



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

PARECER: 260/2026 – PROGE.
INTERESSADO: Secretaria Municipal de Obras Públicas - SEMOP.
REFERENTE: Protocolo nº 68.961/2025
ASSUNTO: Licitação. Fase preparatória. Análise do atendimento às ressalvas. Saneamento parcial. Necessidade de complementações.

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).

Diante disso, esta Procuradoria exarou o Parecer n.º 193/2026, oportunidade na qual foram apontadas algumas ressalvas que deveriam ser sanadas pela Consultante (seq. 60.2). A Secretaria, em resposta, acostou aos autos o despacho de seq. 81.2 e o Departamento de Compras e Licitações encaminhou os autos para nova manifestação desta Procuradoria (seq. 84.2).

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

2. Análise

Trata-se de análise da adequação instrutória realizada pela Secretaria Municipal de Obras Públicas (SEMOP) em face das ressalvas apontadas no Parecer Jurídico n.º 193/2026-PROGE. O referido opinativo condicionou a aprovação da minuta de edital para a revitalização da Rua Aluísio de Azevedo ao saneamento de quatro pontos específicos de motivação técnica. Senão vejamos.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

2. a) Da subcontratação

A primeira ressalva imposta por esta Procuradoria versava sobre a necessidade de justificar o teto de 25% para a subcontratação parcial do objeto contratual. O artigo 122, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021, admite que o edital restrinja ou vede a subcontratação, mas tal decisão, conforme o Acórdão n.º 2450/2025-TCU-Plenário, exige que a Administração explicitamente as razões técnicas que embasam a opção adotada, sob pena de infração aos princípios da motivação e da transparência.

Em resposta, a Secretaria Consulente argumentou que a limitação visa preservar a responsabilidade direta da contratada sobre as parcelas essenciais dos serviços. A obra de revitalização da Rua Aluísio de Azevedo não se resume à mera aplicação de revestimento; ela envolve a coordenação de atividades técnicas integradas, como a terraplanagem, a drenagem e a interface com a Copel para a realocação de postes. A fragmentação excessiva do objeto, por meio de subcontratações superiores a 25%, poderia descaracterizar a execução principal e comprometer o controle administrativo, transformando a contratada em mera gestora de contratos de terceiros, prática rechaçada pelo ordenamento jurídico por se assemelhar à intermediação vedada.

A unidade técnica destacou que o percentual de 25% é suficiente para permitir que a contratada busque apoio operacional especializado em etapas acessórias ou secundárias, mantendo a gestão única e a rastreabilidade dos serviços sob sua égide. Essa "gestão única" é fundamental em obras urbanas de interface residencial, onde a dispersão de responsabilidades poderia acarretar atrasos e falhas de comunicação. Assim, a fundamentação apresentada atende ao requisito de nexos causal entre a restrição e a natureza do objeto.

A análise conclui que o saneamento desta ressalva foi operado com êxito, pois a motivação apresentada não é mais abstrata, mas sim ancorada na especificidade dos serviços de urbanização e na necessidade de controle centralizado da execução.

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

A segunda ressalva versava sobre a necessidade de detalhamento técnico dos itens que lastreiam os percentuais de experiência exigidos nos atestados de capacidade técnica.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

A Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 67, veda exigências que não sejam compatíveis com o objeto licitado ou que restrinjam a competitividade sem justificativa plausível.

A Consulente, ao sanear esta ressalva, esclareceu que a exigência de atestados para parcelas de maior relevância técnica (como a execução de calçadas em concreto permeável e drenagem) visa mitigar os riscos de inconsistências técnicas e atrasos. O concreto permeável, elemento central do projeto, demanda uma técnica construtiva específica para garantir a permeabilidade e a durabilidade do passeio, sendo crucial que a empresa demonstre já ter operado com tal tecnologia em escala urbana. A interrupção ou execução falha desses serviços traria prejuízos imediatos à mobilidade dos moradores da Rua Aluísio de Azevedo, justificando o rigor na seleção.

A proporcionalidade da exigência foi defendida pela Secretaria como o "estritamente necessário" para assegurar a aptidão da licitante, sem impor barreiras desnecessárias ao mercado.

Portanto, a justificativa apresentada aponta que o quantitativo exigido guarda relação direta com o volume de serviços de revitalização previstos.

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

O terceiro ponto de atenção do parecer originário referia-se à motivação para os índices de liquidez e para a exigência de Patrimônio Líquido (PL) mínimo de 10% do valor estimado da obra.

A SEMOP apresentou uma justificativa complementar, elencando os seguintes argumentos: custos de mobilização inicial; risco social e acessibilidade e proporcionalidade legal.

A fundamentação apresentada transmuda a exigência de um mero formalismo contábil para um instrumento de gestão de riscos sociais e administrativos. O TCE-PR reconhece a legalidade de índices usualmente adotados no mercado, desde que sua fixação não seja arbitrária, o que restou plenamente justificado pela Secretaria Consulente.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, é importante ressaltar que o documento de resposta não contém menções a "pesquisa de mercado", "análise de mercado" ou dados sobre a quantidade de empresas que atendem a esses critérios na região. A fundamentação focou na gestão de riscos do projeto e na conformidade com o limite legal previsto no Art. 69, § 4º da Lei n.º 14.133/2021, utilizando os números da própria planilha orçamentária para demonstrar a necessidade de solidez financeira da contratada.

Diante disso, tem-se que a ausência de dados de mercado deixa uma lacuna no dever de motivação exigido pela Lei n.º 14.133/2021.

Nessa seara, cumpre mencionar que a Súmula n.º 289 do Tribunal de Contas da União dispõe: "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".

Sem essa análise, a Administração não demonstra que os índices fixados são usuais e não restringem indevidamente a competitividade.

A análise de mercado serve para provar que a cumulatividade de índices de liquidez com o Patrimônio Líquido de 10% não "esvaziará" o certame, garantindo que existam empresas aptas na região para disputar o objeto.

O Parecer n.º 193/2026-PROGE condicionou a aprovação do edital expressamente à apresentação de "justificativa complementar... com dados numéricos do orçamento e **análise de mercado**".

Portanto, para que o controle de legalidade seja integralmente satisfeito, a Secretaria Consultante deve demonstrar, ainda que de forma simplificada¹, que as exigências financeiras guardam consonância com a realidade das empresas de engenharia que atuam em obras de urbanização.

¹ Junte ao processo uma breve pesquisa ou declaração técnica indicando que os parâmetros adotados são comuns no setor de construção civil para obras de porte similar (R\$ 872.372,78), assegurando assim a ampla competitividade.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

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

A quarta ressalva do Parecer n.º 193/2026-PROGE versava sobre a necessidade de justificar a exigência de garantia de proposta como filtro para afastar "licitantes aventureiros".

A Secretaria Consulente apontou o histórico de inexecução deste exato objeto em anos anteriores. A SEMOP revelou que a intervenção na Rua Aluísio de Azevedo já havia sido licitada anteriormente, mas a empresa vencedora abandonou o contrato, deixando um rastro de transtornos para a municipalidade e para os cidadãos. Esse histórico real e concreto serve de evidência robusta para a manutenção de exigências de habilitação mais rigorosas, incluindo a garantia de proposta, pois muitas administrativas, isoladamente, não possuem o condão de retomar a obra de imediato ou ressarcir o erário pelos custos de uma nova licitação.

Contudo, observa-se uma aparente contradição entre os documentos de saneamento. Enquanto a SEMOP defende tecnicamente a necessidade da garantia de proposta (seq. 8.57 e despacho), o DECOL afirma que "o edital não exige a apresentação da mesma, somente da garantia de execução (contratual)".

A análise jurídica exauriente deve, portanto, sopesar essa divergência. Se a Administração optou, em sua versão final de edital, por retirar a exigência de garantia de proposta para ampliar a competitividade, tal decisão insere-se no mérito administrativo e na discricionariedade do gestor.

Entretanto, as justificativas técnicas apresentadas pela SEMOP para as demais garantias permanecem válidas, pois reforçam a necessidade de selecionar empresas com lastro operacional para evitar a repetição do fracasso anterior.

Diante disso, recomenda-se o saneamento da referida contradição mediante a adoção de uma das providências alternativas pela Secretaria Consulente:

- Opção A (manutenção da garantia de proposta): deve-se inserir expressamente a exigência de garantia de proposta (até 1%) no corpo da minuta de edital, em conformidade com o artigo 58 da Lei n.º 14.133/2021 ou;





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

- Opção B (dispensa da garantia de proposta): caso a Secretaria Consulente decida, por mérito e busca de maior competitividade, dispensar a garantia de proposta, deverá a SEMOP emitir nova nota técnica esclarecendo que o risco de abandono será mitigado exclusivamente pela garantia de execução contratual e pelo rigor na análise da qualificação econômica, tornando a justificativa anterior da garantia de proposta sem efeito para este certame.

Cumprе ressaltar que a garantia de execução (exigida apenas do vencedor no momento da assinatura do contrato) e a garantia de proposta (exigida de todos para participar) são institutos distintos com finalidades diversas: a primeira garante o cumprimento do contrato; a segunda, a seriedade da fase de lances.

Portanto, a Secretaria Consulente deverá unificar o entendimento e, por conseguinte, em conjunto com o DECOL, ajustar a minuta do edital à justificativa técnica escolhida, garantindo que o texto final seja o espelho fiel da motivação apresentada no processo.

Por fim, caso a Secretaria Consulente, opte pela manutenção da exigência de garantia de proposta e para sanar definitivamente a ressalva constante no Parecer n.º 193/2026, deverá juntar aos autos justificativa complementar contendo dados de mercado (uma breve estimativa de quantas empresas atuam no segmento de pavimentação/urbanização na região (consultando cadastros do CREA-PR ou licitações anteriores similares) e a confirmação de que os custos para obtenção da garantia de proposta são compatíveis com os BDI praticados, assegurando a vantajosidade econômica da contratação frente ao risco de uma nova interrupção do serviço).

3. Conclusão

À guisa destas considerações, conclui-se que as ressalvas anteriormente apresentadas no Parecer n.º 193/2026 foram saneadas parcialmente pela Secretaria Consulente. De modo a ser promovido o saneamento integral, recomenda-se que a Secretaria Consulente:

- demonstre, ainda que de forma simplificada, que as exigências financeiras guardam consonância com a realidade das empresas de engenharia que atuam em obras de urbanização;





PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS

ESTADO DO PARANÁ

- unifique o entendimento acerca das garantias (proposta/contratual) e, por conseguinte, em conjunto com o DECOL, ajuste a minuta do edital à justificativa técnica escolhida, garantindo que o texto final seja o espelho fiel da motivação apresentada no processo e;

- caso opte pela manutenção da exigência de garantia de proposta, apresente justificativa complementar contendo dados de mercado (uma breve estimativa de quantas empresas atuam no segmento de pavimentação/urbanização na região (consultando cadastros do CREA-PR ou licitações anteriores similares) e a confirmação de que os custos para obtenção da garantia de proposta são compatíveis com os BDI praticados, assegurando a vantajosidade econômica da contratação frente ao risco de uma nova interrupção do serviço).

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 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.² 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;

² “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

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, 22 de abril 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

