



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

PARECER: 193/2026 – PROGE.
INTERESSADO: Secretaria Municipal de Obras Públicas - SEMOP.
REFERENTE: Protocolo nº 68.961/2026.
ASSUNTO: Licitação. Fase preparatória. Análise da minuta de edital. Aprovação, desde que atendidas às ressalvas.

1. Síntese do Requerimento

A Secretaria Municipal de Administração, por meio do Departamento de Compras e Licitações, encaminhou-nos os autos de protocolo nº **68.961/2025** para que se avalie os atos praticados na instrução da **Concorrência** para a **“Contratação de empresa especializada para a execução de obras de urbanização para a revitalização de passeios na Rua Aluísio de Azevedo no bairro Vargem Grande, no Município de Pinhais/PR”**.

O valor estimado da licitação totaliza **R\$ 872.372,78 (oitocentos e setenta e dois mil, trezentos e setenta e dois reais e setenta e oito centavos)**.

O procedimento foi instruído com os seguintes documentos: anexo do termo de referência (seq. 8.2); documento de formalização da demanda (seq. 8.3); estudo técnico preliminar (seq. 8.4); termo de referência (seq. 8.6); modelo de atestado de visita técnica (seq. 8.8); modelo de declaração de renúncia à visita técnica (seq. 8.10); ficha de projeto (seq. 8.11); ART (seq. 8.12); BDI (seq. 8.13); declaração de contrapartida municipal (seq. 8.14); anexo (seq. 8.15); relatório de terraplanagem (seq. 8.16); parecer urbanístico (seq. 8.17); cronograma (seq. 8.18); planilhas e orçamentos (seq. 8.19); anexos (seqs. 8.20 e 8.21); questionário ambiental (seq. 8.22); planilha de serviços (seq. 8.23); anexos (seqs. 8.24 e 8.25); relatório fotográfico (seq. 8.26); tabela de composições de serviços (seq. 8.27); anexo (seq. 8.28); planejamento do projeto de reurbanização de calçadas (seq. 8.29); planta de localização (seq. 8.30); declaração de isenção de alvará de construção (seq. 8.31); matriz de riscos (seq. 8.32); memorial descritivo (seq. 8.34); mapa de ocupação (seq. 8.35); cotações (seqs. 8.37 a 8.39); justificativa técnica quanto a não apresentação de projetos em metodologia BIM (seq. 8.40); anexos (seqs. 8.41 e 8.42); dados DEPOR (seq. 8.43); nota (seq. 8.44); modelo de proposta (seq. 8.45); autorização ambiental (seq. 8.46); autorização florestal (seq. 8.47); declaração de dispensa de licenciamento ambiental municipal (seq. 8.48); parecer técnico (seq. 8.49); declaração de isenção de alvará de construção (seq.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

8.50); C. I. 212/2025 (seq. 8.51); C. I. 154/2025 (seq. 8.52); justificativa para a escolha da modalidade de licitação, do critério de julgamento, do regime de execução e do modo de disputa (seq. 8.54); justificativa de preço e técnico-econômica da escolha (seq. 8.55); justificativas para exigência de capacidade técnica de capacidade técnica operacional e profissional (seq. 8.56); justificativas para exigência de garantia de proposta e garantia de contrato (seq. 8.57); justificativa da licitação (seq. 8.58); análise de riscos (seq. 8.59); justificativa qualificação econômico-financeira (seq. 8.60); justificativa de prioridade alta na formalização de demanda (seq. 8.61); justificativa para não parcelamento da licitação em mais lotes (seq. 8.62); justificativa para não aplicação da reserva de cota para microempresa (ME) e/ou empresa de pequeno porte (EPP); documento acerca de observação (seq. 8.64); declaração de contrapartida municipal (seq. 8.65); lista de documentos necessários (seq. 8.67); cópia da instrução normativa n.º 003/2024 (seq. 8.69); anexos (seqs. 8.70 a 8.74); dados DEPOR (seq. 8.75 a 8.77); requisição ao compras (seq. 10.2); pedido de licitação (seq. 10.3) e despacho do DEPOR (seq. 21.2).

Em análise inicial, o Departamento de Compras e Licitações emitiu o despacho de seq. 33.2. Na sequência, foi acostado aos autos: despacho (seq. 44.2); termo de referência (seq. 44.3); despacho do DECOL (seq. 47.2); despacho (seq. 49.2); termo de referência (seq. 49.3); decreto de nomeação dos agentes de contratação e pregoeiros (seq. 56.2) e minuta de edital (seq. 56.3).

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

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.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

2. a) Da utilização da Concorrência como modalidade de licitação

A Secretaria Consulente instrui o procedimento como concorrência (art. 28, II, da Lei n.º 14.133, de 2021), modalidade de licitação adequada para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, nos termos do art. 6º, XXXVIII, da Lei 14.133, de 2021.

Cumpra registrar que tanto a concorrência quanto o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17, da Lei 14.133, de 2021, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, conforme o art. 29, da Lei nº 14.133, de 2021.

Nada obstante, o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia comuns (alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º, c/c art. 29, parágrafo único, da Lei n.º 14.133, de 2021).

Assim, em sentido contrário à proibição da adoção do pregão para os casos estabelecidos no dispositivo legal acima mencionado, tem-se o cabimento da concorrência nas contratações de:

- * bens e serviços especiais (conceituados no art. 6º, inciso XIV, da Lei 14.133, de 2021);
- * obra (definida no art. 6º, inciso XII, da Lei nº 14.133, de 2021);
- * serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (descritos no art. 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133, de 2021); e
- * serviços especiais de engenharia (definidos no art. 6º, inciso XXI, alínea “b”, da Lei nº 14.133, de 2021, isto é, “aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso”).

Tais enquadramentos demandam o exame e a manifestação do setor técnico da Administração quanto à natureza e o valor do objeto, de modo a aferir a adequação da modalidade escolhida.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

No caso, vê-se que a escolha da concorrência, como modalidade de licitação, foi adequado, pois o objeto foi qualificado pela unidade técnica como obra comum de engenharia (seq. 39.2).

A opção pela empreitada por preço global é justificada no processo pela natureza do objeto.

Destaque-se que, à luz do art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível licitar o presente objeto sob o tipo a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto.

Verifica-se, de acordo com o que consta no edital, que o critério escolhido foi o menor preço (seq. 8.54). Por fim, o modo de disputa será aberto. O modo aberto permite lances sucessivos, o que amplia a transparência e a competitividade, forçando os licitantes a buscarem sua maior margem de eficiência.

2. b) Documentos necessários ao planejamento da contratação

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 aos seqs. 8.3, 8.4, 8.32 e 49.3.

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;





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

- 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;
- 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) Projeto Básico

O projeto básico constitui um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos (Art. 6º, XXV, da Lei n. 14.133/2021):

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução de empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa e fornecimento e prestação de serviço associado.

Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos (art. 18, § 3º, da Lei n. 14.133/2021).

No caso, o projeto básico é apresentado sob a denominação de Anexo XVI – Elementos Técnicos Instrutores, o qual compreende os seguintes documentos fundamentais: elementos gráficos, especificações técnicas e memoriais e relação de serviços e planilha orçamentária.

Além disso, a Secretaria Consultante reforça que os projetos de engenharia foram elaborados com nível de detalhamento compatível com o regime de empreitada global, assegurando a definição completa do objeto.

2. d) Projeto Executivo

O projeto executivo constitui o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes (Art. 6º, XXVI, da Lei n. 14.133/2021).

É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 da Lei n. 14.133, de 2021 (art. 46, § 1º, da Lei n. 14.133/2021).

Por outro dado, é possível que haja a previsão de que a elaboração de projeto executivo constitua encargo do contratado, consoante preço previamente fixado pela administração pública (art. 14, § 4, da Lei n.º 14.133/2021).

A análise da lista de anexos demonstra as peças técnicas que compõem o anexo XVI funcionam como o alicerce executivo para a licitação, restando à contratada a obrigação de desenvolver os projetos complementares e de aprovação em concessionárias (RDU).





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

2. e) Cronograma físico-financeiro

A duração dos contratos será a prevista em edital (art. 105, da Lei n. 14.133, de 2021). Por sua vez, são necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso (art. 92, inc. VII, da Lei n. 14.133/2021).

Nessa senda, a minuta de contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras.

Na contratação que prever a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato (art. 111, da Lei n. 14.133/2021).

No caso, consta nos autos cronograma físico-financeiro elaborado pelo setor técnico competente e está detalhado como o anexo iv do edital.

2. f) Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi devidamente justificada nos seguintes termos:





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

1. JUSTIFICATIVA

Conforme disposto no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência que fundamentam este processo licitatório, a presente contratação tem por finalidade a execução de obras de urbanização destinadas à revitalização dos passeios da Rua Aluisio de Azevedo, localizada no Bairro Vargem Grande, no Município de Pinhais/PR.

A via, embora consolidada, apresenta necessidade de requalificação urbana para atendimento às diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Municipal, Plano de Mobilidade Urbana e Plano Municipal de Arborização. As intervenções previstas incluem terraplanagem, calçadas em concreto permeável, substituição de meios-fios, implantação de sinalização horizontal e vertical, realocação de postes mediante elaboração de projeto de RDU a ser aprovado pela Copel (Companhia Paranaense de Energia), além de paisagismo com plantio de grama e árvores.

Tais melhorias são necessárias para garantir acessibilidade, qualificar a circulação de pedestres, promover segurança viária, ordenar o uso do espaço público e valorizar o ambiente urbano, além de atender às condicionantes técnicas do financiamento proveniente do Paranacidade, previsto para esta intervenção.

A contratação por meio de licitação se justifica pela necessidade de selecionar empresa especializada com capacidade técnica para executar os serviços de acordo com os projetos e especificações técnicas, assegurando qualidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos.





PREFEITURA MUNICIPAL DE **PINHAIS** **ESTADO DO PARANÁ**

2. OBJETIVO

A contratação tem como objetivo a requalificação completa das vias mencionadas, garantindo infraestrutura adequada, mobilidade segura, acessibilidade universal e valorização do ambiente urbano. A execução das obras contribuirá diretamente para:

- melhoria da circulação de veículos, ciclistas e pedestres;
- redução de alagamentos e problemas de drenagem;
- aumento da segurança viária por meio de nova sinalização;
- implantação de calçadas acessíveis;
- requalificação paisagística e ambiental do entorno;
- valorização imobiliária e fortalecimento da economia local.

O escopo dos serviços segue rigorosamente os projetos, especificações técnicas, cronogramas e orçamentos anexos ao termo de referência, de forma a garantir a adequada execução do investimento público.

Espera-se contratar empresa devidamente capacitada, com experiência comprovada em obras de infraestrutura viária urbana, que execute os serviços com qualidade, eficiência e dentro dos prazos estabelecidos.

O resultado esperado é a entrega de vias revitalizadas, seguras e plenamente funcionais, promovendo desenvolvimento urbano e melhorias significativas para os moradores da região.

Como se sabe, 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.

Observa-se, ainda, que são vedadas especificação do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (artigo 9º, da Lei n.º 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

No caso em tela, não se verificou especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

2. g) Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021), as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

Se a Administração entender que os bens não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: I - *disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas*; II - *mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental*; III - *utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais*; IV - *avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística*; V - *proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas*; VI - *acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida* (art. 45, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso em tela, constou no item 6.5 do Termo de Referência que: “6.5.1. Além dos critérios de sustentabilidade eventualmente inseridos na descrição do objeto, devem ser atendidos os seguintes requisitos, que se baseiam no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis: 6.5.1.1. Os geradores de resíduos da construção civil devem ter como objetivo prioritário a não geração de resíduos e, secundariamente, a redução, a reutilização, a reciclagem, o tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. 6.5.1.2. Os grandes geradores deverão elaborar e implementar Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil próprio, a ser apresentado ao órgão competente, estabelecendo os procedimentos necessários para a caracterização, triagem, acondicionamento, transporte e destinação ambientalmente adequados dos resíduos. 6.5.1.3. Os resíduos não poderão ser dispostos em aterros de resíduos domiciliares, áreas de “bota fora”, encostas, corpos d’água, lotes vagos e áreas protegidas por Lei, bem como em áreas não licenciadas. 6.5.1.4. A contratada deverá observar as diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil estabelecidos na Lei nº 12.305, de 2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, artigos 3º





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

e 10º da Resolução nº 307, de 05/07/2002, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, e Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19/01/2010. 6.5.1.5. O Projeto de Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil - PGRCC, nas condições determinadas pela Resolução CONAMA nº 307, de 05/07/2002, deverá ser estruturado em conformidade com o modelo especificado pelos órgãos competentes”.

2. h) 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.

Ora, deve constar nos autos orçamento detalhado do custo global da obra/serviço, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I (empreitada por preço unitário), II (empreitada por preço global), III (empreitada integral), IV (contratação por tarefa) e VII (fornecimento e prestação de serviço associado) do caput do art. 46 da Lei nº 14.133, de 2021 (art. 6º, XXV, alínea "f", da Lei nº 14.133, de 2021).

Verifica-se que a metodologia aplicada baseou-se em custos unitários de tabelas oficiais (SINAPI de abril de 2025 e DER/PR de março de 2025), garantindo a aderência aos preços médios de mercado (seq. 8.55, 8.13, 8.27, 8.19).

O memorial de cálculo integra o processo e serve como garantia de transparência, permitindo que os órgãos de controle e os próprios licitantes verifiquem a origem de cada cifra. A Secretaria Consultante, ao utilizar parâmetros de órgãos de engenharia reconhecidos, minimiza o risco de sobrepreço ou de inexequibilidade, assegurando que o certame ocorra sobre bases econômicas sólidas e realistas.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

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

Por fim, tal exigência foi atendida, pois houve a juntada ao seq. 56.3, 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).

2. j) Da participação de ME, EPP

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.

O planejamento municipal decidiu pelo não exercício da exclusividade para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Cotas exclusivas/reservadas) prevista na Lei Complementar n.º 123/2006. A justificativa reside na necessidade de estrutura consolidada e capacidade financeira robusta para gerir obras financiadas pelo SFM, onde eventuais atrasos de repasses estaduais exigem que a contratada suporte o fluxo de caixa sem interromper os serviços. O fracionamento do objeto foi considerado prejudicial ao conjunto da obra, amparando-se na exceção do artigo 49, inciso III, da Lei Complementar 123/2006 (seq. 8.63).

Portanto, a decisão de não conceder a preferência visa a eficiência administrativa e a economicidade, estando devidamente motivada nos autos para garantir a sua legalidade.

2. k) 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 1) e as regras relativas à convocação (itens 3 e 4), ao julgamento (item 6), à habilitação (item 7), aos recursos (item 8) e às penalidades da licitação (item 10), à fiscalização e à gestão do contrato (item 12), à entrega do objeto/execução dos serviços (item 4, anexo I) e às condições de pagamento (item 8, anexo I).





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

2. l) Da disponibilidade orçamentária

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. 21.2 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.

2. m) Da subcontratação

Em tempo, mister fazer constar que não há justificativa para a imposição de limites à subcontratação, o que é imprescindível nos termos do Acórdão 2450/2025 do Tribunal de Contas da União, sob pena de infração aos princípios da motivação e da transparência no processo licitatório, consoante o excerto a seguir: “A Lei 14.133/2021, em seu art. 122, § 2º, admite que o edital restrinja ou vede a subcontratação. De outro lado, os princípios da motivação e da transparência (art. 5º da mesma lei) exigem que a Administração explicita, no planejamento, as razões técnicas que embasam a opção adotada.(...)”.

Ora, o referido acórdão estabelece que a vedação ou a imposição de limites à subcontratação (com base no artigo 122, § 2º da Lei n.º 14.133/2021) exige **motivação técnica específica**, sob pena de violar os princípios da motivação e transparência.

No caso em tela, embora o limite de 25% esteja fixado no TR e no Contrato, não se observa nos fragmentos do ETP uma memória técnica que fundamente por que o teto foi fixado especificamente em 25% e não em outro patamar, conforme recomenda a recente jurisprudência do TCU citada.

Assim, revela-se imperioso que a Secretaria Consulente apresente a justificativa técnica que autoriza a subcontratação parcial, motivando tecnicamente o limite de 25%.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

2. n) Da justificativa para solicitação de atestado de capacidade técnica

É cediço que o artigo 18, inciso IX, da Lei n.º 14.133/2021, determina que as condições dispostas no edital, incluindo as exigências de qualificação técnica, devem ser justificadas tecnicamente, demonstrando a sua imprescindibilidade para a garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

No Direito Administrativo, a Teoria dos Motivos Determinantes estabelece que a validade do ato está vinculada à veracidade e à adequação dos motivos alegados pelo agente público. Se os motivos invocados forem inexistentes, falsos ou logicamente dissociados da providência tomada, o ato padece de vício de legalidade insanável. Nesse contexto, a chamada "motivação tautológica" ou perfunctória — aquela que se limita a repetir o texto da lei ou a utilizar conceitos abstratos e vazios de conteúdo técnico — é considerada uma forma de ausência de motivação, conforme justificativa de seq. 8.56.

Por outro lado, salienta-se que a qualificação técnica destina-se a investigar se o licitante detém as condições operacionais e o conhecimento profissional necessários para se responsabilizar pela execução do objeto.

Diante disso, revela-se imperioso que a Secretaria Consulente apresente **justificativa técnica para a solicitação de atestado de capacidade técnica** com o detalhamento técnico dos itens que lastreiam os percentuais de experiência exigidos, garantindo que o nexos causal entre a exigência e o objeto esteja devidamente documentado.

2. o) Da necessidade de justificativa da qualificação econômico-financeira

É cediço que a habilitação econômico-financeira permite verificar a “disponibilidade de recursos econômico-financeiros para a satisfatória execução do objeto da contratação, tomando em vista os bens e direitos de sua titularidade, as obrigações contraídas e as receitas a serem realizadas no futuro”¹.

¹ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2023, E-book. Disponível em <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/262297378/v2/page/RL-1.18>.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Com ela “a Administração busca exigir dos licitantes a demonstração de sua boa situação econômico-financeira como meio de garantir, em tese, a execução do futuro contrato”² sendo que “a demonstração deve ser objetiva, empregando-se coeficientes e índices econômicos fixados no edital, com a devida justificativa” e considerando-se que não é absoluta, haja vista a possibilidade de surgirem fatos supervenientes que alterem a condição dos licitantes.

No caso em comento consta a referida justificativa no seq. 8.60, todavia, a motivação apresentada é predominantemente genérica, podendo ser aplicada a qualquer obra de engenharia em qualquer município do país, sem levar em conta as peculiaridades da revitalização da Rua Aluísio de Azevedo.

Assim, impõem-se que a Secretaria Consulente apresente a justificativa complementar acerca da qualificação econômico-financeira com dados numéricos do orçamento e análise de mercado para evitar futuras representações por restrição à competitividade e nulidade por vício de motivação.

2. p) Das justificativas para exigência de garantia de proposta e garantia de contrato

A justificativa acostada ao seq. 8.57 afirma que a garantia de proposta tem por finalidade a apresentação de ofertas sérias e o impedimento de desistências imotivadas que gerariam danos ao erário pelo descumprimento da proposta. Argumenta-se, ainda, que a medida inibe “licitantes aventureiros” que não reúnem condições mínimas para a execução.

Embora esses argumentos sejam doutrinariamente aceitos para explicar a *função* da garantia de proposta, eles falham como *motivação* de um ato administrativo específico. A motivação deve ser circunstanciada e contextualizada.

Ora, a justificativa é puramente abstrata: não menciona qual é o objeto da licitação, quais são os riscos históricos de abandono de certames similares no município ou por que as sanções administrativas previstas na lei (como a multa por recusa em assinar o contrato)

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Ed. Atlas, 2024, E-book. Disponível em [https://grupogogen.vitalsource.com/reader/books/9786559776078/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyri ght!\]/4/28/4 p.215](https://grupogogen.vitalsource.com/reader/books/9786559776078/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyri ght!]/4/28/4 p.215).





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

seriam insuficientes para garantir a seriedade das propostas sem a necessidade do aporte financeiro da garantia.

Assim, impõem-se que a Secretaria Consulente apresente a justificativa complementar com a descrição detalhada do objeto da licitação e sua complexidade técnica, justificando por que a garantia é proporcional ao risco; uma análise fundamentada da necessidade de afastar "licitantes aventureiros", baseada em dados do mercado local ou em experiências anteriores do município com objetos similares e a demonstração da vantajosidade econômica da exigência, ponderando o custo da garantia frente ao risco de inadimplemento.

3. Conclusão

À guisa destas considerações, **desde que atendida à ressalva de que:**

- apresente a justificativa técnica que autoriza a subcontratação parcial, motivando tecnicamente o limite de 25%;

- apresente justificativa técnica para a solicitação de atestado de capacidade técnica com o detalhamento técnico dos itens que lastreiam os percentuais de experiência exigidos, garantindo que o nexos causal entre a exigência e o objeto esteja devidamente documentado;

- apresente a justificativa complementar acerca da qualificação econômico-financeira com dados numéricos do orçamento e análise de mercado para evitar futuras representações por restrição à competitividade e nulidade por vício de motivação e

- apresente a justificativa complementar com a descrição detalhada do objeto da licitação e sua complexidade técnica, justificando por que a garantia é proporcional ao risco; uma análise fundamentada da necessidade de afastar "licitantes aventureiros", baseada em dados do mercado local ou em experiências anteriores do município com objetos similares e a demonstração da vantajosidade econômica da exigência, ponderando o custo da garantia frente ao risco de inadimplemento.

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

a) Deve-se observar, contudo, a necessidade, naquilo que tange à formação do processo eletrônico, de que todos os documentos estejam digitalmente assinados e





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

observem a determinação quanto ao formato aceito para que os arquivos componham os cadernos processuais, de modo a atender os comandos dos arts. 12 e 40 do Decreto Municipal 1.211/2024, como forma de assegurar a integridade e a confiabilidade do processo eletrônico garantindo sua validade jurídica em todo o ciclo de tramitação. Tal conformidade é essencial para evitar nulidades, inconsistências e retrabalhos, bem como para resguardar a credibilidade dos procedimentos administrativos da municipalidade perante os órgãos de controle.

b) 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.³ 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;

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

É o parecer.

Pinhais, 23 de março de 2026.

Alfredo Borges Moreno
Procurador Geral do Município

Theo Botelho Marés de Souza
Procurador do Município

Bianca Mara L. Rissi
Assessora Especial de Gabinete

³ “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).

