



**Prefeitura do Município de Araucária**

Procuradoria Geral do Município

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº.: 43891/2025**

**CONSULENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO**

**PARECER Nº: 883/2025**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PÚBLICA. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 39.132/2023. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUTAR SERVIÇOS DE ENSAIOS DE PERCOLAÇÃO E DE SONDAGEM A PERCUSSÃO. ANÁLISE JURÍDICA. PELA POSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE, CONDICIONADA À ADOÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO PARECER.

## **1. RELATÓRIO**

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a instauração de licitação por pregão, adotando o sistema de registro de preços, com critério de julgamento menor preço por item, para a contratação de empresa especializada para executar serviços de ensaios de percolação e de sondagem a percussão (com taxa de mobilização), nos termos estabelecidos no Edital e seus Anexos.

Os autos foram submetidos à apreciação deste órgão de assessoramento jurídico, instruídos com os seguintes documentos:

Fl. 1 de 33

41 3614-1462

Rua Pedro Druszczyk, 111 - CEP 83702-080 - Centro - Araucária / PR

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 22/08/2025 15:15 -03:00 - 03  
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR <https://ic.ipm.com.br/p368649b4c4ca4c8>.





## Prefeitura do Município de Araucária

Procuradoria Geral do Município

| Nome                                 | Identificador    | Tamanho               | Situação | Data                 | Nome Original          | Sequên... |
|--------------------------------------|------------------|-----------------------|----------|----------------------|------------------------|-----------|
| MINUTA PREGÃO PA Nº 108171-20...     | 68H.11C.276....  | 672 KB(688.136 by...  | Ativo    | 15/08/2025 16:38:... | MINUTA PREGÃO ...      | 42        |
| Relatório - Guia Movimentação - ...  | XOL.3ND.497...   | 304 KB(311.303 by...  | Ativo    | 28/07/2025 10:38:... | Guia de Moviment...    | 41        |
| RELATÓRIO DE PESQUISA - ENSAIO...    | 2W4.3HJ.675....  | 563 KB(576.891 by...  | Ativo    | 16/07/2025 15:20:... | RELATÓRIO DE PE...     | 40        |
| RELATÓRIO DE PESQUISA - ENSAIO...    | 4M9.XU2.711...   | 444 KB(454.965 by...  | Ativo    | 16/07/2025 15:20:... | RELATÓRIO DE PE...     | 39        |
| E-MAILS PERCOLAÇÃO.pdf               | 8UE.UHI.206....  | 3000 KB(3.072.772 ... | Ativo    | 16/07/2025 14:56:... | E-MAILS PERCOLA...     | 38        |
| E-MAILS SONDAGEM.pdf                 | FH5.4DN.444....  | 3867 KB(3.960.181 ... | Ativo    | 16/07/2025 14:56:... | E-MAILS SONDAGE...     | 37        |
| COTAÇÃO EC.pdf                       | 7WA.B42.646...   | 290 KB(297.159 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:55:... | COTAÇÃO EC.pdf         | 36        |
| COTAÇÃO RT GEO.pdf                   | Q11.YLL.090....  | 268 KB(274.563 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:55:... | COTAÇÃO RT GEO....     | 35        |
| COTAÇÃO MRLOPES.pdf                  | H76.4T0.275....  | 253 KB(259.779 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:55:... | COTAÇÃO MRLOP...       | 34        |
| COTAÇÃO HCGEO.pdf                    | 15I.X8I.268.1... | 327 KB(335.587 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:55:... | COTAÇÃO HCGEO....      | 33        |
| COTAÇÃO GEOAZIMUTE.pdf               | ZXU.EA7.686....  | 257 KB(264.189 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:55:... | COTAÇÃO GEOAZI...      | 32        |
| 02 - ATA MARMELEIRO.pdf              | YGR.KUX.405...   | 1213 KB(1.242.396 ... | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 02 - ATA MARMELE...    | 31        |
| 01 - ATA BOA ESPERANÇA DO IGU...     | SZU.KYK.342....  | 316 KB(323.999 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 01 - ATA BOA ESPE...   | 30        |
| 08 - ATA ITAMARANDIBA.pdf            | EFK.D9Y.718....  | 271 KB(278.332 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 08 - ATA ITAMARA...    | 29        |
| 07 - ATA ESTADO DE SANTA CATAR...    | 77D.2PK.240....  | 1503 KB(1.539.351 ... | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 07 - ATA ESTADO ...    | 28        |
| 06 - ATA GOIOERÊ.pdf                 | OAP.SYE.718....  | 524 KB(537.041 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 06 - ATA GOIOERÊ...    | 27        |
| 05 - ATA SAPOPEMA.pdf                | RDI.NOC.335....  | 427 KB(437.917 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 05 - ATA SAPOPEM...    | 26        |
| 04 - ATA TRINDADE.PDF                | L0G.718.223....  | 376 KB(385.813 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 04 - ATA TRINDAD...    | 25        |
| 03 - ATA RIO DO SUL.pdf              | WUQ.E9C.47...    | 1968 KB(2.015.710 ... | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 03 - ATA RIO DO S...   | 24        |
| 03 - PAINEL DE PREÇOS OURO VER...    | DVY.SA8.456....  | 207 KB(212.980 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 03 - PAINEL DE PR...   | 23        |
| 02 - PAINEL DE PREÇOS TURVO.pdf      | PKE.TWK.827...   | 162 KB(166.660 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 02 - PAINEL DE PR...   | 22        |
| 01 - PAINEL DE PREÇOS BOM SUCE...    | G59.75S.818....  | 162 KB(166.808 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 01 - PAINEL DE PR...   | 21        |
| 07 - PAINEL DE PREÇOS PIAUÍ.pdf      | E7F.8K8.680....  | 161 KB(165.667 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 07 - PAINEL DE PR...   | 20        |
| 06 - PAINEL DE PREÇOS COMAND...      | P1D.NTM.84...    | 161 KB(165.569 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 06 - PAINEL DE PR...   | 19        |
| 05 - PAINEL DE PREÇOS COMAND...      | B4A.2WY.314....  | 161 KB(165.557 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 05 - PAINEL DE PR...   | 18        |
| 04 - PAINEL DE PREÇOS DELTA DO ...   | QXU.9BJ.607....  | 161 KB(165.726 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:54:... | 04 - PAINEL DE PR...   | 17        |
| TR - ENSAIOS R03.odt                 | WHP.QKE.41...    | 126 KB(129.885 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:53:... | TR - ENSAIOS R03....   | 16        |
| TR - ENSAIOS R03.pdf                 | D7G.MZ3.348...   | 691 KB(707.970 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:53:... | TR - ENSAIOS R03....   | 15        |
| PESQUISA DE PREÇOS - ENSAIOS D...    | RMS.MA3.97...    | 25 KB(25.993 bytes)   | Ativo    | 16/07/2025 14:53:... | PESQUISA DE PRE...     | 14        |
| PESQUISA DE PREÇOS - ENSAIOS D...    | XLV.WCG.287...   | 275 KB(281.600 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:53:... | PESQUISA DE PRE...     | 13        |
| MR - ENSAIOS R00.odt                 | Y7C.50O.085...   | 567 KB(581.568 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:52:... | MR - ENSAIOS R00....   | 12        |
| MR - ENSAIOS R00.pdf                 | DGO.K7A.170...   | 1146 KB(1.173.823 ... | Ativo    | 16/07/2025 14:52:... | MR - ENSAIOS R00....   | 11        |
| ETP - ENSAIOS R04.odt                | YTR.1V6.224....  | 574 KB(588.624 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:50:... | ETP - ENSAIOS R04...   | 10        |
| ETP - ENSAIOS R04.pdf                | 3C7.6H1.337....  | 674 KB(691.003 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:50:... | ETP - ENSAIOS R04...   | 9         |
| DFD - ENSAIOS R03.odt                | 39S.F2N.395....  | 563 KB(577.213 by...  | Ativo    | 16/07/2025 14:32:... | DFD - ENSAIOS R0...    | 8         |
| DFD - ENSAIOS R03.pdf                | XWE.DY6.799...   | 572 KB(586.713 by...  | Ativo    | 19/05/2025 11:58:... | DFD - ENSAIOS R0...    | 7         |
| 003 - 2025 - LICITAÇÃO - SONDAGE...  | 98R.A0Y.306....  | 446 KB(457.643 by...  | Ativo    | 18/03/2025 13:42:... | 003 - 2025 - LICITA... | 6         |
| DFD - ENSAIOS R01.pdf                | PTK.7Q8.416....  | 139 KB(142.694 by...  | Ativo    | 18/03/2025 13:34:... | DFD - ENSAIOS R0...    | 5         |
| Requisição nº 483-2025 - LICITAÇÃ... | K8Y.7P9.582....  | 102 KB(104.486 by...  | Ativo    | 12/03/2025 14:18:... | Requisição nº 483-...  | 4         |
| Relatório - Requisição ao Compras... | K46.ZDA.684....  | 54 KB(55.302 bytes)   | Ativo    | 12/03/2025 14:17:... | Relatório - Requisi... | 3         |
| 003 - 2025 - LICITAÇÃO - SONDAGE...  | GKL.Z31.775....  | 384 KB(393.565 by...  | Ativo    | 12/03/2025 14:17:... | 003 - 2025 - LICITA... | 2         |
| DFD - ENSAIOS 10032025.odt           | 1OG.J0J.814.0... | 560 KB(574.298 by...  | Ativo    | 10/03/2025 15:37:... | DFD - ENSAIOS 10...    | 1         |

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 22/08/2025 15:15 - 03:00 - 03  
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR <https://ic.ipm.com.br/p368649b4c4c4c8>





É a síntese do que necessário.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **2.1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico**

O parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade administrativa que autorizará e/ou promoverá a contratação no controle prévio de legalidade, independentemente da modalidade de contratação escolhida, em observância ao que disposto no art. 53, da Lei nº 14.133/21 e como prescreve o art. 328 do Decreto Municipal nº 39.123/2023, o qual regulamenta a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos no âmbito da Administração Direta, autárquica e fundacional do Município de Araucária:

**Art. 328. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para a Procuradoria Geral do Município, a qual realizará controle prévio de legalidade da contratação.**

§ 1º Caberá à Procuradoria Geral do Município a fixação de critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade aos procedimentos licitatórios que lhe forem encaminhados.

§ 2º Em caso de urgência poderá o Procurador-Geral do Município determinar a alteração da ordem estabelecida nos critérios a que se refere o § 1º deste artigo.

§ 3º As manifestações jurídicas exaradas deverão ser orientadas pela simplicidade, clareza e objetividade, a fim de permitir à autoridade pública consulente sua fácil compreensão e atendimento, com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração.

§ 4º Se observada a deficiência na instrução do processo, poderá aprovar condicionada ao atendimento das recomendações do Procurador do Município para que surta efeitos legais.

§ 5º Após a manifestação jurídica de que trata o § 4º deste artigo, não haverá pronunciamento subsequente da Procuradoria Geral do Município, para fins de simples verificação do atendimento das recomendações consignadas na informação, sendo ônus do gestor a responsabilidade pelo seu cumprimento, ou mesmo por eventual

Fl. 3 de 33





## Prefeitura do Município de Araucária

Procuradoria Geral do Município

conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas dadas, salvo se a própria manifestação jurídica exigir.

§ 6º A emissão do parecer jurídico poderá ser precedida de orientação por despacho para que sejam sanadas irregularidades ou omissões.

§ 7º A análise levada a efeito pela Procuradoria Geral do Município terá natureza jurídica e não comportará avaliação técnica ou juízo de valor acerca dos critérios de discricionariedade que justificaram a deflagração do processo licitatório ou decisões administrativas nele proferidas.

§ 8º A Procuradoria Geral do Município realizará o controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Nos termos do dispositivo normativo, portanto, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, via de regra, os demais aspectos contidos nos autos, como os de natureza estritamente técnica, mercadológica ou naquilo que se referir ao juízo de conveniência e oportunidade da contratação ou da solução adotada.

De outro norte, quaisquer apontamentos por parte do órgão de assessoramento jurídico que descambem na análise, ainda que perfunctória, de quaisquer daqueles elementos deverá se dar tão somente em razão de uma questão jurídica. A esse respeito, confira-se o Enunciado BPC nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

### Enunciado BPC nº 7

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.

Isso porque se presume que as especificações técnicas contidas nos autos do processo de contratação, sobremaneira quanto ao detalhamento do objeto,

Fl. 4 de 33





suas características, requisitos e padrões de desempenho, bem como a avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos, relembrando-se não ser papel do órgão de assessoramento jurídico o escrutínio sobre a competência de cada agente público que atue no feito haja vista o dever dos agentes públicos de verificar se os atos por si praticados estão no seu espectro de competência.

Por fim, insta salientar que diversos apontamentos se dão sem qualquer caráter vinculativo, mas em favor da segurança da autoridade assessorada que poderá acatar, ou não, as recomendações lançadas partir de um juízo de conveniência e oportunidade. Todavia, questões de ordem estritamente legal serão apontadas para sua correção, sendo que o seguimento do processo sem a correção das situações de aparente ilegalidade atrairá a responsabilidade pessoal da autoridade competente.

Nesta mesma esteira convém lembrar que a adoção pelo agente público das recomendações contidas em parecer jurídico atraem a possibilidade da advocacia pública realizar sua representação nas esferas judicial e de controle, nos termos do art. 10 da Lei nº 14.133/21:

Art. 10. Se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta Lei precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.





Referida disposição, apesar de objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6915 (ainda não julgada), tem como objetivo, como salientado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer naqueles autos, evitar o chamado “apagão das canetas”, caracterizado pela “inação”, “medo” e “paralisia decisória” dos gestores públicos, ainda que o dispositivo não crie um direito subjetivo à defesa judicial pelos órgãos da advocacia pública, máxime quando as razões que deram ensejo à caracterização da ilegalidade do ato não foram tratadas em parecer do órgão de consultoria jurídica, a exemplo de pareceres técnicos ou defeitos na qualificação dos elementos caracterizadores do objeto ou da solução adotada.

## **2.2 Instrução do processo de licitação**

O processo de instauração de licitação, qualquer que seja a modalidade acolhida, deve se dar a partir do que disposto no art. 18 da Lei nº 14.133/21 e do que disposto nos arts. 54 e ss. do Decreto Municipal nº 39.132/23, a saber:

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;
- 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

Fl. 6 de 33





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.

Vejamos, a seguir, a compatibilidade da instrução processual com as normas de regência.

### **2.2.1 Da modalidade licitatória**

O pregão é definido pela Lei nº 14.133/2021 como a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.

O art. 29 da Lei nº 14.133/21 dispõe que o pregão será adotado sempre que o objeto da licitação possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Em análise ao objeto da licitação verifica-se que se trata de contratação de empresa especializada para executar serviços de ensaios de percolação e de sondagem a percussão (com taxa de mobilização), tratando-se, portanto, de serviço, cuja contratação pode-se dar por meio de pregão, uma vez que todas as definições do objeto encontram-se dispostas no edital.

Assim, é adequada a modalidade licitatória escolhida.

#### **2.2.1.1 Da adoção do sistema de registro de preços**

O sistema de registro de preços é definido pela Lei Federal nº  
Fl. 7 de 33





14.133/2021 como “o conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”. É definido, nos termos do art. 78 da Lei Federal nº 14.133/2021, como um procedimento auxiliar da licitação e das contratações.

O Decreto Municipal nº 39.132/2023 dispõe que o sistema de registro de preços será adotado, preferencialmente, nos seguintes casos:

- Art. 290. O Sistema de Registro de Preços será adotado, preferencialmente:
- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
  - ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime
  - II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas de tarefa;
  - III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
  - IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.**

O art. 82 da NLLC especifica as condições de utilização do procedimento auxiliar, vejamos:

O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

- I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
- II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
- III - a possibilidade de prever preços diferentes:
  - a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
  - b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
  - c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
  - d) por outros motivos justificados no processo;
- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
- VI - as condições para alteração de preços registrados;
- VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

Fl. 8 de 33





## Prefeitura do Município de Araucária

Procuradoria Geral do Município

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;  
IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Além das exigências previstas na NLLC, o art. 297 Decreto Municipal nº 39.132/2023 completa o rol de exigências:

I - estimativa de quantidades a serem adquiridas ou contratadas, segundo a conveniência e oportunidade, no prazo de validade do registro de preços;  
II - indicação nominal dos órgãos e entidades participantes do respectivo registro de preços, ressalvada a hipótese prevista no art. 308 deste Regulamento;  
III - a possibilidade ou não, e o limite da adesão de outros órgãos e entidades;  
IV - o prazo de validade da ata de registro de preços;  
V - a previsão do cancelamento do registro de preços por inidoneidade superveniente ou comportamento irregular do fornecedor ou, ainda, no caso de substancial alteração das condições do mercado.

Em relação à adoção do sistema de registro de preços, insta salientar que a secretaria demandante fez constar sumariamente a justificativa para utilização do sistema, informando que *“a demanda por esses serviços é recorrente e distribuída em diferentes locais do município, a depender das necessidades de planejamento e execução de obras públicas. O SRP possibilita maior flexibilidade e agilidade na utilização dos serviços, conforme forem surgindo as demandas e sem comprometer a eficiência da contratação”*, ou seja, não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado e há necessidade de contratações frequentes (ETP, seq. 09, pág. 05).

Assim, em análise ao objeto da licitação, aparentemente se faz possível a utilização do sistema de registro de preços, uma vez o objeto da licitação coaduna com as hipóteses previstas nos incisos I e IV do art. 290 do regulamento municipal.

Ademais, se vê que houve o cumprimento dos requisitos do art. 82 da Lei nº 14.133/21.

Fl. 9 de 33

41 3614-1462

Rua Pedro Druszczyk, 111 - CEP 83702-080 - Centro - Araucária / PR





### **2.2.1.1 Da análise da minuta do edital**

Antes de adentrar a matéria do edital no caso concreto é importante salientar que a NLLC não fez constar rol taxativo e sequer exemplificativo de elementos obrigatórios a constar do edital, o que diversamente ocorria no regramento revogado, que em seu artigo 40 os bem definia.

A Lei nº 14.133/2021 dispõe no art. 25 que são elementos basilares do edital 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.

Assim, o art. 25 da NLLC segundo Marçal Justen Filho apresenta tão somente “previsões gerais e descritivas e o destaque a certos temas reputados como merecedores de especial atenção<sup>1</sup>.”

O Decreto Municipal nº 39132/2023 em seu art. 58, por sua vez, elenca definições mínimas que devem trazer o instrumento convocatório:

O instrumento convocatório definirá:

- I - o objeto da licitação;
- II - a forma de execução da licitação, eletrônica ou presencial;
- III - o modo de disputa, aberto, fechado ou com combinação, os critérios de classificação para cada etapa da disputa e as regras para apresentação de propostas e de lances;
- IV - os requisitos de conformidade das propostas;
- V - o prazo de apresentação de propostas pelos licitantes, que não poderá ser inferior ao previsto no art. 55 da Lei Federal nº 14.133, de abril de 2021;
- VI - os critérios de julgamento e os critérios de desempate;
- VII - os requisitos de habilitação;
- VIII - a exigência, quando for o caso:
  - a) de marca ou modelo;
  - b) de amostra;

<sup>1</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 61-63





- c) de certificação de qualidade do produto ou do processo de fabricação; e
  - d) de carta de solidariedade emitida pelo fabricante;
  - IX - o prazo de validade da proposta;
  - X - os prazos e meios para apresentação de pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos;
  - XI - os prazos e condições para a entrega do objeto;
  - XII - as formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste ou repactuação, quando for o caso;
  - XIII - a exigência de garantias e seguros, quando for o caso;
  - XIV - os critérios objetivos de avaliação do desempenho do contratado, bem como os requisitos da remuneração variável, quando for o caso;
  - XV - as sanções; e
  - XVI - outras indicações específicas da licitação.
- §1º Integram o instrumento convocatório, como anexos:
- I - o projeto, nos termos do inciso LXXXIX do art. 2º deste Regulamento;
  - II - a minuta do contrato, quando houver;
  - III - o instrumento de medição de resultado, quando for o caso; e
  - IV - as especificações complementares e as normas de execução.

Da minuta de edital colacionada é possível extrair o objeto da licitação, a forma de execução eletrônica, modo de disputa (fl. 01), os requisitos de conformidade das propostas e prazo para apresentação das propostas, critérios de julgamento e os critérios de desempate (fls. 07 a 17), os requisitos de habilitação (fls. 17 a 23 e 55), o prazo de validade da proposta (fls. 09), prazos e meios para apresentação de pedidos de esclarecimentos, impugnações (fls. 05) e recursos (fls. 23 e 24), os prazos e condições para a entrega do objeto (fl. 25 e 55), as formas, condições e prazos de pagamento (fls. 36 a 37), bem como o critério de reajuste (fl. 53), as sanções (fls. 32 a 36), outras indicações específicas da licitação, a qual o edital trata de disposições gerais (fls. 38 a 40).

Assim, verifica-se que foram satisfatoriamente atendidos os temas disciplinados pelo regulamento municipal esta Procuradoria-Geral para fins divulgação do edital licitatório.

Quanto à possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio, há a seguinte informação na fl. 49: **“Não será admitida a participação de**





***empresas em consórcio, em razão da dimensão e complexidade compatível com atuação individual de empresas especializadas, além de se tratar de Sistema Registro de Preços, no qual a execução se dará de forma parcelada, de acordo com a necessidade da CONTRATANTE, o que torna desnecessária e desproporcional a participação conjunta”.***

Nos termos do artigo 15 da lei 14133/2021, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, desta forma, a regra é permitir a possibilidade de participação de empresas em consórcio.

Os consórcios públicos podem realizar licitações compartilhadas mediante quaisquer das modalidades e critérios de julgamento previstos na Lei nº 14.133/21 (a Lei de Licitações e Contratos atualmente em vigor), observadas as particularidades da modalidade escolhida. <sup>2</sup>

Desta forma o fato de ser registro de preço, no qual a execução se dará de forma parcelada, não é óbice a permitir que consórcio participe.

A outra justificativa é vedar a participação de consórcio, em razão da dimensão e complexidade compatível com a atuação individual, esta restrição não pode ter como consequência vedar o caráter competitivo do certame, de modo que deve ser demonstrado de forma clara que a administração observou as condições do mercado, nestes termos:

Ementa: DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. IRREGULARIDADES. PARTICIPAÇÃO INVIABILIZADA EM VIRTUDE DE ATRASO DO LICITANTE. FIXAÇÃO NO EDITAL

<sup>2</sup> <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-esclarece-possibilidade-e-requisitos-para-licitacao-compartilhada-de-consorcio/11985/N>





DO VALOR MÁXIMO DA CONTRATAÇÃO. DIVULGAÇÃO DO ORÇAMENTO COMO ANEXO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. AUSÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA NA FASE INTERNA DO CERTAME. VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO. IMPROCEDÊNCIA. EXTRAPOLAÇÃO DOS DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. PREVISÃO EDITALÍCIA DE REPRESENTAÇÃO DE MAIS DE UM INTERESSADO PELO MESMO CREDENCIADO. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES AO ATUAL GESTOR. 1. Em virtude do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da existência de dados suficientes para indicar o local, dia e hora para recebimento de documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, cabe ao licitante interessado diligenciar para cumprir o disposto no edital, a fim de viabilizar sua participação no certame. 2. O rol de documentos destinados à habilitação dos licitantes é taxativo e deve estar em consonância com os arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666, de 1993. 3. A fixação de preço máximo nos editais de licitação constitui faculdade conferida ao administrador público, conforme disposto no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993. 4. Nas licitações sob a modalidade pregão, a divulgação do orçamento, como anexo do edital, é faculdade da Administração, pois, nos termos do inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, o que se exige é a sua inserção nos autos do processo licitatório, bastando, assim, a sua inclusão na fase interna do certame. 5. Visando cumprir os propósitos traçados na licitação, sob a modalidade pregão, deve ser comprovada, nos autos, a inserção do termo de referência na fase interna do certame, devendo a Administração adotar os meios capazes de garantir o amplo acesso a todos os interessados. 6. A decisão administrativa referente à participação ou à vedação de consórcio de empresas nos procedimentos licitatórios deve, necessariamente, ser motivada, mediante demonstração de que a Administração observou as condições do mercado com vistas a assegurar o caráter competitivo do certame. 7. Não é permitido ao mesmo credenciado representar mais de um licitante no procedimento de licitação, diante do risco de restrição à competitividade do certame. (Número: 958342, Andamento processual Natureza: DENÚNCIA, Relator: CONS. GILBERTO DINIZ, Data da sessão: 21/02/2019, SEGUNDA CÂMARA PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA/REPRESENTAÇÃO)

Assim em relação a admissão ou não do consórcio recomenda-se nova análise de modo a adequar-se a legislação vigente, observa-se ainda contraditórios os itens 9.21 e 7.8. logo, deve haver coerência de todo conteúdo do edital.





### **2.2.1.2 Documentos da Fase Preparatória**

Os documentos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/21, têm como objetivo, em conjunto e de modo geral, definir o objeto e justificar a futura contratação, inclusive no sentido de se identificar a melhor solução para a efetivação da contratação.

Isso porque incumbe ao Administrador demonstrar expressamente as razões que sustentam a contratação pretendida, o que abrange sua necessidade, as especificações técnicas do bem e o quantitativo a ser contratado, nos termos da Súmula 177, do Tribunal de Contas da União.

São examinados, a seguir, os documentos que compõe a etapa de planejamento, bem como a indicação de providências a serem adotadas pela autoridade assessorada para consecução da contratação pretendida.

### **2.2.1.3 Documento de Formação de Demanda (DFD) e sua compatibilidade com o Plano Anual de Contratações do Município (PAC-M)**

O inciso VII do artigo 12 da Lei nº 14.133/21, prevê que os processos de contratação licitação devem ser instruídos a partir do documento de formalização de demanda.

Por documento de formalização de demanda pode se compreender o documento que formaliza a necessidade de órgão administrativo para satisfação do interesse público, sendo razoável pressupor que referido documento, que pode ser algo nos moldes do que já utilizado pela Administração como referido na IN/CGM 05/2010 (que regulamenta processos no âmbito da Lei nº 8.666/93 e não se aplica ao caso em





**Prefeitura do Município de Araucária**

Procuradoria Geral do Município

apreço). Contudo, para fins de mínima definição do que pode se conceber como documento inaugural do processo e, em especial, da etapa de planejamento de contratação, recomendo neste momento, enquanto pendente de regulamentação neste cariz, a utilização no que pertinente do contido no art. 8º, do Decreto Federal nº 10.947/22:

Art. 8º Para elaboração do plano de contratações anual, o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no PGC com as seguintes informações:

- I - justificativa da necessidade da contratação;
- II - descrição sucinta do objeto;
- III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
- IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;
- V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;
- VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;
- VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e
- VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Parágrafo único. Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e as entidades observarão, no mínimo, o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo federal.

Quer me parecer adequado, portanto, o Documento de Formalização de Demanda que contenha, minimamente, a justificativa da necessidade de contratação, a sucinta descrição do objeto, a quantidade a ser adquirida e a área

Fl. 15 de 33

41 3614-1462

Rua Pedro Druszczyk, 111 - CEP 83702-080 - Centro - Araucária / PR





requisitante, haja vista serem elementos que nortearão, necessariamente, o Estudo Técnico Preliminar.

O DFD colacionado contém formalmente os elementos suficientes para deflagração do ETP.

Ademais, todo processo de contratação deve conter a expressa declaração e demonstração de sua compatibilização com o Plano Anual de Contratações do Município (PAC-M), nos termos da regra insculpida no art. 24, do Decreto Municipal nº 39.132/23:

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

E no caso, a Secretaria demandante informa que a presente contratação encontra respaldo e previsão institucional estando aliada ao planejamento da Secretaria Municipal de Planejamento, registrada através do DFD nº 392/2024. Dessa forma, a contratação está alinhada com o planejamento estratégico da Administração, garantindo o respaldo orçamentário necessário para sua execução a previsão da despesa no PCA de 2025.

### **2.2.1.3 Estudo Técnico Preliminar (ETP)**

O ETP é o documento inicial do planejamento da contratação após a delimitação da demanda. É, portanto, o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao projeto básico ou ao termo de referência a ser elaborado caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Fl. 16 de 33





A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos qual determinada contratação foi solicitada. Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I, da Lei nº 14.133/21. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133/21, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133/21).

O ETP deve apresentar o levantamento das soluções disponíveis no mercado para atender a demanda do órgão contratante e a justificativa da escolha de

Fl. 17 de 33





## Prefeitura do Município de Araucária

Procuradoria Geral do Município

determinada solução em detrimento das demais, o que tornará público a justificativa de ordem técnica e econômica para a solução escolhida (art. 18, I, § 1º, § 2º e 72, I da Lei 14.133/21), sendo sempre recomendada a realização do Estudo Técnico Preliminar.

O regulamento municipal para a Lei nº 14.133/21 prevê a necessidade de elaboração de ETP para as instaurações do certame, nos termos do seu art. 334, contendo os mínimos e essenciais elementos no art. 335, que deverá, da mesma forma que o Termo de Referência, previamente ao seu envio ao órgão de assessoramento jurídico, ser aprovado pela autoridade competente, a saber:

Art. 334. As licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, inclusive as contratações diretas quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar e instruídas com termo de referência, na forma estabelecida neste Regulamento.

Parágrafo único. O estudo técnico preliminar e o termo de referência deverão ser previamente aprovados pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades demandantes ou a quem elas delegarem competência, por meio de despacho motivado, atestando o alinhamento ao planejamento estratégico e ao plano de contratações anual, e deverá indicar:

I - os elementos técnicos fundamentais que o apoiam;

II - os elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso.

Art. 335. **O estudo técnico preliminar**, cujo aprofundamento e complexidade será proporcional às características da necessidade a ser atendida, **deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, V, VII, IX e XIV, do § 1º, do art. 15 deste Regulamento** e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, serão apresentadas as devidas justificativas.

§ 1º Quando houver a possibilidade de mais de uma espécie de contratação com finalidade semelhante, a exemplo de compra, locação ou comodato de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

§ 2º Caso, após o levantamento de mercado de que trata o inciso VI, do § 1º, do art. 15 deste Regulamento, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os

Fl. 18 de 33





**Prefeitura do Município de Araucária**

Procuradoria Geral do Município

sempre que possível e de forma justificada.

Redação semelhante ao mínimo de elementos que deve conter um ETP se vê no § 1º e § 2º do art. 18 da Lei nº 14.133/21:

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:

§ 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;

Fl. 19 de 33

41 3614-1462

Rua Pedro Druszczyk, 111 - CEP 83702-080 - Centro - Araucária / PR





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

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Podem se considerar, portanto, obrigatórios em todo e qualquer ETP para processo de contratação os seguintes elementos:

- a) descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- b) 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;
- c) estimativa do valor da contratação, acompanhada, quando couber, 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;
- d) justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- e) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

O ETP formado possui todos os elementos obrigatórios do art. 335 do Decreto Municipal, bem como os previstos no art. 18 da LLC. Ressalta-se apenas que o ETP anexado na seq. 9 não consta a assinatura do Secretário da pasta, bem como, falta a assinatura do servidor Ronaldo de Melo Junior.

#### **2.2.1.5 Termo de Referência, Projeto Básico ou Projeto Executivo**

No caso deste último artefato da etapa de planejamento, que deve ser compatível com os artefatos anteriores e é alicerçado pelo Estudo Técnico Preliminar, o Decreto Municipal nº 39.132/23 trata dos seus elementos obrigatórios, que devem dele constar, em seu art. 19:

Art. 19. O Termo de Referência é o documento elaborado a partir de

Fl. 20 de 33





## Prefeitura do Município de Araucária

Procuradoria Geral do Município

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

§ 1º O termo de referência deverá ser elaborado de acordo com os requisitos previstos no inciso XXIII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e deverá conter as seguintes informações:

- I - definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- II - 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;
- III - descrição da solução como um todo, considerando todo o ciclo de vida do objeto;
- IV - requisitos da contratação;
- V - 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;
- VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- VII - critérios de medição e pagamento;
- VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor;
- IX - estimativas do valor da contratação, acompanhadas, quando couber, 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;
- X - a adequação orçamentária e compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;
- XI - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- XII - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- XIII - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - avaliação da necessidade de inserir como obrigação do contratado a execução de logística reversa;
- XV - formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste, quando for o caso.

Fl. 21 de 33

41 3614-1462

Rua Pedro Druszczyk, 111 - CEP 83702-080 - Centro - Araucária / PR





O Termo de Referência colacionado contém os elementos mínimos exigidos pelo regulamento municipal.

## **2.2.2 Da estimativa de despesa e da justificativa do preço**

A presente licitação pretende a contratação de empresa para execução de determinados serviços, sendo aplicável a regra contida no §1º, art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 c/c art. 368 e seguintes do Decreto Municipal nº 39.132/2023:

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);

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.

### **E do regulamento municipal:**

Art. 368. No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o valor estimado da contratação será definido com base no melhor preço aferido, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada, sempre que possível:

I - a composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços, do Governo Federal, bancos de pre-

Fl. 22 de 33





## Prefeitura do Município de Araucária

Procuradoria Geral do Município

ços especializados, ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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

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

IV - a pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores ou prestadores de serviços, conforme o caso, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores;

V - a pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas ou no aplicativo Notas e

VI - os preços de tabelas oficiais.

§ 1º A utilização, ou não, de quaisquer dos parâmetros constantes dos incisos I a VI do caput deste artigo deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.

§ 2º Nos casos dos incisos I, III, IV, V e VI do caput deste artigo, somente serão admitidos os preços cujas datas não ultrapassem 6 (seis) meses da data da divulgação do edital.

§ 3º Para a obtenção do valor estimado da contratação, serão utilizados como métodos a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços e previamente condensados no mapa de formação de preços, sempre de forma justificada, e desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata os incisos I a VI do caput deste artigo.

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a obtenção do valor estimado da contratação prevista no § 3º deste artigo com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo servidor responsável e aprovada pela autoridade competente.

§ 5º Deverão ser desconsiderados para os fins do contido nos §§ 3º e 4º deste artigo os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 6º Tanto a pesquisa de preços quanto a elaboração do mapa de formação de preços deverão ser realizadas e acostadas nos autos do processo por servidor devidamente identificado, o qual se responsabilizará pela veracidade das informações que serão inseridas no instrumento convocatório, no convênio ou instrumento congênere, ou ainda no instrumento oriundo de contratação direta.

§ 7º O mapa de formação de preços, devidamente assinado pelo servidor mencionado no § 6º, deste artigo deverá refletir a pesquisa de preços com os parâmetros e método adotados, além do resultado obtido e correspondente ao valor estimado da contratação.

No caso, houve justificação de preço e estimativa de despesa conforme o disposto no art. 23, 1º, da Lei nº 14.133/21, sendo extraídos preços de contratações anteriores do Município, pesquisa com 5 (cinco) fornecedores e

Fl. 23 de 33





contratações similares de outros entes públicos.

Desse modo, tendo em vista que a formação de preços atende o que se exige pelo art. 23, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021 e art. 368 do Decreto Municipal nº 32.139/2023, não se verifica óbice na continuidade do processo por este fator.

### **2.2.3 Das condições de habilitação**

As condições de habilitação são imprescindíveis para atestar a capacidade e a idoneidade do fornecedor para contratar com a Administração, estando previstas no artigo 62 a 69 da Lei nº 14.133/21.

Em geral, além dos documentos relativos à habilitação jurídica (artigo 66), técnico operacional (art. 67) econômico-financeira (artigo 69) pertinentes, são exigidas das contratadas, no mínimo: **(a)** a regularidade perante a Justiça do Trabalho, Fazendas Federal, Estadual e Municipal e o FGTS-CRF; e **(b)** a inexistência de registros impeditivos no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), conforme artigo 91, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021.

No entanto, há no item 2.6.3. requisitos que extrapolam o disposto na lei 14.133/2021, uma vez que o artigo 69 dispõe que:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:





I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

Desta forma, recomenda-se a revisão o item acima mencionado.

#### **2.2.4. Da previsão de recursos orçamentários**

A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme dispõe o artigo 10, inciso IX, Lei nº 8.429, de 1992, e artigo 72, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

Isso porque cabe à Administração sempre zelar pela suficiência dos recursos orçamentários para fazer frente às despesas objeto de suas contratações sob pena de sua nulidade.

Nesse sentido, é sempre prudente lembrar que o órgão assessorado deve providenciar as declarações constantes dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial a declaração do ordenador da despesa que o aumento de despesa é adequada orçamentária e financeiramente à lei orçamentária anual, bem como compatível com a lei de diretrizes orçamentárias e com o Plano Plurianual.

A Secretaria constou no Termo de referência a previsão de disponibilidade orçamentária, porém, não anexou as declarações dos ordenadores da despesa, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/2000, o que recomenda-se ser feito.





Recomenda-se por outro lado a adoção do índice de correção monetária nos termos do artigo 92 §3º da lei 14133/2021, abaixo transcrito:

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

(...)

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

A adoção do índice que no futuro melhor atenda aos interesse da administração pública, não atende ao disposto no parágrafo mencionado, via de regra o índice adotado é o IPCA no entanto, deve a secretaria verificar se no caso em tela há índice específico ou setorial que mais se adeque.

## **2.2.5 Dos limites de governança e da segregação de funções**

A definição do que se tem por autoridade máxima se dá no que disposto no art. 2º, do regulamento municipal, que assim versa em seu inciso VIII:

Art. 2º Além do previsto no art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, para os fins deste Regulamento, consideram-se:

[...]

VIII - Autoridade Máxima:

a) **na Administração Direta, o Secretário Municipal ou autoridade equivalente;**

b) nas entidades autárquicas e fundacionais, o Diretor-Geral ou equivalente;

Definiu o regulamento municipal como autoridade máxima competente para autorização da contratação o secretário municipal ou autoridade





equivalente, a exemplo do Procurador-Geral e do Controlador-Geral.

O art. 13, do regulamento, por sua vez, definiu em linhas gerais competências da autoridade máxima, a saber:

Art. 13. Caberá à autoridade máxima do órgão ou entidade responsável pela licitação ou contratação, ou a quem delegar, a que se refere este Regulamento, de acordo com as atribuições previstas em Lei, Regulamento e no Regimento Interno do órgão ou da entidade promotora da licitação:

I - examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, quando encaminhados pelo agente de contratação, pregoeiro, ou presidente de Comissão de Contratação;

II - promover gestão por competências para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei Federal nº 14.133, de 2021 e deste Regulamento;

III - autorizar a abertura do processo licitatório;

IV - decidir os recursos contra os atos do agente de contratação, do pregoeiro ou da comissão de contratação, quando este mantiver sua decisão;

V - adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso;

VI - homologar o resultado da licitação;

VII - autorizar a abertura de processo administrativo de apuração de responsabilidade e julgá-lo, na forma da Lei nº 14.133, de 2021 e deste Regulamento.

§ 1º A autorização para a abertura do processo licitatório é o último ato anterior à publicação do edital.

§ 2º A atribuição prevista no inciso II, deste artigo, poderá ser delegável à autoridade responsável pelo nível de gerência do órgão ou entidade, observado o disposto na Lei Municipal nº 1.547, de 14 de janeiro de 2005.

Como se vê, há a possibilidade de delegação de competências, observadas as disposições da Lei Municipal nº 1.547/05, o que não será verificado por esta assessoria jurídica neste momento na exata medida em que, como já referido no primeiro tópico desta manifestação, compete ao agente público verificar sua atuação nos limites da sua competência.





Contudo, é de bom alvitre relembrar que as autoridades máximas de cada órgão são responsáveis pela governança das contratações e devem implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações, nos termos do art. 14 do regulamento. Isso porque a adequada estrutura de governança constitui-se na primeira linha de defesa, materializada pelos servidores que nela atuam, subordinada inclusive ao controle social (art. 169, I, da Lei nº 14.133/21).

Desse modo, **deve ser observado o princípio da segregação de funções, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, de modo a garantir que as atividades de planejamento, execução, controle e fiscalização sejam realizadas por agentes distintos**, evitando possíveis conflitos de interesse e garantindo a transparência e a integridade do processo licitatório.

### **2.2.7 Da lista de verificação**

Até o momento a Procuradoria Geral do Município não editou nenhuma lista de verificação, pelo que não se é exigível o cumprimento do que disposto no art. 148, V, do regulamento.

### **2.2.8 Das observações finais**

Após a execução do contrato deve o órgão assessorado se atentar à necessidade de elaboração de relatório final acerca da consecução dos objetivos cujo alcance fora pensado pela contratação para fins de contínua melhoria dos processos de contratação em cumprimento do que disposto no art. 161, do regulamento, a saber:

Fl. 28 de 33





## Prefeitura do Município de Araucária

Procuradoria Geral do Município

Art. 161. Os órgãos da Administração Pública municipal, direta, autárquica e fundacional do Município de Araucária, deverão elaborar relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

§ 1º O relatório de que trata o caput deste artigo será de responsabilidade do gestor do órgão ou unidade que originou a contratação e deverá ser encaminhado ao Departamento de Apoio em Contratos da Secretaria Municipal de Administração para cadastro no PNCP.

§ 2º O relatório de que trata o caput deste artigo deverá ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas em até 30 (trinta) dias após a extinção do contrato.

Ademais, recomenda-se especial atenção ao cumprimento do supracitado dispositivo pelos agentes integrantes da primeira linha de defesa.

Por fim, registra-se a necessidade de que o eventual termo de contrato, termo aditivo, declaração de ordenador de despesa e a estimativa do impacto orçamentário-financeiro devem ser assinados com o uso de certificado digital ICP-Brasil, nos termos do art. 124, do Decreto Municipal nº 39.132/23, e da mesma forma todo e qualquer ato administrativo que autorize ou efetive a realização de despesa, nos termos do art. 125, do mesmo diploma normativo, atentando-se à exceção contida no art. 3º, § 6º, do Decreto Municipal nº 35.639/21.

### 2.2.9 Da possibilidade de substituição de termo de contrato por outro documento equivalente

O instrumento de contrato é, em regra, obrigatório, **mas poderá ser substituído por outro instrumento hábil**, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos casos de:

- dispensa de licitação em razão de valor (hipóteses descritas

Fl. 29 de 33





no art. 75, incisos I e II, da Lei 14.133/2021). Sobre essa questão, é relevante mencionar a Orientação Normativa – AGU 84/2024, a qual entende ser admissível a substituição do instrumento contratual por outro mais simplificado sempre que o valor dos contratos se enquadrar ao valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação, independentemente se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa;

- compras com entrega imediata (consideradas como aquelas com prazo de entrega de até trinta dias da ordem de fornecimento) e integral dos bens adquiridos, e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica. A aplicabilidade dessa hipótese independe do valor da compra.

Na hipótese de substituição do instrumento de contrato, será aplicável, no que couber, o disposto no art. 92 da Lei 14.133/2021.

A jurisprudência do TCU, no âmbito da Lei nº 8.666/93, que parece permanecer aplicável à Lei nº 14.133/21, trata do tema:

‘9.3. determinar à Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo que, na gestão de recursos federais descentralizados, **sempre quando houver obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, formalize, independentemente da modalidade de licitação, termo de contrato, conforme preconizado no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993**; (Acórdão 1219/2007 – Primeira Câmara)

9.2.1. formalize seus contratos nos casos de tomada de preços e concorrência, bem assim na dispensa ou inexigibilidade de licitação, cujo valor esteja compreendido nos limites das modalidades tomada de preços e concorrência e nas contratações de qualquer valor das quais resultem obrigações futuras, de acordo com os comandos do art. 62, caput, e § 4º da Lei n. 8.666/1993; (Acórdão 589/2010 – Primeira Câmara)

9.1.2. falta de elaboração de termo de contrato na aquisição de lavadora termo desinfetadora por meio de adesão ao pregão 1/2015 da Uasg 158705, em desacordo com o disposto no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993, visto que dessa aquisição resultariam obrigações futuras, tais como o içamento da lavadora, pela contratada, até o local de instalação, bem como a prestação de garantia de doze meses para defeito de fabricação do equipa-





## Prefeitura do Município de Araucária

Procuradoria Geral do Município

mento e assistência técnica permanente pelo fabricante;' (Acórdão 999/2017 – Plenário)

'[RELATÓRIO]

**1.23. Também se pode dispensar o termo de contrato nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, das quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, independentemente do valor e da modalidade licitatória realizada** (art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993).

[VOTO]

12. Com os destaques que faço a seguir, **manifesto-me, desde já, de acordo com a proposta de negar provimento aos apelos formulada nos pareceres uniformes da Serur, que adoto como razões de decidir.**' (Acórdão 591/2017 – Plenário)

Cabe ainda aqui ressaltar o que decidido pelo E. TCU no Acórdão nº 1234/2018 – Plenário, pelo qual houve a uniformização de jurisprudência daquela Corte no sentido de que:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com base nos arts. 16, inciso V, 169, inciso V, e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 converter o presente processo em representação da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas, para dela conhecer e, no mérito, firmar entendimento, quanto aos requisitos legais para a dispensa do termo de contrato em aquisições de bens, no seguinte sentido:

9.1.1 há possibilidade jurídica de formalização de contratação de fornecimento de bens para entrega imediata e integral, da qual não resulte obrigações futuras, por meio de nota de empenho, independentemente do valor ou da modalidade licitatória adotada, nos termos do § 4º do art. 62 da Lei 8.666/1993 e à luz dos princípios da eficiência e da racionalidade administrativa que regem as contratações públicas;

**9.1.2 a “entrega imediata” referida no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993 deve ser entendida como aquela que ocorrer em até trinta dias a partir do pedido formal de fornecimento feito pela Administração, que deve ocorrer por meio da emissão da nota de empenho, desde que a proposta esteja válida na ocasião da solicitação;**

Dessa forma, caso se compreenda pela possibilidade de substituição de contrato por nota de empenho, deve-se atentar aos requisitos acima elencados.

Fl. 31 de 33





Todavia, segue anexa minuta de termo de contrato, caso se revele útil.

### 3. CONCLUSÃO

Cumpre reiterar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar o Gestor Público assessorado quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo em análise, tal como pretendido nestes autos, sob o aspecto jurídico-formal. Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos; portanto, cabe ao Gestor decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes, “administrar é aplicar a lei de ofício”.

À vista do exposto, conclui-se ser juridicamente viável o prosseguimento do feito à luz dos elementos constantes dos autos, **desde que observados os registros constantes deste Parecer Jurídico e sanadas eventuais falhas apontadas especialmente no que se refere aos itens: 9.21, 7.8, 2.6.3. e 10.10.1 do edital.**

Ademais, por se tratar de adoção do SRP não se exige a indicação de dotação orçamentária para a deflagração do processo, contudo é de suma importância a que quando houver contratações decorrentes, utilizando-se ou não do termo de contrato, devem ser emitidos os documentos orçamentários e declaração de ordenador de despesa.

Inobstante as conclusões a que chegou este parecerista, nada impede que a autoridade gestora, com fundamento no artigo 50, VII da Lei nº 9.784/1999, possa dele discordar, **devendo, obrigatoriamente, demonstrar as devidas**





**Prefeitura do Município de Araucária**

Procuradoria Geral do Município

**justificativas para tanto<sup>3</sup>.**

Araucária, datado e assinado eletronicamente, nos termos do art. 3º, § 2º, do Decreto Municipal nº 35.639/21.

**DANIEL JIMENEZ ORMIANIN**

Procurador do Município

<sup>3</sup>Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. (Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2599/2021 – Plenário. Rel. Min., Bruno Dantas. Julgado em 27/10/2021). No mesmo sentido, Acórdão nº 1264/2019 – Plenário e Acórdão nº 2503/2024 – Segunda Câmara, ambos da mesma Corte de Contas da União.

Fl. 33 de 33

41 3614-1462

Rua Pedro Druszczyk, 111 - CEP 83702-080 - Centro - Araucária / PR

