

PARECER 854.2025 - CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURIDICA PARA SERVIÇOS DE LIMPEZA PUBLICA

PARECER Nº: 854/2025: [CLIQUE
AQUI](#)

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº.: 74081/2025

REQUERENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PÚBLICA. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 39.132/2023. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA DE ENGENHARIA PARA GESTÃO ADEQUADA DE SERVIÇOS ESSENCIAIS À LIMPEZA PÚBLICA, ATRAVÉS DA REALIZAÇÃO DE COLETA, MANEJO E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS, BEM COM RESÍDUOS VOLUMOSOS E INSERVÍVEIS, CARCAÇAS DE ANIMAIS E RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE (RSS) MENOR PREÇO GLOBAL. POSSIBILIDADE CONDICIONADA À ADOÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO PARECER.

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a instauração de licitação na modalidade pregão eletrônico, com critério de julgamento menor preço global para contratação de pessoa jurídica especializada de engenharia para gestão adequada de serviços essenciais à limpeza pública, através da realização de coleta, manejo e transporte de resíduos sólidos, bem como resíduos volumosos e inservíveis, carcaças de animais e resíduos de serviços de saúde (RSS), localizados em todo território urbano e rural do município de Araucária – PR.

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

Nome	Identifica...	Tamanho	Situação	Data	Nome Original	Sequê...
DFD 0020_2025.pdf	BEZ.03D.45...	618 KB(633.741 ...	Ativo	07/05/2025 14:3...	DFD 0020_2025....	1
DFD nº 20_2025 Coleta REV00...	V3S.C49.68...	345 KB(354.055 ...	Ativo	25/07/2025 14:0...	DFD nº 20_2025 ...	2
ETP nº 20_2025 Coleta REV001...	QG1.N6W.2...	624 KB(639.747 ...	Ativo	25/07/2025 17:0...	ETP nº 20_2025 ...	3
TR nº 20_2025 Coleta REV002....	RF0.QIA.63...	721 KB(739.269 ...	Ativo	25/07/2025 17:0...	TR nº 20_2025 C...	4
Preço Maximo estimado.xlsx	7A8.EPR.76...	2913 KB(2.983.1...	Ativo	25/07/2025 17:0...	Preço Maximo e...	5
CCT Siemaco 25_26.pdf	Q5X.EI0.64...	140 KB(143.826 ...	Ativo	25/07/2025 17:0...	CCT Siemaco 25...	6
CCT SINTRAPAV 25_26.pdf	U5S.CLR.51...	731 KB(748.673 ...	Ativo	25/07/2025 17:0...	CCT SINTRAPAV ...	7
CCT Sitro 24_25.pdf	B3P.HJB.45...	271 KB(278.188 ...	Ativo	25/07/2025 17:0...	CCT Sitro 24_25....	8
Indicação Fiscal e substituto.p...	NL1.H47.64...	359 KB(367.956 ...	Ativo	25/07/2025 17:0...	Indicação Fiscal ...	9
Indicação Gestor e substituto....	Z09.ENH.1...	348 KB(356.841 ...	Ativo	25/07/2025 17:0...	Indicação Gesto...	10
Indicação Equipe Planejamen...	RZF.3RX.84...	378 KB(388.085 ...	Ativo	25/07/2025 17:0...	Indicação Equip...	11
Preço Maximo estimado.xlsx	EFG.J1H.81...	2913 KB(2.983.1...	Ativo	25/07/2025 17:1...	Preço Maximo e...	12
RC 2937_25.pdf	R19.AM9.4...	95 KB(97.883 by...	Ativo	25/07/2025 17:1...	RC 2937_25.pdf	13
Relatório - Guia Movimentaçã...	1RT.FDR.59...	304 KB(311.400 ...	Ativo	28/07/2025 13:2...	Guia de Movim...	14
MINUTA PREGÃO ELETRÔNIC...	H9B.N6A.2...	5557 KB(5.691.3...	Ativo	30/07/2025 10:3...	MINUTA PREGÃ...	15
Relatório - Guia Movimentaçã...	WAM.P02.7...	306 KB(314.356 ...	Ativo	30/07/2025 10:4...	Guia de Movim...	16

É a síntese do que é 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 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, 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 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 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 de engenharia para gestão de resíduos sólidos do Município de Araucária, também há expressa declaração, no termo de referência anexo a minuta do edital, quer os serviços que se pretendem contratar são comuns, nos termos do que descrito no Estudo Técnico Preliminar.

Ademais, os serviços foram definidos objetivamente no termo de referência, constando especialmente a forma de execução, critérios de medição e pagamento, locais de execução, quantidades a serem aferidas a cada período e condições para aceitação dos serviços como recebidos adequadamente, do que se pode afirmar que não se trata, portanto, de serviço especial.

Assim, é adequada a modalidade licitatória escolhida.

2.2.1.2 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 atenção¹."

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; 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 final de edital (seq 15) 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 22 e anexos), os requisitos de habilitação (fls. 22 a 25 e anexos), o prazo de validade da proposta (fl. 09), prazos e meios para apresentação de pedidos de esclarecimentos, impugnações (fls. 4, 5 e anexos) e recursos (fls. 25 a 27), os prazos e condições para a entrega do objeto (Anexo 1 do Edital de Licitação), as formas, condições e prazos de pagamento (fl. 37 a 38 e anexos), bem como o critério de reajuste (fl. 32), às sanções (fls. 32 a 36), outras indicações específicas da licitação, a qual o edital trata de disposições gerais (fls. 38 a 41).

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

Recomenda-se, todavia, que todos os apontamentos feitos neste parecer sobre o termo referência sejam replicados também no Edital de Licitação, uma vez que, o TR define as regras previstas no 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 compõem 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 de 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 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 requisitante, haja vista serem elementos que nortearão, necessariamente, o Estudo Técnico Preliminar.

No processo consta a inclusão de dois DFD's (seq. 1 e seq 2), neste caso a análise de legalidade recairá sobre o documento juntada na seq 2 que quer me parecer adequado.

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:

De acordo com a SMMA a contratação dos serviços não foram previstos no Plano anual de Compras (PCA), todavia visando a compatibilização do PCA 2025 a equipe de planejamento informa que foi aberto o processo administrativo nº 111.302/2025, para esse fim.

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.

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, 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 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 instauração 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 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; 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 (seq. 21) possui minimamente os elementos obrigatórios do art. 335 do Decreto Municipal, bem como os previstos no art. 18 da LLC, visto que, abordou os temas essenciais, mesmo que sucintamente, para deflagração do Termo de Referência, contudo de bom alvitre alertar que o Estudo Técnico Preliminar, cujo aprofundamento e complexidade será proporcional às características da necessidade a ser atendida, nos termos do Art. 335 do Decreto Municipal 39.132/2023:

“ Art. 335. 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.

2.2.1.4 Análise de riscos

Cabe à Administração providenciar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, materializando-os em um Mapa de Riscos.

No presente caso, foi juntado o Mapa de Riscos (seq. 26) para fins de atendimento ao que disposto no inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133/21.

É importante ressaltar que esta assessoria jurídica não detém técnico conhecimento nem a necessária expertise sobre a contratação pretendida para fins de gestão dos riscos da contratação. Todavia, recomenda-se a elaboração do Mapa de Riscos pelo órgão responsável pelo planejamento a partir do que consta do Manual de Gestão de Riscos do TCU, disponível em <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-degestao-de-riscos/>.

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 consta, em seu art. 19:

“ 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 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.

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

Todavia, há informações e exigências no TR que reclamam revisão ou justificativas coerentes, a saber:

a) Descrição dos requisitos da Contratação

Quer me parecer que houve, aparentemente, uma confusão sobre Requisitos da Contratação e os requisitos da Contratada, pois nos requisitos da contratação se espera que o termo de Referência determine quais serão os requisitos do processo de compra, como por exemplo, modalidade da licitação, critério de julgamento e etc, de outra banda, os requisitos da contratada são os documentos que serão requisitados da futura contratada para comprovar sua habilitação técnica, jurídica e econômica.

Os requisitos da contratação nem sequer estão descritos no TR, mas somente no ato de aprovação do Termo ao final do anexo da seq. 27.

Diante disso, recomendo a alteração dos requisitos da contratação para se fazer constar a modalidade da licitação, forma eletrônica, critério de julgamento e forma disputa.

b) Especificações Técnicas.

A Equipe de planejamento ao definir as especificidades dos serviços e detalhamento a forma de execução, locais, dias, horário, quantidades se limitaram a reportarem que tais informações estão discriminados nos tópicos 5 e 6 do ETP.

Neste caso recomenda-se a complementação do TR com as informações necessárias para execução do objeto, pois o TR é anexado ao edital de licitação publicado no Portal Nacional de Compras Públicas e o ETP não, neste caso a falta de informações relevantes pode afetar diretamente na execução do pregão.

c) Recursos Mínimos Exigidos para Execução:

Quanto aos descritivos dos itens, há menção a idade máximas DE USO veículos. Neste caso, não está claro qual é o marco temporal para definir "Idade de uso" ou que se entende por USO, neste caso a secretaria deve deixar claro como deve ser aferida a "idade de uso". Sugere-se que seja adotado como marco inicial desta contagem, o ano de fabricação dos veículos/equipamentos.

Com os demais recursos exigidos é necessário que tais números estejam alicerçados nos estudos feitos no ETP para evitar potenciais nulidades, impugnações ou pedido de esclarecimento na construção da fase de planejamento.

Por exemplo, no quadro de consumos de itens por Funcionário/mês está prevista 0,23 de vassouras por funcionário totalizando 3,5 vassouras, neste caso não encontro no ETP estudos que justifiquem o fracionamento das vassouras e como que tal resultado foi alcançado. Neste caso o quadro deve ser complementado com as justificativas necessárias.

e) Da vedação da participação em Consórcios

Extraí-se do item 14 do TR que não será permitida a participação de empresas em consórcio, pois os serviços prestados são de baixa complexidade e tampouco serviço de alto vulto econômico.

Ocorre que a participação em consórcio de empresas em processo licitatório é regra geral, para impedir a participação em consórcio é necessária justificativa robusta que tenha sido objeto de estudo no ETP.

Destaca os autos 67669/2024 - Acórdão 943/2025 do Tribunal de Contas Do Estado do Paraná em que a Concorrência Pública foi suspensa, pois a justificativa para vedação de participação de Consórcio no certame não estava corretamente fundamentada no ETP, bem como havia contradição com o Termo de Referência, destaco:

“ Representação da Lei de Licitações. CONSORCIO INTERMUNICIPAL CAIUA-AMBIENTAL. Deferimento de medida cautelar. Despacho n. 603/25 – GCMRMS. Homologação pelo Tribunal Pleno. (REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 n.º 676691/2024, Acórdão n.º 943/2025, Tribunal Pleno, Rel. MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, julgado em 22/04/2025 12:00:00, veiculado em 29/04/2025 no DETC)

Portanto, deve-se admitir, como regra, a participação de empresas reunidas em consórcio, salvo nas hipóteses em que existente justificativa razoável para a sua vedação. O Acórdão supracitado admite como razoável, por exemplo, a vedação à participação de consórcio quando tratar-se de licitação com objeto de baixa complexidade e de pequeno valor.

Nesse caso, como destacado pelo representante na petição inicial, há contradição na justificativa apresentada pelo consórcio, uma vez que, tanto o termo de referência quanto o estudo técnico preliminar dispõem que os serviços licitados foram definidos como atividades de alta complexidade, enquanto o Edital prevê que a vedação ao consórcio se justifica pela baixa complexidade do objeto da contratação:

O art. 18 da Lei n. 14.133/21 define que cabe a Administração, na fase preparatória da licitação decidir quanto à participação ou não de consórcio, opção esta que não pode ser infundada, mas deve ser devidamente justificada no estudo técnico preliminar que, como regra, deve anteceder a elaboração do termo de referência e, conseqüentemente, do edital.

Ante o exposto, em sede de cognição sumária, considerando as contradições entre o estudo técnico preliminar e o edital, entende-se que as justificativas apresentadas pela entidade não legitimam a vedação ao consórcio, configurando afronta aos arts. 15 e 18 da Lei n. 14.133/21. Acórdão TCE - PR 943/2025.

Desta feita, não consigo verificar no Estudo Técnico Preliminar as razões que levaram a equipe de Planejamento a vedar a participação em consórcio, recomendo a complementação do ETP neste ponto.

Destaco ainda que o item 14 e seguintes estão fora da seqüência lógica numeral para contagem do itens, recomendo a revisão da numeração.

f) Da Exigência de Garantia

O TR prevê que será exigida a Garantia de Execução em percentual de 5% sobre o valor total/anual do contrato, contudo tal determinação não foi objeto de estudo do ETP e para evitar possíveis nulidades, recomendo a complementação do ETP neste ponto, conforme apontado no acórdão 943/2025 as regras exigias no TR e edital de licitação devem estar devidamente justificada no estudo técnico preliminar que, como regra, deve anteceder a elaboração do termo de referência e, consequentemente, do edital.

g) Da repactuação e do Reajuste de Preços.

Deve o Termo de referencia prever a necessidade da repactuação como hipótese de reequilíbrio econômico financeiro ordinário do contrato que é o reajustamento de custos de mão de obra por aplicação de data-base relativa a acordos ou convenções coletivas, nos termos do inciso II do parágrafo oitavo do art. 25 da LLC e art. 171 e seguintes do Regulamento, lembrando-se que pode ocorrer a repactuação em momento distinto do reajuste para os itens renováveis (insumos).

De outra banda, o TR também deve prever um índice de correção para os insumos do contrato, na forma do art. 170 do Decreto Municipal nº 39.132/23, neste caso recomenda-se a utilização do IPCA/IBGE, aceito pela SMFI como útil para este fim, como exposto no PA nº 96.351/2024.

e) Previsão de amortização de Custos não renováveis e amortizáveis.

Deve haver a adequada previsão de amortização de custos não renováveis e amortizáveis na hipótese de renovação do contrato, haja vista que não há como se remunerar a contratada por bens e equipamentos já adquiridos no início do contrato e que são extremamente duráveis, o que resultaria em superfaturamento da contratada, podendo ocasionar a responsabilização pessoal dos agentes responsáveis pela composição de custos, o que se busca evitar.

2.2.2 Da estimativa de despesa e da justificativa do preço

A presente licitação pretende a aquisição de bens comuns, sendo aplicável a regra contida no §2º, 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 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.

No caso, houve detalhada composição de preços, constando o mapa de preços na seq. 12. Contudo o documento está em formato editável e não foi assinado pelos responsáveis pela elaboração dos documentos, neste caso recomenda-se que o documento seja devidamente assinado para garantir a formalização do preço máximo, recomendo também a elaboração do mapa de preços conforme determina o § 10º do art. 296, com formalização da assinatura dos servidores responsáveis.

“ Art. 296 - O processo licitatório será precedido de ampla pesquisa de mercado para fixação do preço máximo, e o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos parâmetros estabelecidos nos §§1º e 2º, do art. 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, bem como por outras técnicas idôneas de formação de preço de referência, entre elas: I - pesquisa de mercado com fornecedores do ramo do objeto; II - os preços obtidos por outros órgãos ou entidades públicas; III - preços constantes de banco de preços e homepages; e IV - consulta ao aplicativo Menor Preço desenvolvido pelo

Governo do Estado do Paraná ou a outra ferramenta que o substitua para se estabelecer o preço estimado ou de referência do objeto licitado, sem prejuízo do uso combinado de outras ferramentas para o mesmo objetivo. § 1º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, o valor estimado será acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, conforme art. 471 deste Regulamento. § 2º Deverá ser observado o intervalo temporal máximo de 6 (seis) meses entre a data das cotações e a divulgação do edital de licitação, e caso seja ultrapassado o referido intervalo temporal máximo, as cotações deverão ser atualizadas. § 3º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços. § 4º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. § 5º O responsável pela pesquisa deverá elaborar mapa de formação de preços que refletirá a pesquisa, a metodologia adotada e o resultado obtido. § 6º Na licitação para registro de preços não é necessária a indicação de dotação orçamentária, que somente será exigida para a efetivação da contratação. § 7º A licitação para o registro de preços para obras poderá prever que no mesmo contrato sejam adotados, simultaneamente e em serviços diversos, dois regimes de empreitada previstos em lei, conforme o § 2º do art. 491 deste Regulamento. § 8º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores e prestadores de serviços, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação, preferencialmente por meio eletrônico, devendo a consulta, independente de resposta, ser documentada nos autos do processo. § 9º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas. § 10 O servidor responsável pela realização da pesquisa de preços deverá ser identificado nos autos do processo e assinar o mapa de formação de preços, responsabilizando-se pela pesquisa de preços realizada e pelo preço estabelecido no instrumento convocatório, no convênio ou instrumento congênere, ou no instrumento oriundo de contratação direta.

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

2.2.3.1 Habilitação Jurídica - Art. 66

A habilitação jurídica está prevista do item 4.1 ao 4.1.2.3, merecendo a correção sobre a exclusão das empresas em recuperação judicial no item 4.3.1, pois a LCC não veda a participação de empresas em recuperação judicial de processos licitatórios.

Recomendo inserir a necessidade da comprovação da existência jurídica da empresa, na forma do art. 66 da Lei de Licitações.

“ Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

2.2.3.2 Habilitação Técnico Operacional a - Art. 67

As Condições de habilitação Técnico Operacional estão previstas no item 4.2 a 4.3.10 para comprovar aptidão técnica compatível em características, quantidades e prazos com o objeto do presente processo de licitação.

Vale destacar que o §1º do art. 67 da NLLC condiciona a permissão para exigência de atestados somente às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas pela lei aquelas que tenham valor individual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

De outra banda, o §5º do referido artigo determina que quando o serviço for contínuo, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

Conforme item 4.2.5 as quantidades mínimas estabelecidas foram fixadas em 50% dos valores estimados para o volume de resíduos e tamanho das equipes previstas no contrato futuro e dos itens de maior relevância em respeito ao §2º do artigo 67 da Lei de Licitações.

“ Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: (...) § 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados. (...) § 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou

atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

Lembrando que o responsável técnico que deverá ser apresentado, na forma do item 4.2.2, deverá participar da execução do serviço objeto da licitação, sendo permitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração, por força do §6º do artigo 67 e Resolução n.º 1.121/2019 do Confea.

Sobre o somatório de atestados, vale a leitura do trecho da obra de Franklin Brasil Santos e Kleberson Roberto de Souza:

“Um caso específico é a experiência em serviços de natureza continuada. A NLL permite exigir atuação de pelo menos 3 anos (Art. 67, § 5º), consolidando, nacionalmente, o que já era adotado no Executivo Federal na IN n. 05/2017, para serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (DEMO). Por sua vez, a IN n. 05/2017 se baseou no paradigmático Acórdão do TCU nº 1214/2013-P. Portanto, é nessa origem que devemos buscar a lógica para interpretar o comando positivado na NLL.

No próprio Acórdão nº 1.214/2013-P, o TCU recomendou, para serviços DEMO, exigir experiência mínima de 3 anos em serviços compatíveis em quantidade com o objeto licitado. Depois, no Acórdão nº 3489/2014-P, o TCU avaliou edital que exigia experiência mínima de 6 postos de trabalho por período não inferior a 3 anos. O Tribunal entendeu que isso estava em concordância com as recomendações do Acórdão n. 1.214/2013-P. Mais tarde, no Acórdão n. 478/2015-P, o Tribunal julgou edital que não definiu o que seria considerado quantidade compatível com o objeto da licitação por período não inferior a três anos. Para o TCU, sem deixar claro o que seria considerado compatível, o edital permitiu contratar quem tinha executado serviços em volumes muito inferiores aos pretendidos. E isso não estava alinhado com a recomendação no Acórdão nº 1214/2013-P. Como foi realizado, o procedimento licitatório não serviu para demonstrar a real capacidade operacional de a contratada executar o objeto licitado. Diante desse contexto histórico, defendemos que a melhor interpretação para o dispositivo da NLL que permite exigir experiência similar ao objeto da licitação por pelo menos 3 anos (art. 67, § 5º) é que o edital deve especificar claramente o que será considerado "similar" com o objeto licitado, em termos de característica E quantidade mínima. Por essa lógica, para serviços continuados, pode-se exigir duas condições simultâneas: (1) tempo mínimo COM (2) quantidade mínima, geralmente até 50% da(s) parcela(s) mais relevante(s). É importante atentar para a forma de somar atestados nessas duas condições, porque as regras são diferentes para comprovar o tempo de atuação e a quantidade de serviço. Pode-se somar períodos concomitantes para comprovar a

quantidade de serviço naquele período. Mas não se pode somar o mesmo período para comprovar o tempo mínimo (Vide Acórdão TCU nº 463/2015-P). Para tempo de experiência, os atestados devem ser de períodos diferentes. Para quantidade de serviço, devem ser do mesmo período, como exemplificado a seguir, num exemplo com 4 atestados apresentados por uma licitante (AT1 a AT4) e seus respectivos períodos de vigência e quantidade de postos gerenciados:

meses, nos 4 atestados apresentados, de 2021 a 2023. Cada mês de atuação somente pode ser contado uma única vez, mesmo que haja vários contratos vigentes naquele mês. Por outro lado, a experiência em quantidade de postos de trabalho pode ser somada, sempre que houver coincidência de mais de um contrato no mesmo período. Nesse exemplo, a empresa gerenciou, ao longo dos 33 meses atestados: 60 postos por 10 meses; 50 postos por 3 meses; 40 postos por 2 meses; 10 postos por 33 meses.

Se a experiência mínima exigida na qualificação técnica da licitação fosse de 36 meses, a empresa não seria habilitada. Se a experiência exigida fosse de pelo menos 24 meses, ela poderia ser habilitada. Se além do tempo mínimo, também fosse exigida quantidade mínima, digamos, 20 postos, durante 24 meses, a empresa não conseguiria se habilitar, pois teria comprovado que gerenciou 20 ou Fl. 23 de 28 mais postos apenas durante: (1) 40 postos por 2 meses + (2) 50 postos por 3 meses + (3) 60 postos por 10 meses = 15 meses.

Ademais, recomendo a revisão do ETP para se fazer constar as justificativas condizentes para exigir sempre o máximo que a lei permite para que o licitante comprove a capacidade de sua técnica, a falta de tais justificativas podem levar a eventuais impugnações ou até mesmo a suspensão do certame.

2.2.3.3 Das Habilitações Fiscal, Social e Trabalhista - Art. 68

Não verifico no TR a determinação da apresentação dos documentos que comprovam as habilitações fiscal, social e trabalhista na forma do artigo 69, merecendo complementação neste sentido.

2.2.3.4 Habilitação Econômica-Financeira - Art. 69

O Termo de Referência entre os itens 3.3 a 3.3.11 determina que o licitante apresente documentos contábeis para comprovar boa situação financeira, na forma do artigo 69 da Lei de Licitações, nestes termos:

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. § 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital. § 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade. § 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados. § 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação. § 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. § 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

Recomenda-se excluir da redação no item 4.1.2.3 a exigência de apresentação de certidão negativa de concordatas e recuperação judicial e extrajudicial, uma vez que a lei de licitações não dispõe sobre tais documentos para habilitação econômica financeira.

Não obstante, o item 4.3.7 prevê também uma fórmula contábil para comprovar a boa situação financeira através do índice de liquidez Corrente (LC), Liquidez Geral (LG) e Grau de Endividamento (GE), resultado da aplicação da fórmula Estabelecida no Termo de Referência, desta feita o item 4.3.8 determina quais são os parâmetros mínimos para considerar que a empresa a capacidade financeira, quais sejam, Liquidez Corrente ($LC \geq 2$), Liquidez Geral ($LG \geq 2$) e Grau de Endividamento ($GE \leq 0,40$ - menor ou igual).

Para cálculo de tais indicadores o item 4.3.9 determina os elementos contidos nas fórmulas serão provenientes do balanço dos 2 (dois) últimos exercícios financeiros. Desta feita, recomendo a revisão do item, pois o texto faz remissão a "alínea VII" que não verifico no TR, ainda sim, recomendo a revisão para aclarar o texto da redação para deixar claro se as fórmulas recaíram sobre cada balanço isoladamente ou da somatória dos balanços para chegar aos índices previstos no item 4.3.8.

Por fim, também a exigência que o licitante comprove Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (ativo Circulante Passivo Circulante) de, no mínimo 16,66% do valor estimado para a

contratação (valor licitado), tendo por base a média dos balanços patrimoniais e demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais.

Ademais, as justificativas técnicas para exigência de tais índices contábeis estão descritos no Anexo III do Termo de Referência, cabe ressaltar que o Acórdão nº 4120/2017 citado com de autoria do Tribunal de Contas da União (TCU) pertence em verdade ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) e trata-se da análise de requisitos econômicos financeiros pela SANEPAR em Edital de Licitação.

Neste caso, recomendo a leitura completa do referido acórdão pela equipe de planejamento, pois apenas o trecho em destaque no termo de referência excluiu uma importante recomendação que TCE consignou a SANEPAR e que pode se aplicar ao caso em tela.

Ao Analisar a justificativa técnica quer me parecer que a equipe de planejamento não fundamentou os critérios contábeis exigidos diante do caso concreto, vejamos uma das justificativas apresentadas:

“E por outro lado, as empresas menores, que forem vencendo licitações pequenas, irão crescer de forma paulatina, aumentando sua capacidade operacional e seu patrimônio de forma saudável e proporcional, passando então a ter condições de disputarem licitações maiores, e assim sucessivamente, até terem se tornado empresas de grande porte, numa seleção natural de mercado”

A justificativa se baseia em conclusões superficiais sobre a evolução das empresas de modo geral no mercado econômico de forma geral, ou seja, a justificativa não se relaciona ao caso concreto que é a contratação de empresa de engenharia para gestão de resíduos.

Neste sentido, o acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1213/2013 que compõem a gama de precedentes que compõem a Súmula 289 do TCU., determina que as justificativas para exigências contábeis de capacidade estejam alinhados com as características do objeto licitado, vejamos:

SÚMULA TCU 289

“A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.

Desta feita, recomendo a Secretaria demandante a complementação da justificativa técnica para demonstrar como a exigência de índices contábeis atendem as características do objeto licitado de forma objetiva, na forma da Súmula TCU 289 e Acórdão 4120/2017 TCE-PR.

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.

Houve a juntada aos autos da declaração do ordenador da despesa (seq. 4, pg 41 do TR), nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/2000 e não verifico nos autos a nota de reserva de dotação orçamentária e o Ateste de Disponibilidade Financeira.

Neste caso recomenda-se a elaboração da nota de reserva de dotação orçamentária e a juntada do Ateste de disponibilidade financeira para garantir os recursos financeiros necessários.

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 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).

Ademais, tendo em vista que os últimos artefatos de planejamento seguem assinados por diversos servidores, todos assinando os artefatos, faz-se prudente identificar com precisão a autoria de cada qual, também em atenção ao princípio da segregação de funções.

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:

“ 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.

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.

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 justificativas para tanto².

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

GELSON LUIZ MEZZOMO Procurador-Geral do Município OAB/PR nº 76.119

² 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.

*
**

Revision #1

Created 3 September 2025 13:42:14 by Jackson Perretto

Updated 19 September 2025 14:56:26 by Jackson Perretto