

Parecer Referencial nº 001/2025-PGE

MINUTAS PADRONIZADAS DOS EDITAIS DE PREGÃO ELETRÔNICO E CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. ADEQUAÇÕES EM RELAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO E AOS REQUISITOS PARA COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. ARTIGOS 8º, INCISO II, §§ 1º E 5º, DA RESOLUÇÃO Nº 41/2016-PGE. FUNDAMENTO LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E DECRETO Nº 10.086/2022.

DO RELATÓRIO

Trata o presente de Parecer da “*Comissão Permanente para análise e encaminhamento de sugestão de aprovação, alteração, revisão, retificação e cancelamento das minutas padronizadas de editais de licitações, contratos e demais instrumentos congêneres pertinentes a obras e serviços de engenharia, com fundamento na Lei Federal no 14.133/2021 e no Decreto no 10.086/2022*”, designada pela Resolução nº 167/2024 – PGE.

O presente Parecer Referencial está fulcrado no Decreto Estadual nº 3.203, de 22 de dezembro de 2015, que instituiu o “sistema de minuta padronizada de editais de licitação, de contratos, de convênios, de termos aditivos, de termos de referência, de concursos públicos e processos seletivos simplificados, que serão de observância obrigatória pela Administração Pública Direta e Indireta”, o qual foi regulamentado pela Resolução nº 41/2016-PGE.

Com a publicação e entrada em vigor da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que no inciso IV, do art. 19, estabelece que os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos; e no § 1º do art. 25 explicita que sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

O Estado do Paraná, ao regulamentar a referida Lei por meio do Decreto n.º 10.086, de 17 de janeiro de 2022, estabeleceu, em seu art. 162, que os modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos deverão ser realizados de acordo com o Decreto n.º 3.203, de 22 de dezembro de 2015, ou outro que o substituir.

Assim, a citada Comissão, ao verificar determinados equívocos nas minutas dos editais de pregão eletrônico (incluindo sistema de registro de preços e pregão

exclusivo para microempresas e empresas de pequeno porte) e concorrência eletrônica, procedeu às devidas correções, como será oportunamente demonstrado.

Por ocasião da superveniente Resolução CONFEA nº 1.137, de 31 de março de 2023, fora remetida consulta à Procuradoria Consultiva de Obras e Serviços de Engenharia (PCO), realizada por meio do Despacho 739/2024 (fls. mov. 03 – PI nº 22.905.463-5), em que o Sr. Diretor-Geral da Secretaria de Estado das Cidades solicitou a avaliação, por parte da PGE, quanto à possibilidade de ajuste nas minutas padronizadas dos editais de contratação de obras e serviços de engenharia, a fim de permitir a exigência de Certidão de Acervo Operacional das empresas licitantes.

Ademais, em relação às questões tocantes à subcontratação, aproveita-se o ensejo para a realização de ajustes e melhorias nas redações dos itens e cláusulas que abordam essa temática.

É o relatório.

DA NECESSIDADE/POSSIBILIDADE DO PARECER REFERENCIAL

O presente Parecer Referencial se refere à adequação das minutas padronizadas para pregão eletrônico (incluindo sistema de registro de preços e pregão exclusivo para microempresas e empresas de pequeno porte) e concorrência eletrônica, as quais o integrarão na forma de anexo.

Compete à Procuradoria-Geral do Estado a alteração de minutas-padrão referidas no art. 162¹ do Decreto n.º 10.086/2022, combinado com o Decreto n.º 3.203/2015, após aprovação do respectivo Parecer Referencial que, se integrado pelas minutas padronizadas, deverá ser aprovado por essa autoridade.

Inicialmente, cumpre ressaltar que este Parecer Referencial visa justificar o aprimoramento da redação das referidas minutas, no que se refere à comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes e quanto à questão da possibilidade de subcontratação, a fim de ajustá-las ao regramento existente. A adequação se torna necessária em razão das peculiaridades inerentes a cada caso concreto, bem como das especificidades de cada obra ou serviço a ser contratado pela Administração, e fundamenta-se na previsão do Decreto Estadual nº 3.203/2015, regulamentado pela Resolução nº 41/2016-PGE.

¹ Art. 162. Os modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos deverão ser realizados de acordo com o Decreto nº 3.203, de 22 de dezembro de 2015, ou outro que o substituir.

§ 1º Após a publicação no Diário Oficial do Estado, as minutas de que trata o caput deste artigo serão de observância obrigatória pela Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná.

§ 2º Os modelos e minutas a que se referem o caput deste artigo serão disponibilizadas no catálogo eletrônico conforme o disposto nos arts. 49 e 50 deste Regulamento.

3. DA ANÁLISE DAS MINUTAS

As exigências de documentos e/ou certidões para comprovação da capacidade operacional das empresas contratadas na execução de obras ou serviços é essencial para assegurar a qualidade, segurança e eficiência das contratações públicas. Tais exigências devem ser criteriosamente avaliadas em cada caso concreto, considerando as particularidades do objeto a ser contratado e a necessidade de mitigação de riscos, de forma a evitar ônus desproporcionais aos licitantes, sem, contudo, comprometer a verificação da capacidade técnica necessária para o cumprimento integral das obrigações contratuais.

Nesse sentido, a Lei 14.133/2021, em seu artigo 67, II, dispõe sobre a documentação relativa à qualificação técnico-operacional, senão vejamos:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: II – certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstre capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei.

Por sua vez, o Decreto nº 10.086/2022, em seu art. 468, menciona as exigências acerca da referida qualificação:

Art. 468. A demonstração da capacidade técnico-operacional, quando exigida, deverá ser comprovada por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, e que comprove que este executou obras ou serviços de engenharia e/ou arquitetura de aptidão para desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação, em características, quantidades e prazos.

De modo geral, os normativos retromencionados dispõem que a forma de comprovar a capacidade técnica seja ao mais abrangente possível. Assim, qualquer limitação quanto à documentação para a comprovação da capacidade técnica operacional das licitantes necessita de justificativa por parte da Administração, diante das peculiaridades do objeto.

De mais a mais, a Resolução CONFEA nº 1.137, de 31 de março de 2023, instituiu a Certidão de Acervo Operacional, a qual, conforme seus arts. 46 e 53, constitui-se como o instrumento que certifica, para os efeitos legais, as atividades desenvolvidas pela empresa, a partir do registro no CREA, por meio das anotações de responsabilidade técnica comprovadamente emitidas por profissional pertencente ao quadro técnico ou contratado para aquelas atividades.

Nesse contexto, cita-se a atual redação das minutas em análise acerca dos documentos comprobatórios da capacidade técnico-operacional:

1.5.1.1 CAPACIDADE TÉCNICA OPERACIONAL

A documentação relativa à Capacidade Técnica Operacional consistirá em:

a) Certidão de Registro de Pessoa Jurídica com a regularidade do licitante junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA e/ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, dentro de seu prazo de validade e com jurisdição na sua sede.

a.1) Em se tratando de empresa de engenharia não registrada no CREA do Estado do Paraná deverá apresentar o registro do CREA do Estado de origem, ficando a licitante vencedora obrigada a apresentar o visto do CREA do Paraná antes da assinatura do contrato.

b) Comprovação de possuir em nome do Licitante, atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, de responsabilidade técnica com comprovação de:

(...)

O(s) atestado(s) apresentado(s) para a comprovação de responsabilidade técnica, pela execução dos serviços, conforme previsto na alínea “b” do item 1.5.1.1, somente constituirá(ão) prova de capacitação se acompanhado(s) da respectiva Certidão de Acervo Técnico, ou ART ou RRT, emitido(s) pelo CREA e/ou pelo CAU.

Como se observa, a redação atual não permite, expressamente, que a capacidade técnica da empresa licitante possa ser comprovada, também, por meio da apresentação da CAO.

Em razão do exposto, e dada a sugestão de ajuste dos modelos padronizados de pregão eletrônico (incluindo sistema de registro de preços e pregão exclusivo para microempresas e empresas de pequeno porte) e concorrência eletrônica, faz-se necessário que as minutas padronizadas que tratam sobre obras e serviços de engenharia permitam, também, a utilização da Certidão de Acervo Operacional (CAO), para demonstrar a qualificação técnico-operacional das licitantes.

Ademais, considerando as peculiaridades da obra ou serviço a ser contratado, quando a Certidão de Acervo Operacional (CAO) não for suficiente para demonstrar a boa execução do objeto, será possível complementá-lo com atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público, que trarão maior segurança, por refletirem experiências em contextos de fiscalização rigorosa.

Alternativamente, a CAO pode ser substituída por outros documentos, como a apresentação de atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado em conjunto com as Certidões de Acervo Técnico (CAT) e as Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) correspondentes, possibilitando o cruzamento de dados técnicos, para

uma análise mais confiável. Assim, poderá ser exigida, por exemplo, a apresentação de atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, acompanhados da CAO ou, na sua ausência, da Certidão de Acervo Técnico (que comprova a capacidade técnica dos profissionais da empresa na realização de obras ou serviços de engenharia) e/ou Anotação de Responsabilidade Técnica.

À vista disso, segue nova redação sugerida para o referido item das minutas em análise:

Comprovação de aptidão para execução de serviço similar, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à do objeto desta contratação, ou do item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, e/ou pelo conselho profissional competente, quando for o caso.

Dessa forma, considerando a nova redação sugerida, cumprir-se-á o objetivo de aprimorar o texto presente na minuta, a fim de permitir a exigência de outras documentações igualmente capazes de comprovar a aptidão técnica e operacional dos licitantes, além de adequar a redação às diretrizes estabelecidas na legislação vigente, especificamente na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Estadual nº 10.086/2022.

Quanto à questão da subcontratação, anteriormente, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 72, permitia a subcontratação de partes da obra, serviço ou fornecimento, dentro de certos limites admitidos pela Administração. Em relação a essa legislação, o Tribunal de Contas da União apresentava o entendimento de que as partes dos serviços que demandem qualificações técnicas específicas deveriam ser executadas, exclusivamente, pelo contratado². Desta forma, somente era permitido ao subcontratado a execução de partes menos complexas ou de menor valor.

Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 122, § 1º, alterou esse paradigma, ao dispor que o contratado deve apresentar à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado. Inclusive, o Tribunal de Contas da União possui julgado, em relação à Nova Lei de Licitações, o qual prevê que:

No caso de subcontratação de parcela do objeto para a qual houve exigência de atestados de qualificação técnica na licitação ou no processo de contratação direta, a Administração deve exigir da contratada, como condicionante de autorização para execução dos serviços, documentação que comprove a capacidade técnica da subcontratada³.

² Acórdão TCU nº 5807/2011 – Segunda Câmara (Prestação de Contas, Relator Min. Raimundo Carreiro); Acórdão TCU nº 3144/2011 – Plenário (Relator Min. Aroldo Cedraz).

³ Acórdão TCU nº 963/2024 – Plenário. Relator Min. Benjamin Zymler.

Outrossim, o Decreto Estadual nº 10.086/2022, dispõe, em seu art. 167, § 4º, que “a permissão da subcontratação, com a definição das parcelas aptas a serem subcontratadas, deve constar na minuta contratual e ser acompanhada das justificativas técnicas da subcontratação e acerca da exigência da respectiva capacidade técnica de cada parcela do objeto”.

Assim, diante do exposto, fora necessária a adequação das minutas de editais que tratam de obras e serviços de engenharia, para que fique indicado nas minutas contratuais quais as parcelas a serem subcontratadas. Além disso, as minutas editalícias e os seus respectivos contratos foram atualizados, de modo a permitir a subcontratação de parcelas passíveis de qualificação técnica.

Reitera-se que as alterações das minutas em anexo consideraram os elementos e critérios apresentados, conforme as regras e princípios dispostos na Lei e no Decreto Estadual que tratam sobre licitações e contratos administrativos.

4. DOS ANEXOS

Examinados por este Parecer Referencial, encontram-se:

Anexo 1	– Minuta de edital de pregão eletrônico – serviços de engenharia
Anexo 2	– Minuta de edital de concorrência eletrônica – obras e serviços de engenharia
Anexo 3	– Minuta de edital de pregão eletrônico (ME e EPP) – serviços de engenharia
Anexo 4	– Minuta de edital de pregão eletrônico (SRP) – serviços de engenharia

5. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a Comissão que subscreve o presente Parecer Referencial encaminha sugestão de alteração das minutas padronizadas, as quais se enquadram na categoria de *Editais e Outros Instrumentos sem objeto definido*, previstas no artigo 8º, inciso II e § 1º, da Resolução nº 41/2016-PGE.

Caso a proposta de alteração das minutas padronizadas em anexo seja aprovada pelo Sr. Procurador-Geral do Estado, as minutas que constam no *site* da PGE deverão ser substituídas, e as novas minutas deverão ser publicadas no Diário Oficial do Estado do Paraná e disponibilizadas no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado, para a utilização nos termos do art. 3º, § 7º, da Resolução nº 41/2016-PGE, e do art. 3º do Decreto Estadual n.º 3.203/2015. A relação das minutas a serem substituídas consta no quadro abaixo:

Minuta a ser substituída	Minuta Substituta, anexa a este parecer
Minuta Resolução 192/2022 – Pregão Eletrônico (serviços de engenharia)	Anexo 1 – Minuta de edital de pregão eletrônico – serviços de engenharia
Minuta Resolução 213/2022 – Concorrência Eletrônica (obras ou serviços especiais de engenharia)	Anexo 2 – Minuta de edital de concorrência eletrônica – obras e serviços de engenharia
Minuta Resolução 290/2022 – Pregão Eletrônico (serviços de engenharia – exclusivo para microempresas e empresas de pequeno porte)	Anexo 3 – Minuta de edital de pregão eletrônico (ME e EPP) – serviços de engenharia
Minuta Resolução 291/2022 – Pregão Eletrônico (serviços de engenharia – Sistema de Registro de Preços)	Anexo 4 – Minuta de edital de pregão eletrônico (SRP) – serviços de engenharia

Ressalta-se que a disponibilização das minutas padronizadas no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado e a criação de *link* de acesso, com habilitação para *download*, compete à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ/PGE, nos termos do artigo 11 da Resolução nº 41/2016-PGE, combinado com o artigo 1º da Portaria PGE nº 33/2018.

É o parecer.

Encaminhe-se ao Gabinete do Sr. Procurador-Geral do Estado, considerando o disposto no art. 22, inciso I, do Anexo ao Decreto Estadual n.º 2.709/2019 (Regulamento da PGE/PR).

Curitiba, *datado eletronicamente*.

(assinado eletronicamente)
IGOR PIRES GOMES DA COSTA
Procurador do Estado do Paraná
Procurador-Chefe da CCON/PGE
Membro da Comissão

(assinado eletronicamente)
RAFAEL COSTA SANTOS
Procurador do Estado do Paraná
Procurador-Chefe da PGE/PCO
Membro da Comissão

(assinado eletronicamente)
HAMILTON BONATTO
Procurador do Estado do Paraná
PGE/PCO
Presidente da Comissão

Comissão Especial para Elaboração de Parecer Referencial

Comissão Permanente para análise e encaminhamento de sugestão de aprovação, alteração, revisão, retificação e cancelamento das minutas padronizadas de editais de licitações, contratos e demais instrumentos congêneres pertinentes a obras e serviços de engenharia, com fundamento na Lei Federal no 14.133/2021 e no Decreto no 10.086/2022.

Resolução nº 167/2024 – PGE – Publicada no DOE nº 11.719, de 08/08/2024