

**PARECER DE ANÁLISE ADMINISTRATIVA 130/2025**

Procedência: Secretaria Municipal de Administração – Departamento de Licitações

Interessados: Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas.

Processo administrativo: 1126/2025.

Protocolo eletrônico: 18735/2025.

Data do recebimento da consulta: 22/08/2025.

Classificação Temática: Pregão Eletrônico. Análise de minuta de Edital e Contrato.
Aquisição de uniformes para diversas secretarias.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE UNIFORMES PARA DIVERSAS SECRETARIAS. APLICABILIDADE DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E DECRETOS MUNICIPAIS REGULAMENTADORES. LEI COMPLEMENTAR 123/2006 (ART. 48, INCISO I). POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA A ADEQUAÇÕES.

1. DO RELATÓRIO:

O processo administrativo em exame trata da aquisição de uniformes para diversas secretarias municipais, por meio da modalidade Pregão Eletrônico, adotado sob o critério menor preço por lote, com valor máximo estimado de R\$ 222.335,76.

O edital prevê participação exclusiva de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) sediadas em Ibiporã e na Região Metropolitana de Londrina, fundamentando-se no objetivo de fomentar a economia local, reduzir custos logísticos e estimular a competitividade de fornecedores regionais.

O processo foi instruído com os seguintes documentos:

- ETP (fls. 3);



- Solicitação de Compras elaborada pela Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, assinada por sua secretária, Sra. Evely Aparecida Cândido Zeferino (fls. 5/16);
- Planilha de itens e quantitativos por secretarias (fls. 19);
- Termo de referência (fls. 22/36);
- Orçamentos de site de amplo domínio, banco de preços, painel de preços, Portal da Transparência e Processos de Licitações Municipais (fls. 47/259);
- Planilha de Preços (fls. 261);
- Informações complementares (fls. 261/266);
- Pedido de Compra Final nº 3145, com indicação da dotação orçamentária (fls. 272/279);
- Pedido de Início de Processo Licitatório nº 1126/2025 (fls. 280/289);
- Autorização da Autoridade Competente (prefeito) (fls. 290);
- Análise de Risco (fls. 292/293);
- Minuta do Edital e Contrato (fls. 294/341);
- Comunicação Interna nº 123/2025 – PGM¹ (fls. 342/344);
- Justificativa Compras + Ibiporã, elaborada pelo Departamento de Licitações (fls. 345/348).

É a síntese do que importa. Passo à análise do pedido.

2. Fundamentação Jurídica

2.1. Competência do Parecer Jurídico (Art. 53 da Lei nº 14.133/2021)

A presente análise objetiva realizar o controle prévio de legalidade, não se confundindo com juízo técnico ou de conveniência. A análise incide sobre a conformidade do edital e da minuta contratual com a legislação de regência e com os princípios da Administração Pública.

¹ Em 11/08/2025 foi solicitado a esta procuradoria análise e parecer quanto a este procedimento licitatório. Após breve análise dos autos, por meio da Comunicação Interna nº 123/2025 - PGM foi recomendada a complementação da justificativa quanto à limitação geográfica, adoção de providências quanto à pesquisa de preço, de forma a atender os requisitos legais dispostos nos artigos 23, § 1º da Lei 14.133/21, e Decreto Municipal nº 010/2023.



2.2. Quanto à regularidade da fase preparatória (fase interna) do certame. (Art. 18 da NLLC):

O processo apresenta:

- Estudo Técnico Preliminar (ETP), demonstrando a necessidade da contratação;
- Termo de Referência com especificações detalhadas dos uniformes;
- Pesquisa de preços em fontes diversas (sites, banco de preços, painel de preços, transparência, licitações de outros entes), em conformidade com o art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021;
- Declaração orçamentária e autorização da autoridade competente.

Em análise, os requisitos formais da fase preparatória foram atendidos, não havendo vício que impeça o prosseguimento.

2.3. Exclusividade para ME e EPP – Limitação geográfica

A LC nº 123/2006 (art. 48, I) autoriza a reserva de participação exclusiva para ME e EPP em contratações cujo valor não ultrapasse R\$ 4,8 milhões. Essa previsão foi corretamente observada no processo.

Contudo, a restrição territorial a empresas sediadas em Ibiporã e na Região Metropolitana de Londrina suscita riscos jurídicos, pois:

- O art. 3º da Lei nº 14.133/2021 exige respeito aos princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa;
- O TCE-PR e outros Tribunais têm reiteradamente decidido pela ilegalidade de cláusulas que limitem geograficamente a participação em licitações, salvo hipóteses excepcionais de serviço público essencial vinculado à continuidade local;
- A jurisprudência do TCU e do STJ igualmente repudia cláusulas que reduzam a competitividade sem motivação robusta e técnica.

Assim, a cláusula que restringe a participação às empresas da região metropolitana deve ser profundamente justificada em razões de interesse público devidamente comprovadas, sob pena de nulidade do certame.



2.4 Entrega do objeto de forma parcelada e a duração do contrato. Apontamentos necessários.

A utilização da entrega de apenas uma parcela do objeto deve ser feita com muita cautela e com as devidas justificativas, possivelmente implicando até em alteração contratual.

Na entrega DE parcela do objeto a contratação foi feita para um objeto uno ou um lote (conjunto) de itens, para o qual a contratada ofereceu a melhor proposta pelo todo, e a entrega é feita só de uma parte desse objeto, ou seja, ocorre a entrega só de alguns itens do lote, o que pode, em tese, descaracterizar a melhor proposta.

Já no caso de entrega parcelada do objeto a contratação é feita, por exemplo, para aquisição de um lote de informática formado por: notebooks, monitores, teclados, mouses e softwares, mas, por algum motivo, a entrega é feita para a aquisição apenas de monitores. Na prática, não há como garantir que essa compra continue sendo vantajosa para a Administração, visto que, no exemplo dado, foi alterado o sistema de licitação, que era por lote, para contratar um único item dentro de um pacote.

Noutras palavras, o fato de uma empresa ter ofertado um preço vantajoso para o lote não significa que cada um dos itens do lote também tenha o preço mais interessante para a Administração, podendo ocorrer, inclusive, a famigerada “jogada de planilha”, com o desconto sendo aplicado de forma diferenciada entre cada um dos itens a ponto de a aquisição de um único item do lote ter potencial de exterminar o desconto obtido em todo o processo licitatório.

O Tribunal de Contas da União, assim tratou da diferença entre “entrega parcelada” e “entrega de parcela”, no Acórdão 125/2016 – Plenário:

3. utilização do Sistema de Registro de Preços é possível quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas. Não há que se confundir, todavia, entrega parcelada com entrega de parcelas do produto. A primeira ocorre quando são demandadas várias aquisições do objeto licitado na configuração em que prevista pelo órgão responsável pelo Sistema de Registro de Preços. A segunda, que não é albergada pela legislação retro mencionada, cuida de aquisições em que são demandadas partes do objeto licitado em quantitativos diferentes daqueles inicialmente



previstos. 4. A impossibilidade de aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global em contratações realizadas por meio de Sistema de Registro de Preços foi ratificada pelo TCU mediante o subitem 9.3.2 do Acórdão 757/2015 – Plenário.

Para melhor ilustrar a diferença entre “entrega parcelada” e “entrega de parcela”, suponha a necessidade de compra de alguns móveis que compõem uma estação de trabalho (mesa, cadeira, gavetas etc), que foram agrupados em um lote. Se há previsão de aquisição de vários lotes dessa estação de trabalho, conforme for havendo a demanda, poderá ser feita uma “compra parcelada”, ou seja, só da quantidade de lotes necessária naquele momento, sendo, com já dito, o sistema de registro de preços a forma mais adequada para tal contratação.

No entanto, caso seja adquirido apenas uma parte dos móveis que faz parte de cada lote, essa será uma “compra de parcela” do objeto, o que requer muito cuidado, pois estaria descaracterizado o objeto e com chances de cair numa compra prejudicial para a Administração.

2.5. Minuta de edital e contrato

A minuta apresenta cláusulas essenciais (objeto, regime de execução, prazo, forma de pagamento, garantias e penalidades). Recomenda-se, contudo, os seguintes ajustes:

- Reforçar a previsão de sanções administrativas (advertência, multa, impedimento de licitar e contratar) conforme arts. 156 a 159 da Lei nº 14.133/2021;
- Inserir cláusula de gestão e fiscalização contratual, designando formalmente os fiscais e gestores (arts. 117 e 118 da NLLC);
- Assegurar a observância das regras de tratamento favorecido a ME e EPP quanto a prazos para regularização fiscal (art. 42 da LC 123/2006).

2.6 Das demais recomendações cabíveis:



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 que:

a) Atente-se para o fato de o Município possuir eventualmente um outro contrato vigente para o mesmo objeto e, não poder adquirir itens que em tese compõem rol de obrigações da outra Contratada pelo Poder Público;

b) 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 mesmo insuficientes, que possam comprometer a boa execução do objeto contratado;

c) Revisem a descrição dos itens junto à pasta ordenadora da despesa, de modo que a quantidade e as especificações estejam de fato em consonância com as necessidades administrativas;

d) Certifiquem-se de que os prazos estabelecidos no edital e no contrato para o fornecimento dos itens são razoáveis, dada a natureza dos objetos e do disposto no TERMO DE REFERÊNCIA (deve ficar bem claro nos documentos **quando e se** os prazos serão computados em dias úteis ou corridos);

e) Atentem-se às novidades trazidas pelo artigo 4º da Lei nº 14.133/2021 aos benefícios concedidos às ME-EPPs pela LC 123/2006.

- Todos os editais de licitação no âmbito desta Municipalidade que obedecerem à NLLC devem **LIMITAR** a utilização dos benefícios previstos para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte na Lei Complementar 123/2006 a concorrências de até **R\$ 4.800.000**. E esse limite vale por item ou total do certame e também para o acumulado de contratos que essas empresas firmaram num mesmo exercício/ano. Ou seja, **O LIMITE NÃO É MAIS O FATURAMENTO DESSAS PEQUENAS EMPRESAS, MAS O VALOR DAS LICITAÇÕES** – essa a principal diferença.

Noutras palavras, se no mesmo ano a empresa já firmou compromissos contratuais com montante igual a R\$ 4.800.000, mesmo não tendo até a data da licitação faturado (emitido a devida nota fiscal), não pode mais usufruir dos benefícios da LC 123, visto que seu comprometimento ultrapassaria esse valor. A ME ou EPP poderá participar da licitação, porém, sem direito a qualquer benefício.

As MEs e EPPs deixam de ter o direito de regularizar sua documentação fiscal e o direito ao empate ficto em licitações em que o item seja superior a R\$ 4.800.000.

As MEs e EPPs deixam de ter o direito de regularizar sua documentação fiscal e o direito ao empate ficto em licitações de obras e serviços de engenharia cujo valor estimado seja superior a R\$ 4.800.000.

Nos contratos com entrega estimada mensal ou com vigência de 12 meses, o valor de referência para fins de compromisso firmado com a Administração Pública deverá ser o VALOR ANUAL do contrato.

f) Atentem-se aos critérios impostos aos participantes (critérios de elegibilidade e vedação à participação).

**Ajustar o edital para:**

- Excluir exigências que possam restringir indevidamente a participação de empresas.
- Especificar com clareza quais documentos são obrigatórios para habilitação e quais são meramente complementares.

g) Atente-se para o prazo de entrega (o prazo exigido não pode ser tão curto a ponto de corresponder a restrição à competitividade do certame);

h) A contratada deverá primar também pela preservação do meio ambiente de forma a atender os critérios de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, conforme determina a NLLC.

Desta feita, os serviços a serem contratados devem atender a critérios e práticas de sustentabilidade em relação aos materiais e produtos a serem empregados, bem como a previsão da adequada execução a fim de atender as demandas sem infringir a legislação ambiental aplicável.

i) Especificar detalhadamente todas as sanções administrativas conforme já orientamos o Departamento de Licitações e Contratos (textos genéricos não contribuem para a ideal execução do contrato);

j) Recomendo que a Administração efetue estudos e verificações acerca do quantitativo (de acordo com o quantitativo licitado e efetivamente utilizado nos contratos decorrentes de certames anteriores) 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;

k) Em respeito ao princípio da segregação das funções, o ideal é que o gestor do contrato não seja o mesmo que o ordenador da despesa;

l) O gerenciamento dos riscos deve ser feito de forma detalhada, não podendo ser genérico, com caráter meramente ilustrativo ou, sem aproveitamento prático;

m) Analisar a possibilidade de se adotar **Sistema de Registro de Preços**² ante a intenção de se promover a compra e entrega parcelada (conforme demanda) dos itens indicados no Edital.

² **O Sistema de Registro de Preços (SRP)** nada mais é do que o cadastro de produtos e serviços e seus respectivos fornecedores e valores, selecionados mediante prévio processo licitatório, objetivando eventual e futura contratação por parte do órgão público. Em se tratando da compra de medicamentos, pode refletir vantagens para a Administração Pública, dentre elas:



Entretanto, sendo registro de preços ou não, recomenda-se manutenção da modalidade pregão eletrônico, já que uniformes são considerados bens comuns.

n) Atendem-se quanto a ideal identificação dos Representantes Legais (documento com foto), bem como, a comprovação de poderes atribuídos a estes;

o) Atendem-se quanto aos impedimentos legais impostos aos interessados de participar do certame, bem como, o rol daqueles que eventualmente, por força judicial, estejam impedidos de contratar a qualquer título com o Município.

p) Revisem a descrição dos itens 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. Especificar o prazo de garantia dos referidos bens também na descrição dos mesmos, nos termos do art. 92, XIII, da NLLC.

q) Fortalecer a matriz de riscos do contrato, prevendo contingências para atrasos de entrega dos uniformes ou problemas de fornecimento.

r) Detalhar os critérios de julgamento para evitar questionamentos sobre competitividade e isonomia.

s) O preço do Contrato deve contemplar também todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.

-
- a) redução do número de licitações durante o exercício financeiro;
 - b) redução dos custos operacionais e de estoques;
 - c) agilidade e otimização nas contratações públicas; e
 - d) desnecessidade do comprometimento imediato de recurso financeiro.

Durante a vigência da ata de registro de preços, a realização de licitações é reduzida, ocasionando redução dos custos operacionais, de publicidade e de tempo dos servidores envolvidos nos processos licitatórios. Ademais, a Administração não terá que estocar significativa quantidade dos bens, o que igualmente depende recursos de toda espécie, já que somente haverá pedido e entrega do produto quando surgir a necessidade efetiva.



t) Em respeito ao princípio da segregação de funções, o ideal é que o ordenador da despesa não figure como Gestor do Contrato (conforme já amplamente explicado por este parecerista em diversas outras ocasiões)³.

u) Na fase de execução do contrato, uma vez constatada, pelo fiscal, a necessidade de abertura de processo sancionador, há de se considerar que, o gestor ou fiscal do contrato não podem atuar no processo administrativo para aplicação de penalidades, posto que já estejam com juízo de valor formado a respeito da conduta da contratada, não havendo dúvidas quanto a sua parcialidade para sugestão.

v) Garantir que o edital seja publicado com antecedência suficiente e verificar se há necessidade de ajustes no cronograma.

Todas as alterações acatadas deverão ser incluídas nas minutas (edital e contrato) 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.

3. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Ante 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 observadas e atendidas todas as recomendações constantes deste Parecer, além daquelas realizadas no próprio corpo dos documentos analisados, opina-se pela aprovação da minuta do edital e seus respectivos anexos, bem como da minuta do contrato.

³ O §1º, do artigo 7º, da Lei nº 14.133/2021 ao tratar sobre a **segregação de funções** prescreve que é “vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.”

Ademais, o artigo 5º, da Lei nº 14.133/2022, determina que devem ser observadas as disposições do **Decreto-Lei nº 4.657/1942** (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), que por sua vez prevê que na “interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor” – artigo 20. Dentre tais obstáculos e dificuldades de gestão, estão compreendidas as questões estruturais, como a carência de servidores para desempenhar as atribuições inerentes às grandes fases da contratação dificuldade material que deve ser justificada e comprovada nos autos, quando invocada.

PREFEITURA DE
IBIPORÃPROCURADORIA
GERAL DO MUNICÍPIOSETOR
CONSULTIVO

Página n.º 10/12

Assim, desde que realizadas as devidas adequações, pode ser dado prosseguimento ao processo, atentando-se à observância dos arts. 54 e 175 da Lei 14.133/2021 quanto às publicações 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.

Estas são as considerações, que submeto à apreciação superior, sem embargo de entendimento diverso.

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

É o parecer salvo melhor juízo.



LISTA DE VERIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

	AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS	ATENDE OS REQUISITOS
1	Protocolo do Processo Administrativo no Sistema GRP. (Obrigatório mesmo quando o processo tramitar no _____)	Protocolo n° 18735/2025
2	Portaria de recebimento de materiais e serviços , em vigor.	PROVIDENCIAR
3	Estudo Técnico Preliminar , conforme modelo Padrão do Município.	Fls. 3/279
4	<p>Termo de referência: documento contendo as justificativas para a contratação, bem como os requisitos mínimos escolhidos para a contratação, com as respectivas especificações, nome, matrícula e assinatura do responsável pelas informações. Deverá conter:</p> <p>a) A justificativa clara, precisa e suficiente, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar de forma cabal a necessidade da Administração, contemplando:</p> <p>a.1) a razão da necessidade da aquisição (trazer elementos de fato que justifiquem a necessidade da contratação);</p> <p>b) o quantitativo do bem demandado (justificar as quantidades a serem adquiridas em função do consumo do órgão e provável utilização, devendo a estimativa ser obtida, a partir de fatos concretos, como por exemplo o consumo do exercício anterior, necessidade de substituição dos bens atualmente disponíveis, implantação de setor, acréscimo de atividades, etc);</p> <p>c) as especificações técnicas dos bens (justificar as necessidades para a aquisição dos bens, como por exemplo o agrupamento de itens, indicação de marcas, sobre similaridades, etc);</p> <p>d) a preferência para microempresas e empresas de pequeno Porte (justificar a concessão ou não do benefício legal para ME/EPP/MEI);</p> <p>e) a adoção do Sistema de Registro de Preços (informar os motivos para a adoção do Sistema de Registro de Preços).</p> <p>Quando disponíveis, deverão ser apresentados conforme os modelos padronizados e disponibilizados pela PGM.</p>	Fls. 22/36
5	<p>Designação do(s) Fiscal(is) da Contratação (Decreto Municipal n.º 002/2023)</p> <p>Poderá existir mais de um fiscal: fiscalização técnica/fiscalização administrativa/fiscalização setorial, conforme o objeto.</p>	Fls. 22/36
6	Designação do Gestor da Contratação (Decreto Municipal n.º	Fls. 22/36



PREFEITURA DE
IBIPORÃ

PROCURADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO

SETOR
CONSULTIVO

Página n.º 12/12

	002/2023).	Secretários da pasta solicitante
7	(O gestor não pode ser o fiscal da contratação, tampouco, o Secretário, pois o este deve ser a segunda instância no caso de penalidades).	Secretário da pasta é o gestor
8	<p>Planilha de Orçamento que deverá conter:</p> <p>a) os valores unitários de mercado obtidos por meio de consultas a fontes variadas, excluindo-se os valores fora da curva (<i>outliers</i>);</p> <p>b) valor da mediana obtido através da planilha de análise crítica;</p> <p>c) valor total unitário e valor total do lote, quando for o caso;</p> <p>d) valor total da compra, soma do total e de todos os itens/lotes;</p> <p>e) data do orçamento.</p> <p>A planilha de orçamento e a planilha de análise crítica deverão ser apresentadas conforme os modelos padronizados e disponibilizados pela CENCOMP.</p>	Fls. 261
9	<p>Documentos que comprovem a pesquisa de preços (Decreto Municipal n.º 005/2023):</p> <p>a) Licitação, ou;</p> <p>b) banco de preços, portal de compras do Governo Federal, contratações similares, atas de Registro de Preços, ou;</p> <p>c) valores publicados em mídia especializada, tabelas de preços de referência devidamente reconhecidas (SINAPI, SICRO, FRANARIN), ou;</p> <p>d) fornecedores (deverá ser apresentada justificativa da escolha, quando se tratar somente de pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação).</p>	Fls. 47/259
10	<p>Análise crítica dos valores coletados: deverá ser condizente com a ordem e os valores dispostos na Planilha de Orçamento.</p>	OK

IMPORTANTE: A juntada dos documentos dos **itens 07, 08 e 09** é obrigatória apenas nos casos em que a Secretaria requisitante for a responsável pela fase de orçamentação.

Atesto que o processo foi instruído com os documentos indicados nessa lista de verificação.