



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria-Geral Adjunta

Diretoria de Núcleos Jurídicos

Gerência de Processos da PROGE

Núcleo de Licitações e Contratos

Rua XV de Novembro, 701, 2º Andar - Bairro Centro, Maringá/PR
CEP 87013-230, Telefone: (44) 3221-1263 - www2.maringa.pr.gov.br

PARECER Nº: 608/2024 - SECPROGE

PROCESSO Nº: 01.31.00038123/2024.27

INTERESSADO: Gerência Administrativa e Financeira da SEJUC, Secretaria Municipal de Juventude, Cidadania e Migrantes, Centro da Juventude Antonio Paulo Pucca

ASSUNTO: Análise prévia de minuta de edital de pregão eletrônico para formação de sistema de registro de preços – art. 53 da Lei n.º 14.133/21.

Senhor Procurador-Geral do Município,

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, objetivando a "Contratação de oficinas (Violão Popular, Danças Urbanas, Informática e Discotecagem) para o Centro da Juventude Antônio Paulo Pucca", nos termos, quantidades e demais condições constantes em Edital, por solicitação da SELOG.

Por despacho da Diretoria de Licitações (3746546), vêm para análise e manifestação da Procuradoria, em cumprimento ao disposto no artigo 53 da Lei n. 14.133/21, os autos do processo em epígrafe, para verificação dos aspectos jurídico-formais.

Ao processo foram juntados os seguintes documentos:

- a. estudo técnico preliminar (3471374);
- b. termo de referência (3735689);
- c. pedido (3669228) e autorização de abertura do processo licitatório (3672771);
- d. minuta de edital e seus anexos (3726248);
- e. pesquisa de preços conforme correspondente compilado em demonstrativo de preços/planilha (3634228).

Eis o breve relatório. Passo a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO

Deve-se ressaltar que a análise desta Procuradoria incide exclusivamente sobre os aspectos jurídicos do instrumento convocatório do certame (edital) e da respectiva ata de registro de preços, não sendo atribuição do órgão analisar atos procedimentais da fase interna ou elaborar juízo de valor da pretensa pactuação, sendo de responsabilidade dos agentes públicos competentes a regularidade do procedimento, veracidade das informações, justificativas postas nos autos e demais providências orçamentárias.

I - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (art. 18, I)

Em sede inaugural do procedimento licitatório, a Lei n. 14.133/21 exige, em seu art. 18, I, que seja descrita a necessidade da contratação, fundamentada em estudo técnico preliminar – ETP, que caracterize o interesse público envolvido, evidenciando-se o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (§1º do art. 18) 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.

O ETP contará com, no mínimo, os elementos apontados nos itens: I, IV, VI, VIII e XIII mencionados (destacados) e, quando não contemplar os demais elementos, deverá dispor das devidas justificativas (§ 2º do art. 18).

No caso, em análise geral, **nota-se que os elementos essenciais seguem contemplados no ETP (3471374)**. Por evidência, o órgão de origem responsabiliza-se por seus termos, não havendo condições de análise mais aprofundada por esta Procuradoria.

II - TERMO DE REFERÊNCIA

Em suma, tem-se que o **Termo de Referência** é o documento necessário à contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, nos moldes do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei n.º 14.133/21:

- 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;

Especificamente no que se refere a **compras**, o Termo de Referência deve, ainda, conter as

informações elencadas no artigo 40, § 1º, da Lei n.º 14.133/21:

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.

De modo geral, evidencia-se a necessidade de observação aos artigos 150 da Lei n.º 14.133/21; e artigo 18, inciso III, e 19, § 1º, inciso I, do Decreto Municipal nº 2259/2023.

No presente caso, o termo de referência com as especificações detalhadas (*e.g.*: unidades, quantidades a serem adquiridas, previsão de prazos e locais de entrega provável) faz parte do edital.

Fundamentalmente, o escopo do objeto, fixado no mencionado termo de referência, estabelece a contratação de oficinas (Violão Popular, Danças Urbanas, Informática e Discotecagem) para o Centro da Juventude Antônio Paulo Pucca (item 2.1 do TR).

Analisando-se a pesquisa de preço, nota-se que, de fato, houve cotação detalhada de cada item a ser contratado.

III - DA MODALIDADE LICITATÓRIA

O pregão é modalidade de licitação regulada pela Lei n.º 14.133/21, destinada à aquisição de bens e serviços comuns (artigo 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/21), independente do valor contratual estimado.

Bens e serviços comuns, por sua vez, são "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado (artigo 6º, inciso XIII, da Lei n.º 14.133/21). São, portanto, características destes as seguintes: disponibilidade no mercado, padronização e casuísmo moderado.

Tal como anotado, trata-se de conceito jurídico aberto, de modo que o enquadramento quanto à natureza comum da contratação está adstrita à competência do administrador, entendimento corroborado pela Orientação Normativa nº 54 da AGU:

Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

No caso em apreço há a descrição do objeto da licitação, contudo, não está atestado pela autoridade técnica a natureza comum do objeto da contratação .

Também, restou justificada a escolha da modalidade licitatória (vide item 5.1.1.1 do ref. termo), sendo que, quanto ao tipo, o processo será formado pelo menor preço.

Por fim, cabe anotar que, na sistemática da Lei 14.133/21, a modalidade de pregão passou a figurar como modalidade preferencial nas contratações públicas, conforme dicção do art. 29 da Lei, devendo ser sempre adotada quando envolver a contratação aquisição de bens e serviços de natureza comum. Todavia, é vedada a utilização do pregão para serviços técnicos especializados de natureza, predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, salvo se estes forem qualificados como: "serviços comuns de engenharia" (parágrafo único do art. 29).

Considerando-se que o objeto envolve a aquisição de Contratação de oficinas, não há dúvidas quanto a sua qualificação como serviço comum.

IV - PREGÃO ELETRÔNICO

A Lei n. 14.133/21 (art. 17, §2º) estabeleceu como regra que os procedimentos licitatórios sejam realizados de forma eletrônica. O que vem ao encontro dos avanços tecnológicos, tornando mais céleres, transparentes e acessíveis os certames públicos.

No caso da especificidade do pregão eletrônico, cumpre ressaltar o ganho acarretado em razão da transparência social na aquisição de bens e serviços, sem olvidar que possibilita a participação de empresas de todo o país através dos lances virtuais, ampliando assim a quantidade de fornecedores (que, por óbvio, não garante a qualidade do produto licitado, uma vez que isso depende principalmente da especificação correta dos bens e serviços que compõem o contrato).

Com relação ao presente processo licitatório verificou-se, *prima facie*, ter sido dada preferência à já referida modalidade (pregão eletrônico).

V - DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O sistema de registro de preços, previsto nos artigos 78, IV e 82 da Lei 14.133/21, consiste em procedimento administrativo auxiliar que a Administração Pública deve adotar, sempre que for possível, para a realização de compras rotineiras de bens comuns ou mesmo para a obtenção de serviços.

Tal seleção, insta dizer, será realizada mediante modalidade de licitação concorrência ou pregão, isso porque o sistema de registro de preços visa racionalizar o processo de compras de determinados bens. Assim, através de tal sistema, a Administração seleciona as propostas mais vantajosas que ficarão registradas para futuras e eventuais contratações, na medida de sua necessidade.

Desta forma, o sistema de registro de preços propicia maior eficiência à Administração Pública, em razão do ente público poder realizar, invés de diversas, uma única licitação para aquisições reiteradas e contínuas de produtos homogêneos e semelhantes, sendo que os preços do registro ficam à disposição do Poder Público para contratação durante o período de um ano, prorrogável por igual período quando comprovada a vantajosidade do preço (artigo 84 da Lei 14.133/21).

A opção pelo sistema de registro de preços deve ser efetuada preferencialmente, então, mediante as justificativas da escolha.

Como já mencionado, o objetivo do registro é de efetivar o princípio da economicidade e segundo o Decreto Municipal 1856/2023, podendo ser utilizado nas seguintes hipóteses:

Art. 4º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e

serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I – realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II – seleção de acordo com os procedimentos previstos neste regulamento;

III – desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV – atualização periódica dos preços registrados;

V – definição do período de validade do registro de preços;

VI – inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

Insta constar, então, que a ata de registro de preços trata-se de uma mera expectativa do licitante em fornecer o objeto do certame à Administração e, vale dizer, pela prática administrativa, diante da mera expectativa, os preços alcançados não são os mesmos daqueles alcançados nos demais sistemas de aquisição.

Ademais, em que pese as considerações feitas e tenha restado motivada a adoção do Sistema do Registro de Preços (*vide* Minuta n.º 158/2024-PMM; item 5.1.1.2 do Termo de Referência¹), além de também estar contida no processo a previsão da despesa nas dotações, conforme item 12.2 do mesmo termo², **cumpra enaltecer que a escolha pelo sistema pode vir a configurar fraude à disponibilidade orçamentária ante a inexigência de dotação orçamentária para a formação do registro, devendo ser também observada a ressalva do TCU quanto à adjudicação do objeto de uma só vez e integralmente.**

VI - JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E DEFINIÇÃO DO OBJETO DO CERTAME³

A justificativa para as aquisições de cada um dos itens encontra-se no item 2.5 do Termo de Referência (3735689).

Quanto ao objeto, então, válido esclarecer que sua definição deve ser sucinta, objetiva e clara, sem que haja especificações que limitem a competitividade. Razão pela qual, e.g., é vedada, em regra, a indicação de marcas, a qual somente pode ser indicada nas hipóteses do art. 41 da Lei 14.133/21.

Por via de regra é **vedada a indicação de marcas**, somente admitindo-se sua indicação e exigência nas hipóteses elencadas no artigo 41 da Lei n.º 14.133/21⁴.

Ademais, neste contexto devem ser observados os parâmetros indicados pelo TCE-PR, especialmente no âmbito do PROCESSO N.º: 457566/12 (consulta formulada pelo **Município de Maringá**), nos termos do contido no ACÓRDÃO N.º 2854/13 - Tribunal Pleno.

VII - ORÇAMENTO DETALHADO⁵/PESQUISA DE PREÇOS

No caso dos autos, há o compilado das informações (quanto aos orçamentos obtidos para fixação do preço máximo) em demonstrativo, conf. 3634228. Este, vale dizer, encontra-se devidamente assinado pelos responsáveis pela pesquisa de preços e pelo preço máximo sugerido.

Com relação ao presente tópico, então, são as orientações que cabem.

Tem-se que a Administração deve proceder à pesquisa de preço de mercado do objeto da futura contratação. Porquanto, servirá para fixação do preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar, servindo de parâmetro para a classificação das propostas de modo a impedir a contratação fora dos preços praticados no mercado, subsidiando ainda a decisão do pregoeiro/agente de contratação/comissão de contratação para desclassificar propostas que não estejam em conformidade com o edital.

É o que determina, então, os artigos 23 e 82, § 5º, inciso I, da Lei n.º 14.133/21:

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.

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

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado; (...)

Quanto às informações, deverá ser pesquisada a estimativa real a ser contratada, preservando a economia de escala, bem como especificar o período a ser consultado.

No entendimento do Tribunal de Contas da União (acórdão 769/2013), no sentido do já mencionado, a ausência de pesquisa de preço e estimativa da demanda pode implicar contratação de serviço com valor superior aos praticados no mercado, indo de encontro ao princípio da economicidade e ao princípio da competitividade.

A cotação de preços deve ser, então, ampla e atualizada. Nesta toada, a jurisprudência é pacífica no sentido de que a pesquisa de preços não deve se restringir a cotações realizadas junto com potenciais fornecedores, visto que o critério preferencial são os preços praticados no âmbito de órgãos e entidades da Administração Pública.

Para tanto, **recomenda-se a observância aos critérios preferenciais de pesquisa estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União**, quais sejam:

1. Pesquisa de preços disponíveis no endereço “*paineldepreços.gov.br*” (devendo ser utilizado no âmbito municipal caso haja);
2. Através de contratações de outros entes públicos em execução ou concluídos nos cento e oitenta dias anteriores à data da pesquisa;
3. Pesquisa em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha data e hora do acesso; ou
4. Pesquisa com fornecedores desde que as datas não se diferenciem em mais de 180 dias.

Deve-se observar, também, para a realização de pesquisa de preços no âmbito do Município de Maringá, o disposto nos artigos 21 a 23 do Decreto Municipal n.º 2259/2023, os quais foram editados em conformidade com o art. 23, §1º da Lei 14.133/23, 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.

No caso de utilização do Sistema de Registro de Preços, porém, de se ressaltar que deva haver a realização periódica de pesquisa de mercado para a comprovação da vantajosidade e, se o preço se tornar superior ao de mercado, o órgão deve convocar os fornecedores para a redução dos preços.

Ademais, em todo e qualquer caso de aquisições deverá haver certeza da identidade nas cotações (i.e., entre orçamentos obtidos), bem como entre o descritivo apresentado/pesquisado quando da obtenção dos orçamentos e aquele incluso/integrante do Termo de Referência final, de modo que os parâmetros utilizados para consulta junto às fontes de mercado também estejam coesos com o que se pretende adquirir, uma vez que tais valores são definidores na seleção do fornecedor/contratado.

VIII - MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS LICITAÇÕES

Os artigos 47 e 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 trazem hipóteses especiais de licitações direcionadas, seja direta ou indiretamente, às microempresas e empresas de pequeno porte.

Para tanto, prevê que nas contratações públicas da administração deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, além da realização de processos licitatórios destinados exclusivamente à participação destas, da possibilidade de exigência de subcontratação das mesmas em processos destinados à aquisições de obras ou serviços, e a previsão de cota do objeto.

Dispõe a lei:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à

inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

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.

Conforme PREJULGADO Nº 27 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, tratam-se de diferentes situações. A primeira delas, disposta no art. 48, inciso I da Lei Complementar n.º 123/2006, impõe a obrigatoriedade da realização de licitação exclusiva à participação de microempresas e empresas de pequeno porte sempre que os itens ou lotes submetidos à competição tenham valor adstrito ao limite legal de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

A segunda situação aplica-se aos bens de natureza divisível, cujo valor ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais): nesta hipótese, deverá a Administração reservar uma cota de até 25% (vinte e cinco por cento) para disputa apenas entre as pequenas e microempresas, sendo que a aplicação destes instrumentos de fomento dos incisos I e III do artigo 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 é obrigatória à Administração Pública, somente podendo ser afastada nas hipóteses retratadas nos artigos 49 do mesmo diploma legislativo e 4º, § 1º, da Lei n.º 14.133/21; exigindo-se, em qualquer caso, motivação específica e contextualizada quanto à sua incidência.

Veja a disposição expressa do ACÓRDÃO Nº 2122/19 - Tribunal Pleno (Processo n.º 46576/17):

(...) Outrossim, para aqueles bens de natureza divisível, cujo valor ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a Administração deve reservar uma cota de 25% (vinte e cinco por cento) para disputa apenas entre as pequenas e microempresas, o que deve ser expressamente previsto no instrumento convocatório, conforme a regra prevista no inciso III do art. 48.

É válido apontar que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao interpretar o entendimento do Tribunal de Contas da União exposto no Acórdão nº 2122/19, acima citado, esclareceu, através do Acórdão nº 477/21 – Tribunal Pleno, que é possível – desde que haja justificativa idônea fundamentada nas hipóteses do art. 49 da LC n.º 123/2006 – a reserva de cota inferior à 25% para micro e pequenas empresas, sendo o referido percentual um limite máximo:

“Dentro deste contexto, pode a Administração adotar a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento), portanto, inferior ao referido percentual, porém, desde que analiticamente fundamentada nas situações do art. 49 da mencionada Lei, sob pena de se esvaziar o fomento que ambiciona o espírito da norma (...).

(...) é fundamental que a Administração demonstre, objetivamente, nos autos do procedimento licitatório, as razões que fundamentaram a fixação da cota exclusiva em percentual menor que 25% (vinte e cinco por cento), não bastando a simples indicação de que a situação se enquadra em uma das exceções à aplicação da reserva.

Desse modo, é possível a fixação de cota exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte em percentual menor que 25% (vinte e cinco por cento), com fundamento no art. 49 da Lei Complementar nº 123/06, desde que devidamente justificado nos autos do procedimento licitatório.

(...) a possibilidade de ser arbitrado percentual de cota exclusiva menor que 25% deve estar embasada em um dos incisos do art. 49 da referida Lei Complementar, sendo que a Administração deve demonstrar, objetivamente, nos autos do procedimento licitatório, as razões que fundamentaram a fixação da cota exclusiva em percentual menor que 25%.”

A ideia por trás do supracitado entendimento, além de ter por base a expressão legal “até” e a conclusão de que o benefício às pequenas empresas não é um fim em si mesmo, também se fundamenta no raciocínio de que, nas hipóteses em que seria possível até mesmo afastar a reserva de qualquer cota do objeto da licitação às MEs e EPPs, não haveria prejuízo na reserva de cota em percentual menor que 25% (*quem pode o mais, pode o menos*), desde que preservado o interesse público.

No âmbito deste Município, tem-se a Lei Complementar 1.142/2019 que estabelece tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte, em conformidade com as normas gerais previstas na Lei Complementar Federal nº 123/2006.

Por outro lado, sabe-se que a Lei Complementar Federal nº 123/2006 igualmente admite a dispensa do tratamento diferenciado nas hipóteses taxativamente descritas nos termos do artigo 49.

Além disso, a Lei nº 14.133/21, no § 1º de seu artigo 4º, elencou novas hipóteses nas quais não devem ser aplicadas as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar Federal nº 123/2006.

No caso dos autos, optou a Administração pela **AMPLA CONCORRÊNCIA PARA EMPRESAS DE QUAISQUER PORTES**, e pela NÃO aplicação da exclusividade da licitação a Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais, conforme exposto no item 5.4 e justificativa, no item 5.4.1 do termo de referência (3735689)

IX - ADJUDICAÇÃO POR ITEM

A regra é a adoção de licitação por item, especialmente quando o objeto é divisível, a teor do que dispõem os artigos 40, inciso V, alínea "b", e 47, inciso II, da Lei nº 14.133/21 (os quais instituem o princípio do parcelamento) e a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União. Senão vejamos:

É importante destacar que, atualmente, vigora a regra da divisibilidade nas compras realizadas pelo Poder Público, em atenção ao princípio da economicidade (art. 40, V, "b" da Lei 8.666/93).

Conforme destacado pelo TCU, parcelamento do objeto, aplicável às compras, obras ou serviços, acarreta a pluralidade de licitações, pois cada parte, item, etapa ou parcela representa uma licitação isolada em separado (...).

A divisibilidade do objeto pode acarretar, a critério da Administração, a realização de procedimento único ou procedimentos distintos de licitação.

Na hipótese de procedimento único de licitação, denominada "licitação por item", a Administração concentra, no mesmo certame, objetos diversos que serão contratados (ex.: a licitação para compra de equipamentos de informática pode ser dividida em vários itens, tais como microcomputador, impressora, etc.)⁶

A jurisprudência, aliás, é assente que o regramento é a adjudicação por item – Súmula 247 do TCU⁷.

O parcelamento do objeto da licitação somente não deverá ser adotado nas hipóteses previstas nos artigos 40, § 3º, da Lei n.º 14.133/21 (dispositivo aplicável às licitações para fornecimento de bens) ou quando não for tecnicamente viável ou economicamente vantajoso.

A adoção da adjudicação por preço global impõe, então, justificativa idônea, baseada em estudos técnicos/econômicos de que a solução é mais vantajosa à Administração e não traz prejuízo à economicidade e à ampla competitividade.

A adjudicação por lote (ocasião em que houver mais de um insumo no mesmo "item") é possível mediante justificativa idônea que demonstre que é inviável técnica/economicamente à Administração a separação dos itens.

No caso dos autos, verifica-se, do item 5.3.1 do Termo de Referência (3735689), que a adjudicação será realizada por item.

X - CRITÉRIO DE JULGAMENTO

O critério de julgamento também é um dos elementos que devem constar do competente edital (art. 18, VII e art. 25).

Ao que consta, aplica-se ao pregão em curso o critério de julgamento do menor preço, respeitados os valores máximo dos custos unitários de cada um dos itens.

XI - DA HABILITAÇÃO

A minuta de edital n.º 158/2024-PMM (2471714) prevê os requisitos quanto à habilitação jurídica (item 5 – artigos 62, inciso I, e 66 da Lei n.º 14.133/21) e de regularidade fiscal, social e trabalhista (item 5 – artigos 62, inciso III, e 68 da Lei n.º 14.133/21).

XII - MINUTA DA ATA

Foi redigida minuta da ata de sessão pública de registro de preços (Anexo V;3725732) aparentemente em acordo com a legislação em vigor, destacando-se a presença de cláusulas quanto à vigência (cláusula segunda), ao objeto

(cláusula terceira), ao regime e forma de execução (cláusula quarta), ao local e prazo de execução (cláusula quinta), às quantidades (cláusula sexta), à convocação dos fornecedores para contratação, (cláusula sétima), à alteração de preços (cláusula oitava), às obrigações (cláusulas nona e décima), ao cancelamento do registro (cláusula décima terceira) e penalidades (cláusula décima quarta).

XII - DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO

Sabe-se que, na Lei n.º 14.133/21, as licitações deverão ser, em regra, conduzidas não por comissão de licitação, mas por um agente de contratação (artigo 8º), a ser designado pela autoridade competente entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

Na modalidade pregão, o agente de contratação será designado pregoeiro (artigo 8º, § 5º, da Lei n.º 14.133/21) e contará com o auxílio de equipe de apoio que deverá ser indicada pela autoridade competente e obedecer aos requisitos elencados no artigo 7º da Lei n.º 14.133/21:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Além disso, dispõe o Decreto n.º 2259/2023, o qual regulamenta a aplicação da Lei n.º 14.133/21 no âmbito deste Município, que a equipe de apoio deverá ser formada por no mínimo 3 (três) membros, preferencialmente servidores efetivos, contratados ou ocupantes de cargo em comissão, pertencentes ao quadro da Administração Pública municipal.

Após, verifica-se necessária a inclusão da correspondente cópia dos atos de designação de toda esta equipe nos autos do processo licitatório.

Verificou-se ter sido feita a indicação dos designados Gestor e Fiscais de contrato (item 13.2), além de haver a indicação dos designados integrantes da **Equipe de Apoio** (13.1), no termo de referência (3735689).

XII - DEMAIS NORMAS DE NATUREZA PROCEDIMENTAL: Caderno de Normas Licitatórias

No que tange às demais normas de natureza eminentemente conceitual, nota-se que no preâmbulo do edital são referenciadas as normas constantes do denominado: "Caderno de Normas Licitatórias".

Na sistematização do indigitado material, pode-se observar o delineamento das exigências legais procedimentais no desdobramento dos seguintes capítulos:

- a) DEFINIÇÕES
- b) ESCLARECIMENTOS E IMPUGNAÇÕES
- c) ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO
- d) EXIGÊNCIA DE GARANTIA DE PROPOSTA
- e) CONDIÇÕES DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E HABILITAÇÃO;
- f) APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS
 - g) NEGOCIAÇÃO
 - h) RECURSOS E CONTRARRAZÕES
 - i) ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO
 - j) FORMA DA LICITAÇÃO
 - k) ORDEM DAS ETAPAS
 - l) MODOS DE DISPUTA;
 - m) CRITÉRIOS DE JULGAMENTO;
 - n) CRITÉRIOS DE DESEMPATE;
 - o) BENEFÍCIOS DAS MPE's;
 - p) PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS
 - q) PROGRAMA DE INTEGRIDADE
 - r) PROCESSO SANCIONATÓRIO;
 - s) DISPOSIÇÕES GERAIS;

Ademais, vale destacar que os procedimentos licitatórios no âmbito do Município de Maringá são objeto do respectivo regulamento local, nos termos do Decreto Municipal n. 2259/2023, sendo recomendável sua referência no preâmbulo, na parte que toca à regência normativa do presente procedimento.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se favoravelmente ao prosseguimento, com **todas** as ressalvas feitas no presente parecer. Destaca-se, especialmente, quanto ao seguinte:

- a. Deverá o Termo de Referência ser aprovado pela autoridade competente em seus termos finais;
- b. Que a escolha pelo Sistema de Registro de Preços pode vir a configurar fraude à disponibilidade orçamentária ante a inexistência de dotação orçamentária para a formação do registro, razão pela qual

recomenda-se a prévia dotação orçamentária, devendo ser também observada a ressalva do TCU quanto à adjudicação do objeto de uma só vez e integralmente;

- c. Quanto ao objeto, sua definição deve ser sucinta, objetiva e clara, sem que haja especificações que limitem a competitividade;
- d. Quanto à cotação, recomenda-se sejam seguidas as orientações da Corte de Contas quanto aos critérios preferenciais de pesquisas de preços; Ainda, em todo e qualquer caso de aquisições deverá haver certeza da identidade nas cotações (i.e., entre orçamentos obtidos), bem como entre o descritivo apresentado/pesquisado quando da obtenção dos orçamentos e aquele incluso/integrante do Termo de Referência final, de modo que os parâmetros utilizados para consulta junto às fontes de mercado também estejam coesos com o que se pretende adquirir, uma vez que tais valores são definidores na seleção do fornecedor/contratado;
- e. No caso de utilização do Sistema de Registro de Preços, de se ressaltar que deva haver a realização periódica de pesquisa de mercado para a comprovação da vantajosidade e, se o preço se tornar superior ao de mercado, o órgão deve convocar os fornecedores para a redução dos preços.

Feitas essas considerações jurídicas, caberá à Autoridade competente a discricionariedade de prosseguir ou não com a contratação.

Por fim, não é demais consignar que o presente parecer é **meramente opinativo**, com o intuito de orientar a Autoridade competente no aspecto jurídico, evitando futuros questionamentos por parte dos órgãos competentes. Sendo cumpridas as sugestões ou justificada a impossibilidade de fazê-lo, inexiste necessidade de retorno dos autos para a PROGE.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Submete-se à consideração superior.

Maringá, 6 de maio de 2024.

Regina Lucia Bendlin

Procuradora Municipal

OAB/PR 13.941

APROVAÇÃO

APROVO O PARECER/PROGE/NLC: N. 608/2024-NLC. Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade as normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Maringá-PR, 6 de maio de 2024.

[13735689.](#)

[23735689.](#)

[3](#)Arts. 6º, inc. XXIII, e 18, incs. I e II, da Lei n.º 14.133/21 e art. 70, incs. II e II, do Decreto Municipal n.º 112/2013.

4 Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

(...)

5Art. 18, inc. IV, da Lei n.º 14.133/21.

6OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos**: Teoria e Prática. Ed. Método. 5ª Ed. São Paulo. 2015. Pg. 48.

7 Nesta toada, o entendimento do Tribunal de Contas da União é que a adjudicação por lote restringe a participação no certame, sendo admitida de forma excepcional, acompanhada de robusta motivação.



Documento assinado eletronicamente por **Regina Lúcia Bendlin, Procuradora Municipal**, em 06/05/2024, às 11:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na [Medida Provisória nº 2200-2, de 24 de agosto de 2001](#) e [Decreto Municipal nº 871, de 7 de julho de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Douglas Galvao Vilardo, Procurador Geral do Município**, em 08/05/2024, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na [Medida Provisória nº 2200-2, de 24 de agosto de 2001](#) e [Decreto Municipal nº 871, de 7 de julho de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.maringa.pr.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3753553** e o código CRC **6BADA9D5**.