativo que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) contenha uma justificativa detalhada e inequívoca de que tais métricas são essenciais para garantir a capacidade operacional da contratada, sob pena de o edital ser impugnado por restrição à competitividade.



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

O Termo de Referência justifica a inviabilidade do parcelamento do objeto (item 9) alegando que a natureza do serviço não o permite, que haveria desvantagem na fiscalização e que seria antieconômico.

O art. 40, V, 'b', da Lei nº 14.133/2021 estabelece o parcelamento como regra, visando ampliar a competitividade. A exceção, conforme o § 2º do mesmo artigo, deve ser tecnicamente justificada. A justificativa apresentada no documento, de que o fracionamento dificultaria a fiscalização e a responsabilização por falhas, é um argumento comumente aceito pelos Tribunais de Contas, especialmente em serviços de terceirização com postos de trabalho que interagem entre si.

A justificativa para o não parcelamento parece, em princípio, razoável e alinhada às exceções legais. Mantê-la, assegurando que a fundamentação esteja clara no processo administrativo

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



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

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 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, principalmente respeitando-se as convenções coletivas da categoria.

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

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

No que toca às sociedades cooperativas, de acordo com o art. 3º, § 4º, inc. VI, da Lei Complementar n. 123/2006, *“não poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado a pessoa jurídica constituída sob a forma de cooperativa, salvo as de consumo”*.

Segundo Fernanda Mesquita Ferreira:

“De acordo com a doutrina, as cooperativas podem ser classificadas nos seguintes moldes: de consumo; de produção; de crédito; e de trabalho. Estas últimas também são chamadas de cooperativas de mão-de-obra.

A cooperativa de consumo possui como objetivo o fornecimento de artigos de consumo normalmente a preços mais acessíveis. Já a cooperativa de produção tem por finalidade levar a produção para outros locais, sem a presença de intermediários,



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

como as cooperativas de produção agropecuárias criadas no Brasil para promover os assentamentos dos sem-terra. Enquanto a cooperativa de crédito se propõe a ofertar crédito, a cooperativa de trabalho visa à prestação de serviços em geral.”

A Participação das Cooperativas nas Licitações Públicas: análise à luz da doutrina, jurisprudência e legislação, incluindo-se a nova lei de cooperativas de trabalho (Lei n. 12.690/2012), disponível

em <http://www.conteudojuridico.com.br/print.php?content=2.41925>)

Da participação de Microempreendedor Individual

A Resolução nº 140, de 2018, do Comitê Gestor do Simples Nacional, que dispõe sobre o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), trata das atividades que podem ser realizadas pelo Microempreendedor Individual, assim como proíbe que este exerça cessão ou locação de mão de obra, logo, a inserção de item na minuta de Edital referente à possibilidade de habilitação do MEI não se justifica. Vejamos:

Lei Complementar n. 123/2006

(...)

Art. 2º O tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 1º desta Lei Complementar será gerido pelas instâncias a seguir especificadas:

I - Comitê Gestor do Simples Nacional, vinculado ao Ministério da Economia, composto de 4 (quatro) representantes da União, 2 (dois) dos Estados e do Distrito Federal, 2 (dois) dos Municípios, 1 (um) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e 1 (um) das confederações nacionais de representação do segmento de microempresas e empresas de pequeno porte referidas no art. 11 da Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, para tratar dos



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

aspectos tributários; (Redação dada pela Lei Complementar nº 188, de 2021)

[...]

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

[...]

Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.

§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI quem tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo, e seja empresário individual que se enquadre na definição do art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), ou o empreendedor que exerça: (Redação dada pela Lei Complementar nº 188, de 2021)

I - as atividades de que trata o § 4º-A deste artigo; (Incluído pela Lei Complementar nº 188, de 2021)

II - as atividades de que trata o § 4º-B deste artigo estabelecidas pelo CGSN; e (Incluído pela Lei Complementar nº 188, de 2021)

III - as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural. (Incluído pela Lei Complementar nº 188, de 2021)

[...]



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

§ 4º-A. Observadas as demais condições deste artigo, poderá optar pela sistemática de recolhimento prevista no **caput** o empresário individual que exerça atividade de comercialização e processamento de produtos de natureza extrativista.

§ 4º-B. O CGSN determinará as atividades autorizadas a optar pela sistemática de recolhimento de que trata este artigo, de forma a evitar a fragilização das relações de trabalho, bem como sobre a incidência do ICMS e do ISS.

[...]

RESOLUÇÃO CGSN N. 140/2018

[...]

Art. 100. Considera-se MEI, observado o disposto no § 1º-C, o empresário individual a que se refere o art. 966 do Código Civil ou o empreendedor, optante pelo Simples Nacional, que tenha auferido receita bruta anual acumulada nos anos-calendário anteriores e em curso de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais) e que exerça, de forma independente e exclusiva, apenas as ocupações constantes do Anexo XI, dentre as quais constarão: (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 1º e § 7º, inciso III) (Redação dada pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)

[...]

V - a comercialização e o processamento de produtos de natureza extrativista; (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 1º, I e § 4º-A) e (Incluído(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)

VI - a industrialização, a comercialização e a prestação de serviços no âmbito rural. (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 1º, III) (Incluído(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)

[...]

§ 1º-C. É vedado ao MEI: (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 17, XII, art. 18-A, §§ 1º e 4º, e art. 18-C) (Incluído(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

I - exercer ocupação não prevista no Anexo XI; (Incluído(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)

II - possuir mais de um estabelecimento; (Incluído(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)

III - participar de outra empresa como titular, sócio ou administrador; (Incluído(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)

IV - constituir-se sob a forma de startup, ainda que sob o rito previsto no art. 65-A da Lei Complementar nº 123, de 2006; (Redação dada pelo(a) Resolução CGSN nº 171, de 26 de outubro de 2022)

V - contratar mais de um empregado, observado o disposto no art. 105; ou (Incluído(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)

VI - realizar cessão ou locação de mão de obra. (Incluído(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)

[...]

§ 4º O MEI não pode guardar, cumulativamente, com o contratante do serviço, relação de pessoalidade, subordinação e habitualidade, sob pena de exclusão do Simples Nacional. (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 3º, §4º, inciso XI; art. 18-A, § 24; art. 30, inciso II)

§ 5º O MEI é modalidade de microempresa (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 3º, inciso I; art. 18-E, § 3º)

[...]

Art. 112. O MEI não poderá realizar cessão ou locação de mão de obra, sob pena de exclusão do Simples Nacional. (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 2º, inciso I e § 6º; art. 17, XII; art. 18-B)

§ 1º Para os fins desta Resolução, considera-se cessão ou locação de mão de obra a colocação à disposição da empresa contratante, em suas dependências ou nas de terceiros, de trabalhadores, inclusive o MEI, para realização de serviços contínuos, relacionados ou não com sua atividade fim, independentemente da natureza e da forma de contratação. (Lei



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

Complementar nº 123, de 2006, art. 2º, inciso I e § 6º; Lei nº 8.212, de 1991, art. 31, § 3º)

§ 2º As dependências de terceiros a que se refere o § 1º são as indicadas pela empresa contratante, que não sejam as suas próprias e que não pertençam ao MEI prestador dos serviços. (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 2º, inciso I e § 6º)

§ 3º Os serviços contínuos a que se refere o § 1º são os que constituem necessidade permanente da contratante, que se repetem periódica ou sistematicamente, ligados ou não a sua atividade fim, ainda que sua execução seja realizada de forma intermitente ou por trabalhadores contratados sob diferentes vínculos. (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 2º, inciso I e § 6º)

§ 4º Considera-se colocação de trabalhadores, inclusive o MEI, à disposição da empresa contratante a cessão do trabalhador, em caráter não eventual, respeitados os limites do contrato. (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 2º, inciso I e § 6º)

Licitação Exclusiva

O art. 6º do Decreto nº 8.538, de 2015, estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte.

No mesmo sentido a Orientação Normativa AGU nº 47/2014:

Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007.

A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, esclarece a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

Note-se, entretanto, que não se aplica a exclusividade nas hipóteses expressamente elencadas nos incisos I a IV, do art. 10 do Decreto 8.538/2015 e art. 49 da LC 123/2006, situação que deverá ser justificada:

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 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.

(grifou-se)

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



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

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.

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.

Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento

O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

No que tange às condições de pagamento, esclareça-se que a Instrução Normativa SEGES nº 77, de 2022, dispõe em seu art. 5º, §§ 2º e 3º, que:

Art. 5º A ordem cronológica de exigibilidade terá como marco inicial, para efeito de inclusão do crédito na sequência de pagamentos, a liquidação de despesa.

[...]

§ 2º Nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a situação de irregularidade no pagamento das verbas trabalhistas, previdenciárias ou referentes ao FGTS não afeta o ingresso do pagamento na ordem cronológica de exigibilidade, **podendo, nesse caso, a unidade administrativa contratante deduzir parte do pagamento devido à contratada, limitada a dedução ao valor inadimplido.**



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

§ 3º Na hipótese de que trata o § 2º, a Administração, mediante disposição em edital ou contrato, pode condicionar a inclusão do crédito na sequência de pagamentos à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas.

Demais disso, recomendável, a teor do art. 116 da Lei nº 14.133, de 2021, que seja exigida, mensalmente, antes de cada pagamento, a comprovação de que o contratado mantém a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas, mediante a indicação dos empregados que preencherem as referidas vagas.

O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas.

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

O agente público também não poderá 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, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

Especificamente em relação a consórcios, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificção.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

No que se refere a sociedades cooperativas, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações:

Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

Cite-se, neste particular, a Súmula 281 do TCU, segundo a qual: "*É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade*".

Demais disso, em se tratando de *contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, via de regra, a contratação de cooperativas é vedada*.

É que o Termo de Conciliação Judicial firmado entre a AGU e o MPT nos autos do processo 01082-2002-020-10-00-0, da 20ª Vara do Trabalho de Brasília, enumera alguns serviços em que a contratação destas é vedada. Nos termos da Cláusula Primeira do Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a AGU, a União deverá ser abster de contratar, por meio de cooperativas de mão de obra,



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

a prestação de serviços terceirizados, sendo eles: a) limpeza; b) conservação; c) de segurança, de vigilância e de portaria; d) recepção; e) copeiragem; f) reprografia; g) telefonia; h) manutenção de prédios, de equipamentos, de veículos e de instalações; i) serviços de secretariado e secretariado executivo; j) auxiliar de escritório; k) auxiliar administrativo; l) office boy (contínuo); m) de digitação; n) de assessoria de imprensa e de relações públicas; o) motorista, no caso de os veículos serem fornecidos pelo próprio órgão licitante; p) ascensorista; q) enfermagem; e r) serviços de agentes comunitários de saúde.

Nesse diapasão, analisando controvérsia relativa à manutenção do entendimento constante do citado Termo de Conciliação Judicial frente ao arcabouço normativo trazido pela Lei nº 14.133, de 2021, concluiu o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos por meio do **PARECER n. 00002/2023/DECOR/CGU/AGU, que:**

64. Assim, considera-se de difícil superação que as cooperativas, mesmo sob a lógica da nova lei, venham a participar de modo geral dos certames licitatórios para prestar **serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra**, cujas características encontram-se bem delineadas no artigo 6º, XVI, da Lei nº 14.133/2021, ou seja, em que modelo de execução contratual exija entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

[...]

67. Diante de todo o exposto, como proposta de uniformização do tema, **defendemos que o art. 16 da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretado sistematicamente, e acordo com o arcabouço jurídico que envolve a matéria das Cooperativas,**



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

não prejudicando a vigência do Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho - MPT e a Advocacia Geral da União - AGU.

68. Nesta linha, legítimo o entendimento de que a União deve se abster de celebrar contratos administrativos com cooperativas de trabalho nas hipóteses em que a execução dos serviços terceirizados, por sua própria natureza, demande vínculo de emprego dos trabalhadores em relação à contratada, nos termos definidos pelo Termo de Conciliação Judicial homologado pela Justiça do Trabalho nos autos da ação civil pública nº 01082-2002-020-10-00-0, firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a União.

(grifos nossos)

Portanto, não estando o serviço pretendido na lista referida no Termo de Conciliação Judicial citado, o órgão ou entidade licitante deve analisar com cautela suas características, especialmente quanto às diversas obrigações dos trabalhadores que executarão os serviços, para verificar se, no caso concreto, há o atendimento ao disposto no art. 16 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como se as tarefas são passíveis de execução com autonomia pelos cooperados, sem relação de subordinação e habitualidade, seja entre a sociedade cooperativa e os cooperados, seja entre estes e a Administração, nos termos do artigo 10 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017.

Em caso positivo, a participação de cooperativas será permitida (devendo-se observar os requisitos de habilitação previstos no art. 16 da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 10 c/c item 10.5 do Anexo VII-A, ambos da IN SEGES/MP n. 5, de 2017). Do contrário, deve ser vedada a participação de cooperativas no certame. Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.

No caso dos autos, a estimativa do valor dos itens da licitação ultrapassa R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Acertada, portanto, a decisão do órgão de não destinar o certame OU (não destinar tais itens/grupos/lotos) à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte.

Tratamento diferenciado a ME e EPP de natureza facultativa



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios, o que deve ser objeto de ajustes ou apresentação de justificativas do órgão consulente:

- de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015^[3];
- de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

Previsões da Lei n. 14.133, de 2021 sobre tratamento diferenciado a

ME e EPP

Inicialmente, convém registrar que a Lei nº 14.133, de 2021, inovou ao tratar do tratamento diferenciado a ser conferido a ME, EPP e Cooperativas equiparadas. Por elucidativo, segue transcrição do art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

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

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

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

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

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

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

Desse modo, para além da observância das regras dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006, e do Decreto nº 8.538, de 2015, é preciso estar claro que o tratamento diferenciado de que tratam tais normas não será aplicado, no caso de contratação de serviços em geral, em relação a item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Adicionalmente, devem ser observados os critérios estabelecidos nos §§ 2º e 3º, acima transcritos, que tratam dos critérios para aferição dos limites de valor estabelecidos no § 1º, atentando-se, em especial, a que o tratamento diferenciado fica limitado às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

Margens de preferência

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração poderá estabelecer margens de preferência, conforme premissas indicadas em seu art. 26:

Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

- I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;
- II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.

§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

Convém observar que o art. 27 estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da aplicação de margens de preferência, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

Cláusula de repactuação de preços

A teor do art. 6º, inc. LIX, da Lei nº 14.133, de 2021, a repactuação consiste na forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais. Consoante o art. 135 do novel estatuto licitatório, temos que:

Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;

II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

§ 1º A Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

§ 2º É vedado a órgão ou entidade contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

§ 3º A repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação.

§ 4º A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços.

§ 5º Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, a repactuação a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo poderá ser dividida em tantos quantos forem os acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação.

§ 6º A repactuação será precedida de solicitação do contratado, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

formação de preços, ou do novo acordo, convenção ou sentença normativa que fundamenta a repactuação.

A repactuação será, pois, concedida, mediante solicitação da contratada, após o interregno mínimo de um ano.

Deve estar previsto no edital que o aludido interregno para a primeira repactuação será contado:

- para os custos relativos à mão de obra, a partir da data de início dos efeitos financeiros do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho ao qual a proposta estiver vinculada, relativo a cada categoria profissional abrangida pelo contrato; e
- para os custos decorrentes do mercado, a partir da data de apresentação da proposta.

Nas repactuações subsequentes à primeira, o interregno mínimo de um ano será contado a partir da data da última repactuação correspondente à mesma parcela objeto da nova solicitação, entendida esta como a data em que iniciados seus efeitos financeiros, independentemente daquela em que apostilada.

Com base no Acórdão TCU n.º 1214/2013 – Plenário, bem como na IN SEGES/MP n.º 05/2017, em seu Anexo IX, item 7, alíneas “a” e “b”, deve-se adotar o reajuste por índices oficiais relativamente aos insumos não relacionados à mão de obra, a saber:

7. A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos com mão de obra exclusiva estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, nas seguintes hipóteses:

- a) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou em decorrência de lei;
- b) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

Trabalho e de lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE); e

[...]

Ademais, em todo contrato são necessárias cláusulas que estabeleçam o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços. Especificamente no que concerne a serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 da Lei nº 14.133, de 2021, consoante preceitua o art. 92, § 6º, do indigitado diploma.

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.



MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA

Estado do Paraná

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, 11 de setembro de 2025.

CARLA ELIANE MOHR

OAB/PR 68248



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAIPULÂNDIA

CÓDIGO DE AUTENTICIDADE: 34938e77-d206-42b9-9523-5f089ca817e2



PROTOCOLO DE ASSINATURAS

O documento **inicial operador receptivo.pdf** foi assinado eletronicamente através do Printer Flow. Verifique as assinaturas em

https://itaipulandia.printercloud.com.br/signatures/eyJhbGciOiJIUzI1NiJ9.eyJ0YXNrljozMTY5NTI9.mQqW9c44vTlwEpxm06ARbSNK2TybVz_DFIB4aXD-8dl

ou escaneie o qr code ao lado.

Lista de assinantes

Assinado por: **CARLA ELIANE MOHR**, em 11/09/2025 às 13:59:25.

Código de verificação: 760bbec8-51d7-49e0-8b3e-acfcf3146722



A ASSINATURA ELETRÔNICA DESTE DOCUMENTO ESTÁ AMPARADA PELO:

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