



Prefeitura do Município de Araucária

Procuradoria Geral do Município

**PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 92165/2025**

**CONSULENTE:** SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**PARECER N. 931/2025**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PÚBLICA. LEI FEDERAL N. 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL N. 39.132/2023. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ESCOLARES E DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE. ANÁLISE JURÍDICA PELA POSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE, CONDICIONADA À ADOÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO PARECER.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se o presente expediente de processo administrativo tem por finalidade a instauração de licitação por pregão, adotando o sistema de registro de preços, com critério de julgamento menor preço, para a **aquisição de materiais escolares e de materiais de expediente, para atendimento às necessidades das Secretarias Municipais da Prefeitura Municipal de Araucária**, nos termos do Termo de Referência Unificado e demais documentos que instruem o feito.

Inicialmente, o **Diretor do Departamento de Ensino Fundamental da Secretaria Municipal de Educação, Sr. Fernando Joel Rodrigues, justificando o pedido de contratação** nos seguintes termos (Documento de Formalização de Demanda n. 09/2025):

### 1. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE





**Prefeitura do Município de Araucária**

Procuradoria Geral do Município

A presente solicitação se faz necessária para o adequado **suprimento de materiais escolares**, indispensáveis à realização das atividades pedagógicas desenvolvidas com os estudantes da rede municipal de ensino, abrangendo a **educação infantil (creche e pré-escola) e o ensino fundamental**. Ademais, a aquisição visa à **reposição do estoque do almoxarifado** da Secretaria de Educação pelo período de um ano, assegurando o **suporte necessário às demandas administrativas e pedagógicas** de cada unidade educacional.

Diante do exposto, o **não atendimento** desta demanda **poderá resultar em prejuízos à continuidade das atribuições da Administração Pública**, impactando a qualidade dos serviços essenciais prestados e as condições adequadas de trabalho dos servidores.  
(grifou-se)

Após o início do presente processo administrativo, as **secretarias SMAG, SMAS, SMCT, SMGP, SMMA, SMOP, SMSA, SMSP e SMTE** manifestaram sua vontade em também participar da presente licitação, juntando aos autos seus respectivos documentos de formalização da demanda.

Ainda, os autos foram instruídos e submetidos à apreciação deste órgão de assessoramento jurídico mediante a **juntada dos seguintes documentos**:





**Prefeitura do Município de Araucária**

Procuradoria Geral do Município

| Nome                                     | Sequência -... | Data                |
|------------------------------------------|----------------|---------------------|
| Minuta de edital 29.08.25.pdf            | 10742288       | 29/08/2025 10:36:22 |
| TR UNIFICADO MATL ESCOLAR E EX...        | 10741207       | 29/08/2025 09:08:02 |
| TERMO DE REFERÊNCIA MATERIAL ...         | 10732836       | 27/08/2025 14:47:25 |
| Requisição Unificada 2431.2025.pdf       | 10656690       | 12/08/2025 15:40:31 |
| TR UNIFICADO -Materiais escolares...     | 10656668       | 12/08/2025 15:39:56 |
| ETP UNIFICADO - Materiais escolar...     | 10656576       | 12/08/2025 15:36:32 |
| QUADRO DE QUANTIDADES E CUST...          | 10499865       | 10/07/2025 13:13:36 |
| SMTE.pdf                                 | 10499864       | 10/07/2025 13:13:36 |
| SMSP.pdf                                 | 10499863       | 10/07/2025 13:13:36 |
| SMSA.pdf                                 | 10499862       | 10/07/2025 13:13:36 |
| SMOP.pdf                                 | 10499861       | 10/07/2025 13:13:36 |
| SMMA.pdf                                 | 10499860       | 10/07/2025 13:13:36 |
| SMGP.pdf                                 | 10499859       | 10/07/2025 13:13:36 |
| SMCT.pdf                                 | 10499858       | 10/07/2025 13:13:36 |
| SMAS.pdf                                 | 10499857       | 10/07/2025 13:13:36 |
| SMAG.pdf                                 | 10499856       | 10/07/2025 13:13:36 |
| NEGATIVA SMCS.pdf                        | 10499853       | 10/07/2025 13:12:47 |
| NEGATIVA CGM.pdf                         | 10499852       | 10/07/2025 13:12:47 |
| DIVULGACAO DE LICITACAO.pdf              | 10499851       | 10/07/2025 13:12:47 |
| TR - MATERIAL ESCOLAR.pdf                | 10439606       | 30/06/2025 16:01:35 |
| DECLARAÇÃO DE ORDENADOR DE ...           | 10438252       | 30/06/2025 14:16:15 |
| RC 2431_25 - PA 92165_25 - MATERI...     | 10438251       | 30/06/2025 14:16:15 |
| DESCONSIDERAR                            | 10390806       | 17/06/2025 16:35:56 |
| MR MATERIAL ESCOLAR 2025.pdf             | 10390805       | 17/06/2025 16:35:56 |
| ETP -MATERIAL ESCOLAR 2025.pdf           | 10390804       | 17/06/2025 16:35:56 |
| DFD MATERIAL ESCOLAR - 2025.pdf          | 10390803       | 17/06/2025 16:35:56 |
| PA 92165 2025 - SMED - AQUISIÇÃO...      | 10378768       | 16/06/2025 10:40:29 |
| 23 - Quik Distribuidora de Armarin...    | 10376066       | 13/06/2025 17:36:19 |
| 22 - ARAUSUPRI.pdf                       | 10376065       | 13/06/2025 17:36:19 |
| 21 - Oficio_fiscal_Material_Escolar1.... | 10375627       | 13/06/2025 16:26:50 |

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 02/09/2025 17:08 -03:00 - 03  
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSSE <https://ic.ipm.com.br/pa7ba78368147e>.





**Prefeitura do Município de Araucária**

Procuradoria Geral do Município

| Nome                                    | Sequência -... | Data                |
|-----------------------------------------|----------------|---------------------|
| 20 - Ofício gestor MATERIAL ESCOL...    | 10375626       | 13/06/2025 16:26:50 |
| 19 - RESULTADO PREGÃO 116 2023 ...      | 10375625       | 13/06/2025 16:26:50 |
| 18 - ITENS 98 A 131.pdf                 | 10375624       | 13/06/2025 16:26:50 |
| 17 - ITENS 56 A 97.pdf                  | 10375623       | 13/06/2025 16:26:50 |
| 16 - ITENS 01 A 55.pdf                  | 10375621       | 13/06/2025 16:26:50 |
| 15 - E-mail de Secretaria Municipal ... | 10375620       | 13/06/2025 16:26:50 |
| 14 - E-mail de Secretaria Municipal ... | 10375619       | 13/06/2025 16:26:50 |
| 13 - E-mail de Secretaria Municipal ... | 10375618       | 13/06/2025 16:26:50 |
| 12 - PAPELARIA AVENIDA.pdf              | 10375617       | 13/06/2025 16:26:50 |
| 11 - QUIK DISTRIBUIDORA DE ARM...       | 10375616       | 13/06/2025 16:26:50 |
| 10 - ARAUSUPRI.pdf                      | 10375615       | 13/06/2025 16:26:50 |
| 9 - Pesquisa Banco de Preços Mate...    | 10375601       | 13/06/2025 16:26:08 |
| 8 - Relatório de Pesquisa de Preços...  | 10375577       | 13/06/2025 16:24:44 |
| 7 - MAPA DE PREÇOS MATERIAL ES...       | 10375550       | 13/06/2025 16:20:13 |
| DESCONSIDERAR                           | 10375549       | 13/06/2025 16:20:13 |
| 5 - MR_- _DESCONSIDERAR - MATERI...     | 10375548       | 13/06/2025 16:20:13 |
| 4 - ETP_DESCONSIDERAR - MATERIA...      | 10375547       | 13/06/2025 16:20:13 |
| 3 - DFD_DESCONSIDERAR - MATERIA...      | 10375546       | 13/06/2025 16:20:13 |
| DESCONSIDERAR                           | 10375545       | 13/06/2025 16:20:13 |
| DESCONSIDERAR                           | 10375544       | 13/06/2025 16:20:13 |
| DESCONSIDERAR                           | 10364402       | 12/06/2025 09:43:06 |
| Relatório - Guia Movimentação - W...    | 10742524       | 29/08/2025 10:56:04 |
| Relatório - Guia Movimentação - W...    | 10676263       | 15/08/2025 13:15:58 |
| Relatório - Guia Movimentação - W...    | 10668715       | 14/08/2025 11:18:15 |

Esta é a síntese do necessário. Assim, passa-se à análise e parecer dos autos pela presente PGM.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

O **parecer jurídico** tem como finalidade assistir a autoridade administrativa que autorizará e/ou promoverá a contratação no **controle prévio de legalidade**, independentemente da modalidade escolhida, nos termos do art. 53 da Lei n. 14.133/2021 e art. 328 do Decreto Municipal n. 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. *In verbis*:

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.

(...)

§ 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.

(grifou-se)

Desta feita, 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 aqueles 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, merece atenção o Enunciado BPC n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

BPC nº 7

Enunciado

**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.

(grifou-se)

Isto pois **se presume que as especificações técnicas** contidas nos autos do processo de contratação, sobremaneira quanto ao





detalhamento do objeto, 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, lembrando-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 a 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 atrairão 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 n. 14.133/2021:

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**.  
(grifou-se)







**Referida disposição**, apesar de objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 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.

Desta feita, devidamente **demonstrada a finalidade e abrangência do parecer jurídico, proceda-se com a análise dos autos.**

## 2.2. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE LICITAÇÃO

O processo de licitação, independente da modalidade escolhida, deve se dar a partir do disposto no art. 18 da Lei n. 14.133/2021 e do que disposto nos arts. 54 e seguintes do Decreto Municipal n. 39.132/2023, 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 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.  
(grifou-se)

Art. 54. A **licitação**, na forma eletrônica ou presencial, será **conduzida pelo órgão ou pela entidade promotora** da licitação, por intermédio do agente de contratação, do pregoeiro, ou de comissão de contratação.  
(grifou-se)

Desta feita, **vejamos a seguir a compatibilidade da instrução processual conforme as normas** regentes.

### 2.2.1. DA MODALIDADE LICITATÓRIA

O **pregão** é definido no art. 6º, inciso XLI, da Lei n. 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 n. 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.







Nos termos do art. 6º, incisos XIII e XLI, o **pregão** é a modalidade licitatória adequada para a **aquisição e contratação de bens e serviços comuns**, sendo estes aqueles que puderem ser **objetivamente definidos pelo edital**, através de especificações usuais de mercado. *In verbis*:

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

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

XLI - **pregão**: 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;  
(grifou-se)

Em análise ao **objeto da licitação** verifica-se que se trata de licitação que visa a **aquisição de materiais escolares e de materiais de expediente**, tratando-se, portanto, de **objeto comum**, uma vez que todas as definições do objeto encontram-se dispostas no edital, sendo os insumos comumente utilizados e disponíveis no mercado.

Desta feita, 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 como um **conjunto de procedimentos que visa o registro formal de preços**, nos termos do art. 6º, inciso XLV, da Lei Federal n. 14.133/2021, sendo caracterizado como um **procedimento auxiliar da licitação** e das contratações, conforme art. 78, inciso IV, da supracitada lei. *In verbis*:

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

XLV - sistema de **registro de preços**: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou **licitação** nas modalidades **pregão ou concorrência**, de **registro formal de preços relativos a prestação de**





**serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;**

(...)

Art. 78. São **procedimentos auxiliares das licitações** e das contratações regidas por esta Lei:

IV - **sistema de registro de preços;**

(grifou-se)

Ademais, o art. 290 Decreto Municipal n. 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;**

II - quando for conveniente a **aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime 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.

(grifou-se)

Ainda, o art. 82 da Lei n. 14.133/2021 estabelece e especifica as condições nas quais se utiliza o presente procedimento auxiliar. Veja-se:

Art. 82. 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**;
- 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.  
(grifou-se)

Além das exigências acima, o art. 297 do Decreto Municipal n. 39.132/2023 apresenta o seguinte rol de exigência:

Art. 297. **Além das exigências previstas no caput do art. 82, da Lei Federal nº 14.133, de 2021**, o edital de licitação para Registro de Preços contemplará, no mínimo, o seguinte:

- 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.  
(grifou-se)

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 modalidade de **registro de preços, visto que o fornecimento ocorrerá de forma intermitente e incerta, não sendo possível se definir previamente o quantitativo necessário**, conforme explicitado ao Termo de Referência Unificado (sequência 10741207).





Assim, em análise ao objeto da licitação, aparentemente se faz **possível a utilização do sistema de registro de preços**, uma vez que o **objeto da licitação** coaduna com as hipóteses previstas no art. 290 do Decreto Municipal n. 39.132/2023.

Ademais, se vê que houve o cumprimento dos requisitos do art. 82 da Lei n. 14.133/21. Portanto, entende-se por **adequada a adoção do sistema de registro de preços na presente licitação**.

### 2.2.2. DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

Antes de adentrar a matéria do edital no caso concreto é importante salientar que a **Lei n. 14.133/2021 não apresenta um rol taxativo ou exemplificativo de elementos obrigatórios a constar do edital**, o que diversamente ocorria no regramento revogado, que em seu art. 40 os bem definia.

O art. 25 da Lei n. 14.133/2021 dispõe 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**. *In verbis*:

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

Desta feita, o Professor Marçal Justen Filho afirma que o dispositivo contém um **texto simplificado**, elencando tão somente algumas **previsões reputadas como merecedoras de atenção**<sup>1</sup>.

O **art. 25 não contemplou um elenco exaustivo de temas a serem disciplinados no edital**. Nem mesmo existe um elenco exemplificado, porque várias disposições

<sup>1</sup> MARÇAL, Justen Filho. Comentários à Lei de licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 409.





estão distribuídas entre outros dispositivos da Lei 14.133/2021. Há **previsões gerais e o destaque a certos temas reputados como merecedores de especial atenção.**  
(grifou-se)

O art. 58 do Decreto Municipal n. 39.132/2023, por sua vez, elenca definições mínimas que devem trazer o instrumento convocatório:

Art. 58. 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**;
  - 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.  
(grifou-se)

Da minuta de edital colacionada (sequência 10742288) é possível extrair o objeto da licitação (fls. 1), a forma de execução eletrônica (fls. 1), modo de disputa (fls. 12), os requisitos de conformidade das propostas (fls. 8) e prazo para apresentação das propostas (fls. 8), critérios de julgamento (fls. 25) e





os critérios de desempate (fls. 14), os requisitos de habilitação (fls. 23 e 67), o prazo de validade da proposta (fls. 11 e 69), prazos e meios para apresentação de pedidos de esclarecimentos (fls. 5), impugnações (fls. 5) e recursos (fls. 25), os prazos e condições para a entrega do objeto (fls. 58), as formas, condições e prazos de pagamento (fls. 38), bem como o critério de reajuste (fls. 38), as sanções (fls. 33), outras indicações específicas da licitação, a qual o edital trata de disposições gerais (fls. 40).

Assim, verifica-se que foram **satisfatoriamente atendidos os temas disciplinados pelo regulamento municipal**.

## 2.2.2. DOS DOCUMENTOS DA FASE PREPARATÓRIA

Os **documentos** previstos no art. 18 da Lei n. 14.133/2021 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.

Isto se dá pois **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 n. 177 do Tribunal de Contas da União.

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

### 2.2.2.1. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

O **ETP é o documento inicial do planejamento da contratação** após a delimitação da demanda. Portanto, é 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.

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 quais determinada contratação foi solicitada**. Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, inciso I, e § 1º, inciso I, da Lei n. 14.133/2021.

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 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. 14.133/2021 estabelece os elementos do ETP, prevendo os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) está prevista 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, conforme art. 11, inciso I, Lei n. 14.133/2021.





O ETP deve apresentar o levantamento das **soluções disponíveis no mercado para atender a demanda** do órgão contratante e a justificativa da escolha de determinada solução em detrimento das demais, o que tornará público a justificativa de ordem técnica e econômica para a solução escolhida, nos termos do art. 18, inciso I, § 1º e § 2º, e art. 72, inciso I, da Lei n. 14.133/2021, sendo **sempre recomendada a realização do Estudo Técnico Preliminar**.

O regulamento municipal para a Lei n. 14.133/2021 prevê a **necessidade de elaboração de ETP para as contratações diretas**, conforme os termos do art. 334 do Decreto Municipal n. 39.123/2023, contendo os **mínimos e essenciais elementos** do 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 sempre que possível e de forma justificada.  
(grifou-se)

Na mesma toada, o art. 18, § 1º e § 2º, da Lei n. 14.133/2021 apresenta redação semelhante ao mínimo de elementos que deve conter um ETP. *In verbis*:

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 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.

§ 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 rejeitos, quando aplicável;

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.

(grifou-se)





Destarte, podem se considerar 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.

No caso dos autos, todos os elementos obrigatórios se fazem presentes no Estudo Técnico Preliminar Unificado (sequência 10656576) juntado aos autos. Desta feita, o **ETP apresentado está em conformidade com a Lei n. 14.133/2021, o Decreto Municipal n. 39.123/2023 e demais normas e regulamentos aplicáveis.**

#### **2.2.2.2. DO TERMO DE REFERÊNCIA, PROJETO BÁSICO OU PROJETO EXECUTIVO**





No caso deste **documento da etapa de planejamento**, este deve ser **compatível com os arquivos anteriores e é alicerçado pelo Estudo Técnico Preliminar**. O art. 19 do Decreto Municipal n. 39.132/2023 trata dos seus **elementos obrigatórios**, conforme se observa a seguir:

Art. 19. O **Termo de Referência é o documento elaborado a partir de 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 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.  
(grifou-se)

No presente caso, o **Termo de Referência Unificado (sequência 10741207) juntado possui todas as informações necessárias ao que se objetiva contratar**, estando ele em conformidade com o ordenamento vigente.

Quanto às **sanções aplicáveis em caso de inadimplemento total ou parcial do contrato**, o Termo de Referência dispõe sobre a aplicação das **sanções administrativas previstas nos arts. 155 e 156 da Lei n. 14.133/2021**, bem como as disposições contidas no Decreto Municipal n. 39.132/2023, assegurada, em qualquer caso, a garantia da ampla defesa e contraditório.

Assim, entende-se que o **Termo de Referência acostado está em plena conformidade** à legislação vigente.

#### 2.2.2.3. DA ESTIMATIVA DE DESPESA E DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO

A presente licitação pretende a **contratação de serviços em geral**, sendo aplicável a regra contida no art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, cumulada ao contido no art. 368 e seguintes do Decreto Municipal n. 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.  
(grifou-se)

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 preços 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 Paraná; 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.**

§ 8º Em se tratando de **contratação que resulte na execução de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão ser observados os procedimentos de que trata a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021.**

(grifou-se)

No caso, houve justificação de preço e estimativa de despesa conforme o disposto no art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, sendo extraídos **mapas de preços, relatório de pesquisa de preços, juntada de orçamentos, pesquisas em sítios eletrônicos de amplo domínio, preços de contratações anteriores do Município e pesquisa no Banco de Preços.**





Desse modo, tendo em vista que a formação de preços atende o que se exige pelo art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133/2021 e art. 368 do Decreto Municipal n. 32.139/2023, **não se verifica óbice na continuidade do processo por este fator.**

Entretanto, visando o integral atendimento do dispositivo supracitado, **recomenda-se a juntada de pesquisa no Pannel de Preços e preços de contratações com outros entes públicos.**

### 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 nos arts. 62 a 69 da Lei n. 14.133/2021.

Em geral, além dos documentos relativos à **habilitação jurídica (art. 66), técnico operacional (art. 67), econômico-financeira** (art. 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 art. 91, § 4º, da Lei n. 14.133/2021.

As **condições de habilitação encontram-se presentes no edital de licitação no Anexo II.** Entretanto, em que pese a aparente regularidade das condições previstas, cabem algumas **ressalvas e recomendações.**

Conforme item 2.3 da minuta de edital, será concedido um **tratamento diferenciado às empresas de pequeno porte e para o microempreendedor individual – MEI**, nos termos da Lei Complementar n. 123/2006 e Lei Complementar Municipal n. 17/2018, constando expressamente a **reserva obrigatória de cotas de até 25% (vinte e cinco por cento), prevista no art. 18, § 1º, inciso V, da referida Lei Complementar Municipal. In verbis:**





Art. 18 **Nas contratações públicas** será concedido **tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte** objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

§ 1º Para o cumprimento do disposto neste artigo a administração pública adotará as regras previstas na Lei Complementar nº 123, de 2006, constantes dos artigos 42 a 49 e nos artigos seguintes desta Lei, bem como em normas regulamentares que prevejam **tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, especialmente:**

(...)

V - reserva obrigatória de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte em certames para aquisição de bens de natureza divisível.

(grifou-s)

Entretanto, no item 2.6.3 do edital, prevê que **não poderão participar aqueles que estejam sob concurso de credores, em processo de dissolução ou liquidação. Não há previsão legal para tais exigência.**

Diante da **ausência de previsão legal a proibição à participação daqueles que estejam sob concurso de credores, em processo de dissolução ou liquidação, recomenda-se a exclusão da condição** do edital.

## 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 art. 10, inciso IX, da Lei n. 8.429/1992, e art. 72, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021. Veja-se:

Art. 10. **Constitui ato de improbidade administrativa** que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)





IX - **ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;**  
(grifou-se)

Art. 72. O **processo de contratação direta**, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, **deverá ser instruído com** os seguintes documentos:

(...)

IV - **demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários** com o compromisso a ser assumido;  
(grifou-se)

Isto se dá, pois **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 arts. 16 e 17 da Lei Complementar n. 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.

Houve a juntada aos autos de **declaração de disponibilidade orçamentária** no Termo de Referência Unificado (sequência 10741207), nos termos do art. 16, inciso II, da Lei Complementar n. 101/2000. Portanto, **tem-se presente a previsão de recursos orçamentários**, em conformidade com as regras e leis vigentes.

## 2.5. DOS LIMITES DE GOVERNANÇA E DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

O art. 2º, inciso VIII, alínea "a", e art. 149 do Decreto Municipal n. 39.132/23 definiram a **autoridade competente** para autorização da contratação direta, referindo-se às **autoridades máximas de cada órgão** e demais entidades.







**Prefeitura do Município de Araucária**

Procuradoria Geral do Município

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;

(...)

Art. 149. São **competentes para autorizar a inexigibilidade** e a dispensa de licitação **as autoridades máximas dos órgãos e entidades** públicas, admitida a delegação.

(grifou-se)

Assim, tem-se como **autoridade máxima para autorização de contratação o secretário municipal ou autoridade equivalente**, como o Procurador-Geral e o Controlador-Geral. Ainda, o art. 13 do referido regulamento estabelece as competências gerais destas autoridades, conforme demonstrado a seguir:

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.

(grifou-se)

Como se vê, **há a possibilidade de delegação de competências, observadas as disposições da Lei Municipal n. 1.547/2005**, 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, conforme art. 169, inciso I, da Lei n. 14.133/2021.

Desse modo, deve ser observado o **princípio da segregação de funções**, conforme previsto no art. 5º da Lei n. 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**.

No mais, os **documentos** Requisição ao Compras n. 2431/2025 (sequência 10656690), o Documento de Formalização de Demanda n. 09/2025 (sequência 10390803), Estudo Técnico Preliminar Unificado (sequência 10656576), o Termo de Referência Unificado (sequência 10741207), entre outros, **foram devidamente assinados pelos Secretários Municipais e seus agentes delegados**, de forma que está presente a autorização das autoridades competentes para prosseguimento de processo administrativo, responsabilizado-se eles por esta contratação.





Também foram **indicados os fiscais (sequência 10375627) e gestores do contrato (sequência 10375626)**, estando, portanto, observada a devida segregação de funções para **evitar conflitos de interesse e garantir a integridade e transparência da licitação**.

Portanto, devidamente **constatada a autorização pelas autoridades competentes e a segregação de funções**.

## 2.6. DA LISTA DE VERIFICAÇÃO

Até o presente 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, inciso V, do regulamento.

## 2.7. 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 Decreto Municipal n. 39.132/2023, a saber:

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. (grifou-se)





Assim, **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 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 n. 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 n. 35.639/2021.

## **2.8. 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**, nas hipóteses descritas no art. 75, incisos I e II, da Lei n. 14.133/2021. Sobre essa questão, é relevante mencionar a Orientação Normativa – AGU n. 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 à 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 n. 14.133/2021.

Nessa toada, cabe atenção à jurisprudência do TCU, no âmbito da Lei n. 14.133/2021, conforme observado a seguir:

Número do Acórdão  
ACÓRDÃO 591/2017 - PLENÁRIO  
(...)

1.21. Como regra, a Lei 8.666/1993 exige que os **contratos e suas modificações sejam elaborados pelos órgãos ou entidades da Administração por escrito**, isto é, de forma solene, sendo o termo contratual obrigatório nos casos de tomada de preços, concorrência; 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 (art. 62, caput, e §4º da Lei 8.666/1993).

1.22. **Noutras hipóteses o termo contratual é facultativo, podendo ser substituído pelos instrumentos hábeis**, a saber: carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço (art. 62, caput, da Lei 8.666/1993).

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).

1.24. Como se vê, **as normas que regulam a matéria são claras ao estabelecer os casos de faculdade e obrigatoriedade de formalização dos ajustes administrativos**, cabendo ao órgão contratante, conhecedor de suas necessidades, decidir sobre a contratação de seus serviços e elaborar seus instrumentos contratuais ou correspondentes substitutivos ao escrutínio da lei.

1.25. **Não se pode, por conseguinte, se basear em regra editalícia contrária a lei**, uma vez que não se tratava da compra de produtos e nem de contratação de prestação de serviços compreendida nos limites das modalidades tomada de preços e concorrência, uma vez que o montante de R\$ 2.029.142,22, correspondente ao quantitativo empenhado de julho de 2012 a janeiro de 2013, referente à Ata de Pregão





Presencial por Registro de Preços Sesacre 288/2012 e aos Contratos Administrativo Sesacre 209/2012 e 213/2012, ultrapassou em muito o limite legal (Peça 97, p. 8).

**1.26. A formalização dos contratos administrativos é indispensável**, pois visa assegurar, dentre outras coisas, o **exercício da fiscalização sobre o cumprimento de dispositivos legais**.

(...)

(grifou-se)

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

Número do Acórdão

ACÓRDÃO 1234/2018 - PLENÁRIO

(...)

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;

9.2 encerrar o presente processo.

(...)

(grifou-se)

Dessa forma, **caso se compreenda pela possibilidade de substituição de contrato por nota de empenho (ou outro documento hábil), deve-se atentar aos requisitos acima elencados**, bem como que o documento contenha as cláusulas necessárias à correta execução do contrato.







Todavia, desde já **segue em anexo minuta de contrato**, caso esta 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**.

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.

Inobstante as conclusões a que chegou esta parecerista, **nada impede que a autoridade gestora, com fundamento no artigo 50, inciso VII, da Lei n. 9.784/1999, possa dele discordar**, devendo, obrigatoriamente, demonstrar as devidas justificativas para tanto.

Por fim, **segue minuta do contrato administrativo para conferência de sua compatibilidade**, conforme ETP, TR e edital colacionados.

Araucária, datado e **assinado eletronicamente**, nos termos do art. 3º, § 2º, do Decreto Municipal n. 35.639/21.

**GELSON LUIZ MEZZOMO**

Procurador-Geral do Município

