



Parecer jurídico nº 216/2026/PGM

Processo IPM nº 22343/2026¹

Interessada: Procuradoria-Geral

Relatório

Trata-se de processo administrativo instaurado para abertura procedimento licitatório, na modalidade de concorrência, encaminhado pela Diretoria Especial de Compras para análise acerca da minuta do edital, cujo objeto consiste em contratação de empresa especializada para reforma e ampliação da nova sede da Procuradoria-Geral, situada na Rua Guerino Pomin, nº 505.

A demanda justifica-se pela necessidade de assegurar espaço físico adequado e acessível para o pleno desenvolvimento das atividades jurídicas e administrativas da Procuradoria-Geral.

Fundamentação jurídica

Inicialmente destaco que compete a esta Procuradoria-Geral, nos termos do art. 4º da Lei Municipal nº 5.365/2024, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Procuradoria-Geral examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

O processo administrativo foi encaminhado a esta Procuradoria-Geral para exame e parecer, em atenção ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, do art. 4º, II, da Lei Municipal nº 5.365/2024 e do art. 49, IX, do Decreto Municipal nº 24.731/2023.

A presente manifestação jurídica tem a finalidade de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, I e II, da Lei nº 14.133/2021:

¹ Código identificador do arquivo: 4AC.PPK.744.668. Data de Upload: 13/05/2026.





Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

De mais a mais, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da correlação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, podendo ser aplicável à advocacia pública municipal:

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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão (Diretoria Especial de Compras e pelo órgão responsável pela ordenação de despesa), com base em parâmetros técnicos objetivos ou da conveniência fundamentada, 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 administrativos de maneira densa e coesa.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do da sua esfera de competências.

Como o processo de contratação foi desenvolvido com fundamento na Lei nº 14.133/2021, deve se desenvolver integralmente com base nessa norma.

No que concerne à competência da Diretoria Especial de Compras, dispõe o art. 28, § 1º, da Lei Municipal nº 4.396/2015 que:

Art. 28, § 1º À Diretoria Especial de Compras, que deverá ser ocupada por pessoa com ensino superior em uma das seguintes áreas: Direito, Ciências Contábeis, Administração ou Gestão Pública, compete:

I - proceder à tramitação legal por meio de procedimento licitatório e compras diretas, para aquisição de bens e serviços, em consonância com a legislação pertinente e a regulamentação municipal;

II - supervisionar as atividades de compras relacionadas aos processos licitatórios e compras diretas, atuando em conjunto com as Secretarias Municipais no planejamento e padronização de compras;

III - gerenciar os procedimentos de licitações, após prévia análise de disponibilidade financeira e orçamentária da Divisão de Controle Orçamentário e com base no Plano de Contratações Anual;

IV - propor soluções e gerenciar a racionalização das contratações, garantindo o alinhamento com o planejamento estratégico, governança e gestão de risco;

V - analisar e controlar os formulários e minutas manuseados, opinando sobre sua criação, eliminação ou modificação, adequando-os aos procedimentos administrativos de acordo com a legislação pertinente e regulamentação municipal;

VI - acompanhar e avaliar o desempenho dos sistemas e procedimentos que afetam a área, implantados na estrutura administrativa;

VI - subsidiar e coordenar as atividades relacionadas à inteligência e à





estratégia de licitação, aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum, a partir da demanda estimada pelas Secretarias;

VII - distribuir instruções de acordo com as diretrizes da Administração e da legislação vigente, quanto ao processo de aquisição de materiais e serviços;

VIII - supervisionar e orientar a execução e o registro das atividades de licitação, inclusive o cadastramento de pessoas físicas e jurídicas para efeito de participação em licitações e nas rotinas envolvidas;

IX - desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição e contratação centralizada e padronizada, de bens e serviços;

X - dar subsídio às Secretarias municipais, juntamente com a Controladoria Geral do Município, para formalização, fiscalização, gestão e aplicação de sanções, quando necessário;

XI - atestar o cumprimento dos requisitos e condições previstas em pareceres referenciais exarados pela Procuradoria-Geral do Município.

Portanto, a Diretoria Especial de Compras possui plena competência para conduzir os procedimentos necessários à contratação.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações/considerações são realizadas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, mas sempre de maneira fundamentada/justificada. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção pela assessoria jurídica. O seguimento do processo sem a observância dos apontamentos será de responsabilidade exclusiva da pasta ou entidade ordenadora.

No presente caso, a autoridade competente para sindicar e controlar aspectos de governança municipal é o Secretário Municipal de Administração, à luz do Decreto Municipal nº 27.596/2025, tendo a atribuição originária.

Portanto, reiteramos que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

O processo está instruído com os seguintes documentos:





- a) DFD - Documento de Formalização de Demanda;
- b) ETP - Estudo Técnico Preliminar;
- c) Atestado da Divisão de Planejamento Estratégico de Compras sobre a previsão do DFD e do ETP no PCA - Plano de Contratações Anual, bem como sobre a apresentação das justificativas da necessidade da contratação, seus respectivos requisitos e estimativas de quantidades a serem adquiridas, indicando a solução viável;
- d) Planilha de composição dos custos e respectiva comprovação documental;
- e) Declaração sobre a responsabilidade pela pesquisa de preços / composição de custos, assinada pelo servidor Augusto Jonas Fernandes Barbosa, cargo de Engenheiro Civil;
- f) Requisição de compras nº 168/2026, com declaração de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- g) Projetos para execução da obra/reforma;
- h) Autorização de abertura de processo administrativo;
- i) Minutas do edital de licitação e do contrato administrativo.

Em atenção ao disposto no art. 18, I, da Lei nº 14.133/2021, foi elaborado o Documento de Formalização de Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), cuja regularidade foi objeto de análise por meio do Atestado/Planejamento nº 29/2026.

Conforme informado no ETP há previsão da contratação no PCA - Plano de Contratação Anual de 2026 (art. 18, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021).

Também foram apresentados os projetos para construção/reforma, cumprindo o disposto no art. 18, II, da Lei nº 14.133/2021.

A estimativa da despesa, com as composições dos preços utilizados para sua formação, também consta no processo administrativo (arts. 18, IV, e 23, § 2º, I, da Lei nº 14.133/2021).





A demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido pode ser verificada no teor da requisição ao compras (art. 150 da Lei nº 14.133/2021), do ano de 2026, de modo que a adequação da fonte dos recursos (dotação orçamentária) deve ser objeto de verificação pela Contabilidade.

Sendo modalidade de licitação (art. 28, II, da Lei nº 14.133/2021), a concorrência deve ser adotada *“para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia”* (art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021).

De acordo com conceito apresentado pela Lei nº 14.133/2021 (art. 6º, XII), obra é *“toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel”*.

Como não há competência funcional para análise do preenchimento dos requisitos necessários à caracterização do anteprojeto, projeto básico e projeto executivo (art. 6º XXIV, XXV e XXVI, da Lei nº 14.133/2021), bem como das normas indicadas no art. 45 da Lei nº 14.133/2021, tal análise deve ser realizada pelo profissional/servidor competente (engenheiro e/ou arquiteto).

O regime de empreitada por preço global é adequado para o objeto, pois a obra/reforma possui elementos de projetos básicos e executivos com grau de detalhamento e precisão (art. 46, II e art. 6º, XXIX, ambos da Lei nº 14.133/2021).

Houve a juntada da matrícula imobiliária (matrícula nº 35.213) para demonstrar a propriedade do imóvel no qual será executada a obra/reforma.

O valor estimado para contratação supera o limite fixado pela Lei nº 14.133/2021 (art. 75, I) e atualizado pelo Decreto Federal nº 12.807/2025 para fins de contratação direta (dispensa de licitação), motivo pelo qual é dispensada justificativa sobre a necessidade de licitar.





Foi observado o disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Considerando-se que o valor previsto - por item, art. 6º do Decreto Federal nº 8.538/2015 e orientação do TCE/PR² (itens ou lotes) – supera R\$ 80.000,00, foi afastado o tratamento diferenciado (participação exclusiva) para as microempresas e empresas de pequeno porte (art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006).

Sobre o Decreto Municipal nº 24.731/2023, a meu ver houve sua observância para o objeto a ser licitado, de modo que a pesquisa de preços foi devidamente formalizada com a utilização de tabela de referência oficial (SINAPI 03/2026), em conformidade com o art. 23, § 2º, I, da Lei nº 14.133/2102, não havendo defasagem temporal que comprometa a fidedignidade dos valores (TCE/SP, TC 009622.989.24 2, Sessão de 05/06/2024).

Tal como orientação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, deve ser observado que *“Os custos de administração local e mobilização e desmobilização são custos diretos da obra e, portanto, devem estar destacados nas planilhas de composições de custos dos projetos”* (representação nº 643479/25, relator Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, acórdão nº 3018/25, Tribunal Pleno, julgado em 23 de outubro de 2025).

Destaco que eventual exigência de autenticação ou de reconhecimento de firma prevista na minuta do edital contraria o art. 3º da Lei nº 13.726/2018, art. 12, IV e V, da Lei nº 14.133/2021 e entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (acórdão nº 3742/2019, Pleno) e do Tribunal de Contas da União (acórdão nº 2326/2019, Pleno), de modo que sua redação **deve** ser retificada no edital - se for o caso - para possibilitar a verificação da autenticidade, por meio de servidor, mediante vistas do documento original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal, e quando houver dúvida de autenticidade, no caso de assinatura.

² Prejulgado nº 27.





Sobre a qualificação técnica, entendo cabível a exigência de registro da empresa em um dos Conselhos de Classe (CREA/CAU) arrolados no item 5.1.2 da minuta do edital, nos termos das Leis nº 5.194/1966 e 12.378/2010.

Para a vencedora que necessitar de visto do Conselho de Classe (CREA ou CAU) do Paraná (item 5.1.2.1.1, da minuta do edital), **deve** “*estabelecido prazo razoável, após a homologação do certame, para que a vencedora apresente esse documento no ato da celebração do contrato (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, c/c o art. 31 da Lei 13.303/2016 e a Súmula TCU 272)*” (sublinhei) (Representação nº 011.707/2019-4, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Acórdão nº 1889/2019, Plenário, julgado em 14/08/2019).

Sugere-se como prazo aquele estabelecido com base em informações do Conselho de Classe (CREA³ ou CAU) do Paraná.

Para fins de qualificação técnica foi feita a exigência do item 5.1.2 do edital, cuja relevância (técnica ou do valor significativo do objeto) não compete a esta Procuradoria-Geral aferir, por evidente falta de capacidade técnica.

Embora haja previsão no edital proibindo o somatório de atestados para comprovar a área mínima, foi apresentada justificativa técnica no sentido de que “*o aumento da área de uma edificação implica um maior grau de complexidade na execução, especialmente no gerenciamento da mão de obra*”.

Tal restrição, embora excepcional, é validada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente em contratos de obras regidos pelo regime de empreitada por preço global, quando a Administração justifica a essencialidade da execução integral em um único atestado para garantir a experiência na gestão da complexidade da obra como um todo.

A justificção, centrada no risco gerencial de obra/reforma, parece estar alinhada com o entendimento de que a restrição só se sustenta quando demonstrado que o somatório aumentaria o risco de inexecução ou fraude, dado o aumento de complexidade gerencial (TCU, acórdão 1466/2025, Plenário).

³ No CREA/PR a informação é de que o prazo será de 5 dias úteis. Disponível em: <https://www.crea-pr.org.br/portaldeservicos/obter-registro-temporario-visto-de-empresa/>





O item 5.1.2.5 do Edital, ao exigir a comprovação de vínculo do responsável técnico com a proponente (CTPS, Contrato Social ou Declaração de Contratação Futura), observa a cautela necessária para evitar a mera “locação” de acervo técnico, conforme orientação do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1450/2022, Plenário).

Sobre o atestado de vistoria prévia (anexo IV do edital de licitação), a Lei nº 14.133/2021 trouxe previsão de que poderá ser substituído por “*declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação*” (art. 63, § 3º - sublinhei), motivo pelo qual o modelo **deve** ser adequado.

Para fins de habilitação econômico-financeira foi exigido, de acordo com o previsto no art. 69 da Lei nº 14.133/2021, o cumprimento dos termos da Instrução Normativa nº 006/2024, expedida pelo Secretário Municipal de Fazenda, cuja metodologia e justificativa apresentada não compete a esta Procuradoria-Geral analisar por falta de competência técnica. Porém, deve ser observado que, embora o item 5.1.3 da minuta estabeleça requisitos rigorosos, a exigência de LG, LC e SG superiores a 1,2 para consórcios (exceto MPE, conforme art. 9º, III, IN 006/2024) não está acompanhada da correspondente regra para o patrimônio líquido mínimo.

O art. 15, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que “*O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificção*”. Considerando que o patrimônio líquido mínimo para o licitante individual é de 10% (R\$ 94.265,04), o edital **deve** definir formalmente o percentual de acréscimo (entre 10% e 30% sobre este valor) para os consórcios, sob pena de ilegalidade por omissão de requisito obrigatório. A ausência desta regra, que visa justamente compensar a divisão de responsabilidades inerente ao consórcio, configura falha formal que deve ser sanada.

Ausente referida correção, a cláusula poderá ser considerada restritiva ou incompleta frente à prerrogativa legal de participar em consórcio, pois o art. 15, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, impõe à Administração o dever de estabelecer esse acréscimo, não sendo uma faculdade da Administração omiti-lo.





A garantia para fins de execução contratual atende ao disposto no art. 98 da Lei nº 14.133/2021.

Considerando o princípio da segregação de funções (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e o disposto nos arts. 7º e 133, § 1º, do Decreto Municipal nº 24.731/2023, a designação de servidores que participaram da fase preparatória da contratação não poderão, salvo justificativa em sentido contrário, ser designados para gestor e fiscal do contrato - fase de gestão e fiscalização do contrato (art. 18, do Decreto Municipal nº 24.731/2023).

Considerando o porte da obra/reforma, embora não seja atribuição da Procuradoria-Geral tal alerta, **sugiro** que seja verificado se a rede de energia elétrica disponível no local é suficiente para operação, notadamente pela quantidade de ares-condicionados ligados de forma concomitante.

Salvo as observações realizadas acima, em relação à minuta padronizada do edital, entendo que foram cumpridos os requisitos do art. 25 da Lei nº 14.133/2021. Sobre os requisitos atinentes ao contrato administrativo (art. 92 da Lei nº 14.133/2021) entendo que foram observados, conforme minuta padronizada.

Para fins de publicidade e acesso à informação, edital e anexos, bem como os arquivos dos projetos, **devem** ser disponibilizados em extensão compatível com o arquivo de manuseio comum e na forma que foi elaborado, não sendo suficiente, a meu ver, mera disponibilização de CD no processo licitatório (TCU, acórdão nº 934/2021). Como se trata de processo digital, **eventual** inviabilidade ou dificuldade técnica de inserção dos arquivos poderão justificar o acesso por meio de link a ser indicado no edital de licitação.

Conforme entendimento do TCE/PR⁴ e nos termos da Lei nº 12.527/2011 e da Lei Estadual nº 19.581/2018, **sugiro** que a Diretoria Especial de Compras “*Alimentar o Portal da Transparência com a íntegra dos procedimentos licitatórios realizados e dos contratos celebrados pelo Município, se não em tempo real, com o menor lapso temporal possível entre a celebração do ato e sua publicação*” (sublinhei). Por íntegra, entenda-se a fase interna e a fase externa, **observado** o acórdão nº 331/2020 do Pleno do TCE/PR.

⁴ Rep. nº 480349/18, acórdão nº 2647/2019, rel. Conselheiro Artagão de Mattos Leão, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2019.





Para tanto, deve ser observada a necessidade “*de fácil acesso, nos precisos termos do art. 8º da Lei 12.527/2011, permitindo-se o conhecimento fácil de todos os procedimentos licitatórios promovidos, com indicação clara de seus objetos e valores, e ainda com possibilidade de acesso direto aos elementos essenciais das licitações, como ‘edital’, ‘impugnações’, ‘ata de sessão de julgamento/resultado’, ‘contrato(s) formalizados’, ‘despesas decorrentes’*” (TCE/PR, Representação nº 275966/18, acórdão nº 1511/2019, relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, Tribunal Pleno, julgado em 05 de junho de 2019).

As publicações de aviso do edital devem observar o disposto nos arts. 54 e 55 da Lei nº 14.133/2021.

A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 23 do Decreto Municipal nº 24.731/2023, deverá ser realizada Divisão de Planejamento Estratégico de Compras, nos termos do art. 28, § 2º, I, a, da Lei Municipal nº 4.396/2015.

Ainda, “*Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo*”, nos termos do § 4º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021.

Ainda que se prove formalmente a minuta de edital, necessário tecer alguns comentários quanto a utilização da plataforma e-licita neste certame licitatório, bem como, em outros congêneres.

Havendo custos, ainda que indiretos, para os licitantes, registro minha posição pessoal na esteira do decidido pelo TCE-PR (acórdão 497/25, Tribunal Pleno) e pelo TJPR (0003228-21.2018.8.16.0037) quando a ilegalidade absoluta, independentemente de comprovação dos custos, respeitada eventual posição/justificativa em sentido contrário.





Conclusão

Portanto, não havendo o encaminhamento de dúvida jurídica sobre ponto específico no processo de contratação, opino pela devolução do processo licitatório à origem para cumprimento das providências elencadas no tópico da fundamentação jurídica, possibilitando seu prosseguimento em caso de atendimento.

Além disso, destaco que este parecer jurídico tem natureza meramente consultiva, de forma que a autoridade não se vincula ao parecer e seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo (STF, MS 24.631, rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, julgado em 09/08/2007).

É o parecer⁵.

Paranavaí, PR, 13 de maio de 2026

Ratifico:

SIVONEI SIMAS
Procurador Municipal
OAB/PR nº 96.101

LEONARDO FRATINI XAVIER DE SOUZA
Procurador-Geral Adjunto
OAB/PR nº 51.262

⁵ Parecer jurídico é um ato administrativo meramente consultivo, que poderá ou não ser ratificado por um ato administrativo decisório da autoridade competente.

