



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

PARECER: 548/2025 – PROGE.
INTERESSADO: Secretaria Municipal de Obras Públicas - SEMOP.
REFERENTE: Protocolo nº 30.011/2025.
ASSUNTO: Licitação/ Fase interna/ Análise da minuta de edital/ Aprovação.

1. Síntese do Requerimento

A Secretaria Municipal de Administração, por meio da Gerência de Compras e Licitações, encaminhou-nos os autos de protocolo nº 30.011/2025 para que se avalie os atos praticados na instrução de Pregão Eletrônico, para registro de preços visando a **“contratação de empresa de engenharia especializada na execução, manutenção e adaptações na iluminação pública com fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais”**.

O valor estimado da licitação totaliza **R\$1.747.245,11 (Um milhão, setecentos e quarenta e sete mil, duzentos e quarenta e cinco reais e onze centavos)**.

Sobre a necessidade da contratação, a Secretaria Consulente assim se manifesta:

“A Secretaria Municipal de Obras Públicas (SEMOP), através do Departamento de Manutenção (DEMAN), é responsável pela conservação e manutenção dos equipamentos de iluminação pública do município de Pinhaais. Dentre os serviços realizados está a substituição das lâmpadas, substituição ou manutenção de relés, cabos ou postes metálicos,





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

necessária para garantir o bem-estar e segurança da população em vias urbanas, parques e praças da cidade. A decisão de realizar um processo licitatório para Contratação de empresa de engenharia especializada na execução, manutenção e adaptações na iluminação pública com fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais é motivada pela importância desses serviços para o Município, que impactam positivamente a vida diária dos cidadãos e contribuem para a segurança e bem-estar da população como um todo. A Prefeitura Municipal de Pinhais não possui em seu quadro funcional mão de obra suficiente para suprir a essa demanda, assim como equipamentos para tal, dessa forma se faz necessário a contratação para garantir que os serviços de manutenção não sejam interrompidos e também as obras de extensão sejam realizadas” (seq. 12.2).

O procedimento foi instruído com os seguintes documentos: documento de formalização da demanda (seq. 12.21); estudo técnico preliminar (seq. 12.22); mapa e matriz de riscos (seqs. 12.33 e 12.37); justificativa da aquisição (seq. 12.2); justificativa de atestado de capacidade técnica (seq. 12.9); justificativa da modalidade escolhida (seq.12.7); justificativa de modo de disputa (seq. 12.8); justificativa de garantia da contratação (seq. 12.10); justificativa de registro no INMETRO e selo PROCEL (seq. 12.14); justificativa de solicitação de equipamentos específicos (seq. 12.16); justificativa da contratação de ME e EPP (seq. 12.3); orçamentos (seqs. 12.24 a 12.31); planilha de serviços (seqs. 12.32 e 12.36); dados DEPOR (seq. 12.20); requisição ao compras (seq. 14.2); pedido de licitação (seq. 14.3); termo de referência (seq. 55.3); justificativa de lote único (seq. 55.6); ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (seq. 67.2); e a minuta do edital (seq. 67.3).

Acompanhado destas e outras informações, vêm os autos para prolação de parecer.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

2. Análise

Inicialmente cumpre mencionar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme artigo 53, § 4º, da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

2. a) Da utilização do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação, modo de disputa e critério de julgamento

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois a **“contratação de empresa de engenharia especializada na execução, manutenção e adaptações na iluminação pública com fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais”** foi qualificada como bem ou serviço comum pela unidade técnica (artigo 6º, XIII e artigo 29 da Lei n.º 14.133, de 2021) (seq. 12.7).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná respondeu a recente Consulta formulada pelo Município de Lunardelli, nos seguintes termos:

“Na contratação de bens e serviços de iluminação pública, inclusive no caso de locação com posterior consolidação da propriedade, quando





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

os padrões de desempenho e qualidade de tais bens e serviços forem objetivamente definidos no edital e no termo de referência, por meio de especificações usuais de mercado, o que deverá ser analisado em cada caso concreto, é possível, no âmbito da Lei nº 10.520/2002, ou obrigatória, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, a utilização da modalidade licitatória **pregão” (TCE/PR. Tribunal Pleno. Consulta nº . 628452/22. Acórdão nº 1683/24 - publicado em 28 de junho de 2024 - g.n.).**

A Lei nº 14.133/21 prevê, em seu artigo 6º, que a modalidade obrigatória para a aquisição de bens ou serviços comuns é o Pregão:

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Indo avante, nota-se que o modo de disputa adotado foi o aberto e fechado e o critério de julgamento o de maior desconto por lote, visando ao aprimoramento da competitividade e transparência, uma vez que garante a ampla competição inicial, o elemento surpresa, o fechamento focado na vantagem, a redução de possíveis conluíus, o sigilo e a integridade, a maior eficiência e agilidade e o estímulo à redução de custos.

Diante do cenário apresentado, nada há que se opor à escolha da modalidade Pregão para a aquisição do objeto contratado, tampouco ao modo de disputa e ao critério de julgamento adotados.

2.b) Documentos necessários ao planejamento da contratação





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

De acordo com a Lei n.º 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- i) documento para formalização da demanda;
- ii) estudo técnico preliminar;
- iii) mapa(s) de risco;
- iv) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados às seqs. 12.21, 12.22, 12.33, 12.37 e 55.3.

Especificamente quanto ao termo de referência, o artigo 6º, XXIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, o define como documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos acima citados.

2. c) Necessidade da contratação

A necessidade da contratação foi devidamente justificada na seq. 12.2 e, sobre isso, tem-se que a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

2. d) Da justificativa para a formatação em lote único

Sobre a formatação da licitação em lote único, assevera a Administração que:

“Considerando o objeto da contratação, que abrange tanto a execução de serviços quanto o fornecimento de materiais para manutenção e adaptações na rede de iluminação pública do Município de Pinhais, a





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

opção pela **formação de lote único** justifica-se pela **natureza complementar e interdependente** dos itens licitados. Trata-se de serviços e insumos que, tradicionalmente, são executados e fornecidos por uma única empresa especializada, de forma integrada e coordenada, visando a eficiência e a continuidade dos trabalhos. A separação dos itens em diferentes lotes implicaria em **fragmentação indevida da solução**, com risco de prejuízo à operacionalização dos serviços, à coordenação logística e ao controle técnico, além de potencial aumento de custos administrativos e operacionais para a Administração Pública. Haveria, ainda, o risco de incompatibilidades na execução dos serviços caso empresas distintas fossem contratadas para a prestação de serviços e fornecimento de materiais. A composição em lote único, portanto, **assegura a economicidade, a padronização dos materiais, a adequada gestão contratual e o cumprimento tempestivo das Ordens de Serviço**, especialmente em situações emergenciais, conforme previsto nas condições do contrato. Dessa forma, a estruturação da licitação em **lote único encontra amparo legal**, respeita os princípios da eficiência, economicidade e interesse público, e atende plenamente aos objetivos da contratação, nos termos do art. 23, § 1º da Lei nº 14.133/2021” (seq. 55.6).

Diante da justificativa apresentada, não se vislumbra irregularidade na previsão editalícia.

2. e) Da justificativa de solicitação de atestado de capacidade técnica, laudo técnico, selos de qualidade e equipamentos específicos





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

A solicitação atestados de capacidade técnica, conforme art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, bem como no inciso IX, do art. 60, do Decreto nº 351/2023, é justificada da seguinte maneira:

“Desta forma justificamos a motivação de exigência de certidão de acervo técnico; esta motivação se dá pela necessidade que a prefeitura municipal de Pinhais, em atestar que a contratada tenha capacidade técnica suficiente para executar o objeto, garantido dessa forma que o objetivo final do presente processo seja entregue com um elevado padrão técnico de qualidade” (seq. 12.9).

Indo avante, no que diz respeito à exigência de laudo técnico, justifica a administração que *“A presente licitação não limita marcas específicas, no entanto, solicita que os materiais empregados sejam de primeiro uso e que atendam normas específicas, seguindo o Art. 42 da lei 14133/2021. Desta forma justifica-se a solicitação de exigência de laudo técnico”* (seq. 12.5).

Já no que diz respeito à exigência de equipamentos específicos, afirma a municipalidade que *“O Município de Pinhais possui em seu Parque de Iluminação Pública, diversas luminárias instaladas em postes com altura de 15m. Dessa forma, faz-se necessário que a empresa disponha, para uso sob demanda, de caminhão cesto aéreo adequado para manutenção nestes pontos; Para obras de alteração ou implantação de posteamento, faz-se necessário caminhão munk, com capacidade adequada ao levantamento de postes e outras cargas”* (seq. 12.16).

Por fim, quanto à exigência de selos de qualidade, aponta-se que, nos termos do art. 42 da Lei nº 14.133/2021, o edital traz a exigência de apresentação de registro no INMETRO e selo PROCEL para as luminárias públicas, alegando a municipalidade que tal exigência visa a garantir a qualidade das luminárias, bem como





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

a eficiência energética necessária, trazendo assim maior economia aos cofres públicos.

Diante das justificativas apresentadas, entende-se adequadas as exigências editalícias.

2. f) Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

Quanto ao orçamento, é dever da Administração elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Verifica-se que foram estimados os custos da contratação, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos, conforme justificativa de preços.

2. g) Da garantia contratual

O Edital prevê a garantia contratual equivalente a 5% (cinco por cento) do valor global do contrato.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Sobre isso, afirma a administração pública que:

“tal exigência tem por finalidade garantir que o licitante possui capacidade de cumprir as condições, custos e prazos assumidos na assinatura do contrato e cobrir os prejuízos causados à Administração Pública, caso o contrato não seja executado pela empresa contratada conforme pactuado entre as partes. A não execução do objeto contratado geraria grandes prejuízos à administração, uma vez que haveria necessidade de licitar novamente. A exigência desta garantia tem como principal objetivo assegurar não só a execução contratual, como também a indenização ao erário público, caso haja inadimplemento do particular contratado. Além disso, participar de um processo licitatório envolve riscos e investimento das empresas. Sem a exigência da oferta de garantias, empresas sérias e comprometidas com o cumprimento dos contratos poderiam perder espaço para concorrentes que não teriam como levar o contrato até o fim. Por fim, a exigência de garantias contratuais é uma segurança, não somente para os órgãos públicos, mas também para os concorrentes” (seq. 12.10).

Diante das justificativas apresentadas, entende-se adequada a exigência editalícia.

2. h) Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

Por fim, tal exigência foi atendida, pois houve a juntada à seq. 67.2, de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (artigo 8º, §§ 1º e 5º, da Lei n.º 14.133/2021).





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

2. i) Da participação de MEs e EPPs

A Lei Complementar n.º 123/2006 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

No caso em tela, não haverá exclusividade ou reserva de cota para MEs e EPPs nos termos do disposto no art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 (alterado pela Lei Complementar n.º 147/2014).

Sobre isso, afirma a Administração:

“A presente contratação visa à contratação de empresa de engenharia especializada na execução, manutenção e adaptações na iluminação pública com fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais. Trata-se de objeto de natureza contínua e técnica, com complexidade variada, envolvendo intervenções em redes de baixa, média e alta tensão, atendimento a situações emergenciais - muitas vezes fora do horário de expediente - e a necessidade de estrutura adequada para o fornecimento de materiais e operação com equipamentos especializados. Nesse contexto, a aplicação de mecanismos voltados à reserva de participação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte - conforme diretrizes gerais da Lei n.º 14.133/2021, no que se refere à promoção do desenvolvimento nacional sustentável (art. 11, inciso IV) - não se mostra viável, tampouco vantajosa à Administração. A adoção de tal medida exigiria a divisão do objeto em lotes, o que, neste caso específico, comprometeria a economicidade, a eficiência e a coordenação da execução contratual, contrariando os princípios previstos no caput do art. 5 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. O histórico recente de execução contratual demonstra que a manutenção elétrica exige alta





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

capacidade técnica e operacional, bem como estrutura logística compatível com o atendimento simultâneo de diversas demandas, inclusive em regime de urgência. A fragmentação contratual para viabilizar a exclusividade de participação de empresas de menor porte criaria riscos operacionais, dificultaria o controle da execução e comprometeria a continuidade dos serviços, que têm impacto direto sobre o funcionamento regular dos equipamentos públicos. Diante disso, conclui-se que, embora a promoção da participação de empresas de menor porte seja uma diretriz da nova legislação de compras públicas, sua aplicação deve ser avaliada caso a caso, observando-se os princípios da eficiência, da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e da mitigação de riscos à execução contratual” (seq. 12.3).

Assim, avaliando o caso concreto, e de acordo com a justificativa apresentada, nada há que se opor à previsão editalícia.

2. j) Da minuta de edital

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no artigo 25, caput, da Lei n.º 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

Ora, no caso em tela, no edital consta o objeto da licitação (item 2) e as regras relativas à convocação (item 7), ao julgamento (item 10), à habilitação (item 11), aos recursos (item 12), às penalidades da licitação e às sanções contratuais (itens 11 e 18), à fiscalização e à gestão do contrato (4), à entrega do objeto (item 4 do Anexo - Minuta do Contrato) e às condições de pagamento (item 6).

2. k) Da disponibilidade orçamentária





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

No presente caso, em atenção ao artigo 6º, XXIII, “j”, c/c artigo 18, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021, consta ao seq. 12.20 a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

Portanto, diante do exposto, não se vislumbram impedimentos ao prosseguimento do feito.

3. Conclusão

Diante do exposto, observa-se que o processo está adequado para o seu prosseguimento.

Em linhas finais, aproveita-se o ensejo para destacar que:

a) a presente manifestação possui natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, **de forma justificada**, adotar ou não a orientação exposta no parecer.¹ Ou seja, o parecer é espécie do gênero de ato enunciativo, no qual a Procuradoria se limita a exarar um entendimento técnico sobre determinado assunto e emitir orientação jurídica sem caráter mandamental. Destarte, na hipótese de discordância, observados os limites normativos, faculta-se ao gestor exercer seu poder discricionário e praticar ato distinto daquele recomendado no presente parecer;

b) Por fim, destaque-se ainda que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da Secretaria solicitante, bem como das dotações orçamentárias e demais cautelas de praxe, visto

¹“Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

que o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

É o parecer.

Pinhais, 12 de agosto de 2025.

Alfredo Borges Moreno

Procurador Geral do Município

Theo Botelho Mares de Souza

Procurador do Município

Aline Silva de Oliveira

Assessora Técnica da Procuradoria

