

**PARECER DE ANÁLISE ADMINISTRATIVA 060/2025**

Procedência: Secretaria Municipal de Administração – Departamento de Licitações

Interessados: Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer, Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Obras e Viação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal do Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo.

Modalidade: Pregão Eletrônico – Aquisição

Processo administrativo: 1062/2025

Protocolo eletrônico: 30200/2024

Data do recebimento da consulta: 08/04/2025

Classificação Temática: Análise de minuta de edital, de seus anexos e demais atos relativos à fase interna de processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico para aquisição materiais de higiene e limpeza.

EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO. AMPLA CONCORRÊNCIA E TRATAMENTO FAVORECIDO PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. APLICABILIDADE DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E DECRETOS MUNICIPAIS REGULAMENTADORES. POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA A ADEQUAÇÕES.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Processo Licitatório na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, do tipo menor preço, por ITEM, ampla concorrência, com tratamento diferenciado e reserva de itens para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, cujo objeto é a aquisição de materiais de higiene e limpeza, no valor máximo de R\$ 3.792.051,944 (três milhões, setecentos e noventa e dois mil, cinquenta e um reais e noventa e quatro centavos), para o prazo inicial de 12 (doze) meses, com possibilidade de prorrogação, nos termos do art. 107 da NLLC..

Os autos foram instruídos com o Estudo Técnico Preliminar (fls. 3), contendo:

- Solicitação de Compra da Secretaria Municipal de Educação (fls. 5/28);
- Solicitação de Compra da Secretaria Municipal de Administração (fls. 40/63);
- Solicitação de Compra da Secretaria Municipal de Assistência Social (fls. 66/105);
- Solicitação de Compra da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo (fls. 108/118);



- Solicitação de Compra da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer (fls. 121/133);
- Solicitação de Compra da Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas (fls. 137/149);
- Solicitação de Compra da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Obras e Viação (fls. 152/166);
- Solicitação de Compra da Secretaria Municipal de Saúde (fls. 169/201);
- Solicitação de Compra da Secretaria Municipal do Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo (fls. 204/215);
- Termo de Referência Unificado (fls. 219/257);
- Orçamento fornecido por diversas empresas do ramo, sites de amplo domínio, banco de preço, painel de preços e orçamento de órgãos públicos (fls. 273/1.633);
- Planilha de média de preços (fls. 1.635/1.647);
- Informações complementares (fls. 1.649/1.652);
- Pedido final de compra nº 2936 da Secretaria Municipal de Administração, com indicação da dotação orçamentária (fls. 1.656/1.666);
- Pedido final de compra nº 2951 da Secretaria Municipal de Assistência Social, com indicação da dotação orçamentária (fls. 1.669/1.685);
- Pedido final de compra nº 2956 da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, com indicação da dotação orçamentária (fls. 1.688/1.696);
- Pedido final de compra nº 2909 da Secretaria Municipal de Educação, com indicação da dotação orçamentária (fls. 1.700/1.709);
- Pedido final de compra nº 2937 da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer, com indicação da dotação orçamentária (fls. 1.713/1.819);
- Pedido final de compra nº 2954 da Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, com indicação da dotação orçamentária (fls. 1.720/1.726);
- Pedido final de compra nº 2933 Compra da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Obras e Viação, com indicação da dotação orçamentária (fls. 1.729/1.736);
- Pedido final de compra nº 2955 da Secretaria Municipal de Saúde, com indicação da dotação orçamentária (fls. 1.739/1.749);
- Pedido final de compra nº 2953 da Secretaria Municipal do Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo, com indicação da dotação orçamentária (fls. 1.752/1.757);
- Pedido de início de processo licitatório nº 1062/2025 (fls. 1.758/1.779);
- Autorização da autoridade máxima (prefeito) (fls. 1.780/1.782);
- Análise de risco (fls. 1.783/1.784);
- Minutas do Edital e Contrato e seus anexos (fls. 1.785/1.872).

Vieram os autos para análise e emissão de parecer jurídico quanto ao edital e minuta de contrato administrativo. É a síntese do que importa. Passo à análise do pedido.



2. DOS APONTAMENTOS GERAIS

2.1. DO PARECER JURÍDICO, ART. 53 DA LEI 14.133/2023.

Importa asseverar que compete a este setor da PGM prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, muito menos às questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

A Procuradora incumbida do ato analisará somente as questões relativas à legalidade da minuta do edital de Pregão Eletrônico e da minuta do contrato¹, advertindo que todo procedimento licitatório deverá observar a legislação aplicável, não lhe competindo consideração alguma acerca do mérito da contratação em análise e da discricionariedade da Administração ao traçar os parâmetros da aquisição entendidos como necessários, em especial, a formação do(s) lote(s) e item(s), os valores estimados e a forma para a respectiva execução, por exemplo.

Vale lembrar que as manifestações desta Procuradoria-Geral são de natureza opinativa e, desta forma, não vinculantes para o gestor público, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico desde que apresentadas às devidas justificativas e fundamentações.

Feitas as considerações iniciais, passa-se a análise das minutas de edital e de contrato.

2.2. DA FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece quais elementos devem ser cumpridos nos autos do processo de contratação pública. Vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

¹ Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

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

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

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

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.



- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
- X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

§ 1º O **estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I – descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II – demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III – requisitos da contratação;

IV – estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V – levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI – estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII – descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII – justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX – demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X – providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; XI – contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII – descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.



Sobre o estudo técnico preliminar – ETP, conforme se depreende do art. 18, §2º, acima, são obrigatórios os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, quais sejam:

- a) Descrição da necessidade da contratação;
- b) Estimativas das quantidades para a contratação;
- c) Estimativa do valor da contratação;
- d) Justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- e) Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Tais elementos obrigatórios constam do ETP do presente certame, além de outros de suma importância. Da análise dos documentos que compõe este processo licitatório, é possível constatar que a fase preparatória do processo licitatório (ETP) abrangeu os requisitos do art. 18 em questão, estando presentes os elementos obrigatórios e também os seguintes:

- a) Objeto da contratação e suas justificativas;
- b) Solicitação de compra;
- c) Autorização da Autoridade Competente;
- d) Termo de Referência;
- e) ETP – Estudo Técnico Preliminar;
- f) Pesquisas de Mercado;
- g) Dotação Orçamentária;
- h) Portaria de designação do pregoeiro e da equipe de apoio nº 246/2025;
- i) Minuta do Edital;
- j) Minuta do Contrato;

Sobre a **análise de risco**, prevista no inciso X o art. 18 da NLLC e no §2º do art. 1º do Decreto Municipal nº 10/2023, Niebuhr² ensina que, enquanto a referida análise é, essencialmente, uma atividade de planejamento que permite à Administração identificar e tratar os riscos da licitação e da contratação, a **matriz de riscos** mencionada no art. 22 da mesma lei é uma cláusula ou documento contratual que distribui os riscos da contratação entre as partes.

No presente caso, foi apresentada a análise de riscos da contratação (em forma de tabela), com implementação de cláusula da matriz de risco no contrato. Quanto à forma e conteúdo dos referidos documentos, deixo de emitir qualquer juízo de valor, pelas razões expostas no tópico 2.1 deste Parecer.

² Cf. NIEBUHR, Joel de Menezes. Vigência e Regime de Transição. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). Nova lei de licitações e contratos administrativos. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 93.



Sendo assim, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC, sendo necessário, contudo, que sejam atendidas as orientações jurídicas mencionadas neste tópico e, em especial, recomenda-se que a área técnica certifique que as cláusulas contratuais que versam sobre obrigações e sanções relativos à contratação e à gestão do contrato mitigam os riscos identificados na análise de riscos anexada aos autos.

Por derradeiro, importante mencionar que, em 15/01/2025, foi publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) o “**Plano Anual de Contratações de Ibiporã**”, observando o art. 12 da NLLC³ e Decreto Municipal nº 06/2023.

2.3. DA ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

A formação de preço máximo em licitação deve ter pesquisa criteriosa. Segundo o TCEPR, no Acórdão nº 1108/20 - Tribunal Pleno, a pesquisa de preços deverá buscar captar ao máximo possível os preços efetivamente praticados no mercado. Para tanto, pode abranger informações de outros órgãos e entes governamentais que tenham realizado procedimentos para aquisição de objetos similares.

Referida corte de contas defende que os procedimentos utilizados como referência devem ser analisados criteriosamente, para que sejam excluídos aqueles que, na avaliação da administração, possam resultar na distorção de valores em razão de diferenças nas quantidades ou nas condições do contrato a ser firmado.

E considera publicações especializadas aquelas de veículos - jornais, revistas ou portais na internet - com notório reconhecimento no âmbito em que atuam. E sites especializados são os necessariamente vinculados a um portal na internet, que atuam de forma exclusiva ou preponderante na análise de preços de mercado, desde que seu âmbito de atuação também tenha notório reconhecimento.

Entende ainda que no processo administrativo referente à formação do preço máximo o gestor deve apontar a credibilidade da fonte utilizada na área em que é promovida a aquisição. Também deverá demonstrar os motivos quanto à pertinência dessa fonte como critério definidor do preço, como o tempo de publicação, a instituição ou os profissionais responsáveis e a sua utilização por outros órgãos ou entes públicos.

Sobre a pesquisa de preços, o art. 23 da Lei 14.133/2021 define o “valor estimado” a ser considerado na contratação, a partir dos seguintes critérios:

³ **Art. 12.** No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VII – a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo **poderão, na forma de regulamento**, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (grifei)



Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme **regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:**

I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II – contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III – utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV – pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V – pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

A pesquisa de preços foi regulamentada pelo Município contratante através do Decreto Municipal nº 05/2023, dispondo em seu art. 3º os requisitos mínimos para a sua materialização, *in verbis*:

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação de agente responsável pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

A legislação de regência das contratações públicas determina, em todas as modalidades licitatórias e de contratação direta, que o orçamento estimativo seja elaborado por meio de planilhas que detalhem, de forma individualizada, as unidades de fornecimento, quantidade e custo de cada produto/serviço.



Esse detalhamento deve ser inerente e proporcional ao próprio objeto a ser orçado, podendo envolver elevado nível de especificidade e complexidade. Em razão disso, o grau e forma do detalhamento do orçamento deve ser indicado pela unidade envolvida na contratação.

Ao realizar a pesquisa de preços, o responsável pela orçamentação precisa, além da descrição do objeto e da indicação de seus quantitativos, ter ciência de todas as demais condições inerentes à contratação que, direta ou indiretamente, impactem na formação do preço.

Também é recomendável que nos pedidos de proposta de preços, o pesquisador solicite que nas cotações apresentadas haja a declaração genérica de que os demais valores que incidam direta ou indiretamente sobre o custo do produto/serviço deverão estar inclusos na cotação.

Nesta toada, os seguintes documentos fundamentam o valor máximo estabelecido no presente certame:

- i. **Fls. 273 às 1.633:** orçamentos recebidos de fornecedores, pesquisas de preços em órgãos públicos e contratações de órgãos públicos de objeto similar ao solicitado.
- ii. **Fls. 1.635 às 1.647:** planilha média de valores, com base nas pesquisas realizadas.
- iii. **Fls. 1.649 às 1.652:** Informações Complementares elaborada pelos servidores incumbidos da pesquisa de preços das contratações públicas, Sr. Leandro Garcia Davólio, cujas considerações finais restaram assim resumidas:

[...]

Diante da necessidade da aquisição/contratação dos itens do presente processo e levando em consideração que sua contratação se dará por meio de pregão eletrônico, modalidade esta considerada a mais adequada para gerar economia ao Município e resguardar o direito de participação para as empresas, solicita-se a consideração dos valores apresentados, acreditando que eles tendem a refletir a realidade de mercado.

Depreende-se da justificativa apresentada que os requisitos constantes da lei e do regulamento para apuração da média de preço foram atendidos.

2.4. DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA: PREGÃO ELETRÔNICO.

A modalidade de licitação de Pregão Eletrônico prevista no inciso I do art. 28 da NLLC deverá ser obrigatoriamente dotada sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, 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.



O art. 6º da Lei 14.133/2021 em comento traz as seguintes definições para “bens e serviços comuns” e para a modalidade “Pregão”:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou **parceladamente**, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

XIII - **bens** e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

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;

Segundo se observa das normas legais, a adoção do Pregão pressupõe a **aquisição de bens** e contratação de serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, de tal modo que possa ser plenamente compreendida pelo respectivo mercado fornecedor, independentemente da complexidade dos referidos bens ou serviços.

A doutrina ainda inclui as seguintes características básicas para o objeto a ser licitado por Pregão: **disponibilidade no mercado** (o objeto é encontrado facilmente no mercado), **padronização** (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e **casuismo moderado** (a qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos).

Assim, justifica-se a adoção da modalidade licitatória Pregão Eletrônico para a aquisição dos bens pretendidos.

2.5. DA APLICABILIDADE DA LEI 123/2006 (ME E EPP).

Quanto à participação de ME e EPP, o Edital, em seu item 5, dispõe o seguinte:

5. RESERVA DE LOTES PARA ME E EPP:

5.1. Será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 34 da Lei n.º 11.488, de 2007, e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei Complementar n.º 123, de 2006.

Neste aspecto, o art. 48, incisos I, II e III, da Lei Complementar 123/2006, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014, apresenta três modalidades de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, *verbis*:



Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

E regulamenta situações em que não há aplicabilidade da exclusividade em questão em seu art. 49:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I – (revogado);

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

Dito isso, conclui-se que a opção no Edital pelo TRATAMENTO FAVORECIDO para ME e EPP, com reserva dos ITENS organizados como LOTE 2 ao referido segmento empresarial, observa aos ditames da LC nº 123/2006 e legislação Municipal vigente.

2.6. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO, POR ITEM.

A Administração deve proceder ao parcelamento do objeto em itens ou lotes, sempre que a natureza da obra, serviço ou compra for divisível, com objetivo de propiciar a ampla participação dos licitantes, devendo as exigências quanto à sua habilitação ser proporcional ao parcelamento.

Sobre o tema, citamos o entendimento do Tribunal de Contas da União:

Súmula nº 247 do TCU – “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”. (grifei)



A Súmula 247 do TCU, portanto, defende que o critério de julgamento menor preço por item, por aumentar a possibilidade de participação de licitantes, atendendo aos princípios da economicidade e competitividade, DEVERÁ ser adotado como regra, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

A NLLC, por seu turno, abraçou o entendimento daquela Corte de Contas no §1º do Art. 82, senão vejamos:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

Portanto, como o certame contempla a separação dos objetos por itens, a adoção do critério de julgamento menor preço é adequada.

2.7. DO TERMO DE REFERÊNCIA

O TERMO DE REFERÊNCIA deverá ser complementado com informações imprescindíveis para a boa execução do objeto, nos termos do art. 6º, XXIII e art. 40, §1º, da NLLC, *in verbis*:

Art. 6º, XXIII - termo de referência: 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;**
- 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;**

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:



§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no [inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei](#), além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e **das regras para recebimentos provisório e definitivo**, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Por sua vez, o Decreto Municipal nº 10/2023, em seu art. 7º, traz as seguintes regras:

Art. 7º. As licitações para aquisições de bens e prestações de serviços deverão ser precedidas de elaboração de termo de referência, que além do disposto no art. 8º deste Regulamento, os seguintes dados:

I - justificativa a respeito do não parcelamento do objeto, se for o caso;

II - controle da execução;

III - sustentabilidade;

IV - contratação de microempresas e empresas de pequeno porte;

V - subcontratação;

VI - alteração subjetiva;

VII - sanções administrativas;

VIII - a marca e similaridade; e

IX - a padronização;

Assim, deverão constar do referido documento informações e justificativas detalhadas sobre: a descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; forma e critérios de seleção do fornecedor; sustentabilidade; análise de riscos; os critérios para recebimento provisório e definitivo e os responsáveis; se será permitida a subcontratação e alteração subjetiva; as hipóteses de rescisão; a adequação orçamentária, entre outros.

2.8. QUANTO À NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA NO CASO DE EXIGÊNCIA APRESENTAÇÃO DE CERTIFICADOS EMITIDOS POR ÓRGÃOS OFICIAIS (ABNT, INMETRO ETC.)

Considerando a segurança que as certificações dão à Administração Pública na condição de contratante e consumidora, o art. 42 da NLLC assim dispõe sobre a prova da qualidade de produto apresentado pelos proponentes:

Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;

II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;



III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.

§ 1º O edital poderá exigir, como condição de aceitabilidade da proposta, certificação de qualidade do produto por instituição credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro). (...).

Nesta esteira, o Acórdão 898/2021 do TCU (Plenário), em que pese se referir à revogada lei 8.666/1993, defendeu ser legítima a exigência de certificação a fim de comprovar que o objeto licitado está em conformidade com normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, de forma a garantir a qualidade e o desempenho dos produtos a serem adquiridos pela Administração, desde que tal exigência esteja devidamente justificada no processo licitatório, sob pena de configurar uma restrição indevida do universo potencial de licitantes.

Transcreve-se importante trecho do referido acórdão:

Por um lado a exigência de laudos/certificados que garantam que os móveis atendam a normas específicas da ABNT objetivam garantir um padrão de qualidade e assegurar perfeito funcionamento do mobiliário, com comprovação de estabilidade, ergonomia, resistência e durabilidade dos itens a serem adquiridos. **Cabe à administração exigir qualidade em seus fornecimentos, com vistas a evitar desperdício de dinheiro público. A certificação de acordo com normas da ABNT é uma maneira de a administração assegurar-se de que o produto a ser adquirido possui determinados requisitos de qualidade e desempenho.**

Contudo, a busca pela qualidade não pode ocorrer em prejuízo da economicidade e da ampliação da competitividade das licitações, devendo ser avaliado em cada caso se as exigências e condições estabelecidas são pertinentes em relação ao objeto licitado, inclusive no intuito de garantir que o produto a ser fornecido tenha a qualidade desejada. É exatamente nesse ponto que reside a importância de haver a adequada motivação de todos os requisitos a serem cumpridos pelos produtos a serem adquiridos, o que não ocorreu no âmbito da licitação em tela. (grifo nosso)

Assim, oriento no sentido de que SEMPRE que o termo de referência e o edital exigirem dos proponentes, **como condição de aceitabilidade da proposta, certificação de qualidade do produto por instituição credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro)**, que seja providenciada a respectiva justificativa e, assim, evitar eventual nulidade do certame por restrição à competitividade, por exemplo.

Diante de tais apontamentos, recomendo, por derradeiro, que a área TÉCNICA revise as descrições de todos os itens, INCLUINDO, se necessário for, A EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO DE QUALIDADE RESPECTIVA.



2.9. DA MINUTA DO EDITAL

O Art. 25 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o edital de licitação deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

No presente caso, a minuta do Edital satisfaz os requisitos acima elencados, tendo satisfatoriamente apresentado informações sobre: modalidade licitatória, sessão pública, definição do objeto, exigências para participação, proposta inicial, preenchimento da proposta, abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances, aceitabilidade e classificação da proposta, habilitação, recurso, adjudicação e homologação do certame, pedido de esclarecimentos e impugnação ao edital, sanções administrativas e disposições gerais. Ademais o edital está devidamente acompanhado do Termo de Referência, da minuta do contrato e de outros anexos.

2.10. DA MINUTA DO CONTRATO

O art. 92 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelecem quais as suas cláusulas necessárias em todo contrato. A respeito disso, tem-se que a minuta do contrato administrativo abrange as referidas cláusulas necessárias e essenciais. No entanto, conforme observações por mim realizadas no corpo da minuta que se junta nesta oportunidade, bem como no tópico “DAS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS”, serão necessárias algumas adequações.

3. DAS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

Considerando a legislação aplicável e as recomendações dadas pelo TCEPR em casos análogos, e como forma de garantir a lisura do certame, recomenda-se mais uma vez aos agentes da contratação e gestores envolvidos, inclusive a área técnica, que:

- a) Revisem a descrição do item junto aos responsáveis pela elaboração do Termo de referência, de modo que a quantidade e as **especificações TÉCNICAS** (atentando-se, inclusive, para a eventual necessidade de se exigir a apresentação de certificados, laudos ou outros documentos emitidos por órgãos oficiais (INMETRO, ABNT, etc.), com a devida justificativa), estejam de fato em consonância com as necessidades administrativas, bem como o prazo de garantia dos referidos bens também na descrição dos mesmos, nos termos do art. 92, XIII, da NLLC.
- b) Complementem as informações do Termo de Referência, conforme exposto no item 2.7 e observações feitas na minuta, de modo a preencher os requisitos previstos em Lei.
- c) Certifiquem-se acerca dos documentos exigidos para fins de habilitação dos licitantes, como forma de se evitar formalidades excessivas, que acabam por restringir a competitividade do certame, ou insuficientes, que possam comprometer a boa execução do objeto contratado.



d) Certifiquem-se de que os prazos estabelecidos no edital e no contrato para a entrega e/ou substituição do serviço recusado são razoáveis e se permitem prorrogação, dada a natureza do objeto e do disposto no TERMO DE REFERÊNCIA. Deverá ser informado se serão considerados somente dias úteis ou se a contagem se dará por dia corrido em todos os prazos mencionados em dias nas minutas integrantes deste procedimento.

e) Revisem as disposições que versam sobre SANÇÕES, especialmente as que se referem à aplicação de multa. A penalidade deverá possuir natureza sancionatória e pedagógica e **respeitar o objeto da contratação**, de modo que não seja inócua e irrisória. As sanções deverão estar de acordo com os riscos identificados na fase de planejamento da licitação.

f) Definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial. **Quanto a isso, recomendo que seja dada especial atenção ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis de 2024 (DOC. ANEXO)**. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

g) Em se tratando de uma licitação convencional, ainda que a aquisição seja de forma parcelada, o quantitativo do objeto é fixo, admitindo somente a variação prevista no art. 125 da Lei 14.133/2021 (de acréscimos ou supressões de até 25% para o caso). Diferentemente, a licitação por Sistema de Registro de Preços ou pela Ata de Registro de Preços, a Administração deverá prever o quantitativo máximo estimado, não se obrigando a adquirir a quantidade total prevista.

Neste aspecto, vale ressaltar o entendimento TCEPR quanto à obrigatoriedade de aquisição:

ACÓRDÃO Nº 102/22 - Tribunal Pleno Consulta. Resposta item 1: **Os contratos firmados pela Administração Pública devem ser cumpridos integralmente e não apenas no mínimo 75% (setenta e cinco por cento)**. Entretanto, no caso de interesse público superveniente, pode a administração Pública, unilateralmente, acrescer ou suprimir o valor contratual em até 25%, conforme artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e artigo 125 da Lei nº 14.133/2021. Nos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93, nos termos do artigo 65, § 2º, inciso II, a supressão poderá exceder os 25% desde que haja acordo entre as partes contratuais; item 2: De acordo com os artigos 3º, 41 e 66 da Lei nº 8.666/93 e **artigos 5º e 92, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deve seguir as previsões contratuais e editalícias definidas para o objeto avençado como expressão do princípio da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e a fidelidade contratual**; item 3: Nos casos em que o instrumento do contrato é substituído pela nota de empenho, este deve ser realizado antes do término da vigência da Ata de registro de preços, sendo que a liquidação e pagamento das despesas independem da vigência desta. (grifo nosso)

Portanto, recomendo que a Administração efetue estudos e verificações acerca do quantitativo **e que analise a viabilidade de se optar pelo Sistema de Registro de Preços ou pela**



Ata de Registro de Preços, nos termos do art. 6º, XLV, da Lei 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 11/2023.

h) Como a NLLC estabelece que a participação de consórcios em licitações é considerada regra, recomendo COMPLEMENTAR a justificativa quanto à vedação estabelecida no Edital (item 8), demonstrando que a vedação não configura restrição à competitividade, economicidade e moralidade, por exemplo.

i) Verifique a viabilidade de se exigirem amostras dos licitantes, visando assegurar a qualidade mínima pretendida quanto à adequação dos produtos a serem adquiridos às especificações exaradas no Termo de Referência.

j) O Termo de Referência e Contrato prevêem a vigência do contrato pelo prazo de “12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por meio de Termo Aditivo, por um ou mais períodos, desde que satisfeitos os requisitos dos artigos 106 e 107 da Lei Federal n.º 14.133/2021.”

Referidos dispositivos legais estabelecem prazos máximos de prorrogação e extinção dos contratos relativos à prestação de **serviços e fornecimentos contínuos**, delimitando as diretrizes legais pertinentes. Vejamos:

Art. 106. A Administração poderá celebrar **contratos com prazo de até 5 (cinco) anos** nas hipóteses de serviços e **fornecimentos contínuos**, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de **créditos orçamentários vinculados** à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Art. 107. Os contratos de **serviços e fornecimentos contínuos** poderão ser prorrogados sucessivamente, **respeitada a vigência máxima decenal**, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

A possibilidade de prorrogação da vigência contratual ou a fixação do prazo por períodos mais longos (de até 5 (cinco) anos, prorrogáveis sucessivamente até o limite de 10 (dez) anos), atinge os contratos de natureza contínua, que são aqueles que versam sobre necessidades permanentes da coletividade e da Administração Pública e que, em razão disso, devem ser prestados ininterruptamente, sob pena de prejuízo ao interesse público.



Sobre o conceito de que seja serviço ou fornecimento continuado, a interpretação dada pela Lei nº 14.133/2021 conduz à conclusão de que não se exige mais que as aquisições sejam essenciais para serem caracterizadas como contínuas. O que é fundamental, hoje, pela leitura da nova norma é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através da aquisição.

O critério que identifica um fornecimento como contínuo é a necessidade a ser atendida. A necessidade da contratação, no presente caso, deverá ser demonstrada a partir de dados concretos (anos anteriores) sobre o quantitativo médio aproximado de eventos durante o ano, para fins de projeções futuras.

Valiosa é a lição trazida por Marçal Justen Filho, em seu livro Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2ª edição (pág. 167-168):

3) O critério de identificação: a necessidade a ser atendida A Lei 14.133/2021 superou a tentativa, verificada durante a vigência da Lei 8.666/93, de identificar os serviços e fornecimentos contínuos por atributos próprios ou intrínsecos à própria prestação. A solução consagrada na Lei 14.133/2021 afasta a disputa sobre as características do serviço e dá destaque aos atributos das necessidades administrativas a serem atendidas. (...)

5) A ausência de exigência de essencialidade do serviço Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (limpeza, por exemplo). O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço. Tem sido costumeira a identificação entre serviços contínuos e serviços essenciais. Não há fundamento para respaldar essa orientação. É verdade que inúmeros serviços essenciais são contínuos – mas a recíproca não é necessariamente verdadeira.

6) Necessidades prolongadas A alusão a necessidades prolongadas é relevante porque elimina a discussão relacionada ao conceito de “continuidade”. Sob a égide da Lei 8.666/93, existia interpretação defendendo que a interrupção da prestação do serviço afastava a configuração de um serviço contínuo. Essa questão fica ultrapassada, eis que a própria Lei reconhece que a continuidade do serviço não é afastada pela sua eventual interrupção. O fundamental reside na amplitude do prazo de execução da prestação.

PREFEITURA DE
IBIPORÃPROCURADORIA
GERAL DO MUNICÍPIOSETOR
CONSULTIVO

Página n.º 18/18

Sendo assim, somente se reconhecido expressamente pela Administração que o presente contrato possui natureza de fornecimento contínuo (este não aplicável a contratos para aquisição EVENTUAL), e desde que respeitada a legislação orçamentária e cumpridos os requisitos legais do art. 106 acima mencionados, entende-se pela possibilidade de prorrogação da vigência contratual sob a égide do art. 107 da NLLC.

Caso contrário, se o objeto da contratação versa sobre fornecimento NÃO contínuo (eventual) o prazo de vigência contratual deverá obedecer ao disposto no art. 105 e/ou ao art. 111 da NLLC, devendo ser realizada a correção/ adequação das cláusulas e itens que versem sobre o prazo de vigência contratual.

k) Todas as alterações acatadas deverão ser incluídas em todas as minutas e seus respectivos anexos, de modo que não haja nenhuma divergência que prejudique a compreensão dos interessados no certame, além de impugnações e pedidos de nulidade do certame.

4. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Ante a todo o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, e DESDE QUE atendidas todas as recomendações constantes deste Parecer, além daquelas realizadas no próprio corpo dos documentos analisados, OPINO pelo prosseguimento do certame.

Realizadas as alterações, recomenda-se a observância dos arts. 94, 54 e 175 da Lei **14.133/2021 quanto às publicações necessárias** e do prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis a partir da divulgação do Edital para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo artigo 55, inciso I, alínea "a", da referida lei.

Nada mais havendo, remeta-se ao Departamento de Licitações para providências.

É o parecer salvo melhor juízo.

Ibiporã, na data da assinatura.