



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

PROCESSO Nº 462639/23

ASSUNTO Atos de Contratação do Tribunal

ENTIDADE TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PARECER Nº 237/23

Pregão. Subscrição de software. Serviço contínuo. Pela possibilidade jurídica de seguimento ao certame. Recomendações.

1. SÍNTESE FÁTICA

Trata-se da fase interna de pregão eletrônico tendo por objeto a *“contratação de empresa especializada para fornecimento de subscrição dos softwares Autodesk Architecture Engineering & Collection – 2023, Luminon Pro – 2023 e SketchUp Pro – 2023”*.

Foram acostados aos autos, dentro os outros documentos: (a) Termo de Referência (peça 03); (b) Estudo Técnico Preliminar (peça 04); (c) minuta contratual (peça 06) e (d) análise de riscos concernentes à contratação (peça 07).

A Supervisão de Licitações e Contratos prestou esclarecimentos (peça 09) e carrou aos autos a minuta editalícia (peça 08).

A douta Diretoria-Geral regularmente autorizou a tramitação deste expediente (peça 09).

A Diretoria de Finanças trouxe aos autos: (a) indicação de pré-empenho (peça 11) e (b) declaração de compatibilidade das despesas em questão com as leis orçamentárias vigentes e de preenchimento dos requisitos previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (peça 12).

Em síntese, são os fatos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

2. ANÁLISE JURÍDICA

Impende de plano destacar que o escopo do presente parecer cinge-se a questões de ordem jurídica que dizem respeito à fase interna do pregão eletrônico em exame, em fiel cumprimento ao disposto no artigo 53, *caput* e parágrafo primeiro, da Lei nº 14.133/21 – NLLC¹.

Nesta linha, descabe a esta Diretoria: (a) a apreciação de matérias de ordem técnica – ou que se relacionem exclusivamente ao setor requisitante – as quais devem ser objeto de exame por parte das unidades competentes, bem como quando do julgamento pela autoridade superior; e (b) a emissão de juízo de valor acerca de matérias de cunho discricionário afetas ao plexo de atribuições da Administração desta Casa.

2.1. Das regras gerais de adequação formal da fase interna

O *caput* do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021² prevê que a fase interna do processo licitatório deve:

(a) compatibilizar-se com o plano de contratações anual (artigo 12, VII³) – verifica-se que o ETP (peça 04) em seu item 3, indica o alinhamento da presente aquisição com o Plano de Obras da Diretoria Administrativa do TCE-PR;

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;

² 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:

³ “Art. 12. 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.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

(b) estar congruente com as leis orçamentárias vigentes – a existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional pragmática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal⁴ (art. 105, NLLC)⁵: A teor das manifestações da DF (peças 11/12) observa-se a existência de pré-empenho bem como a declaração de compatibilidade com a LOA, a LDO e o PPA; e

(c) abordar as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação – a elaboração do certame em apreço foi acompanhada de pesquisas, fundamentações e estudos em relação a questões técnicas, mercadológicas e de gestão (em especial vide peças 03, 04, 05 e 07).

Feitas tais ponderações é possível atestar-se, sob estes aspectos, a regularidade formal do presente expediente.

2.2. Do Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Os elementos necessários que compõe o ETP estão disciplinados no artigo 18, § 1º e 2º da Lei nº 14.133/2021⁶.

⁴ Sob pena de nulidade do ato e da responsabilização de quem lhe tiver dado causa, o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que nenhuma contratação poderá ser feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento de parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação.

⁵ "Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro." (grifou-se)

⁶ "Art. 18 (...) § 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

In casu , o ETP apresenta os seguintes elementos: (a) a descrição da necessidade da contratação, sob a perspectiva do interesse público (item 2); (b) a demonstração da previsão da contratação no plano de contratação anual (item 3); (c) os requisitos de contratação (item 4); (d) as estimativas das quantidades para a contratação – contudo, sem a apresentação das memórias de cálculo e respectivo documentos (item 6); (e) o levantamento de mercado e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar (item 5); (f) estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo – que constam no apêndice II do ETP (item 7); (g) a descrição da solução como um todo (item 8); (h) as justificativas para o parcelamento da contratação (item 9); (i) o demonstrativo dos resultados pretendidos (item 20); (j) as providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato (item 11); (k) as contratações correlatas e/ou independentes (item 12); (l) a descrição de ausência de impactos ambientais relevantes (item 13); (m) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o

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 refulgos, quando aplicável;

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

atendimento da necessidade que se destina (item 14) e (n) estimativa das quantidades necessárias (item 06).

Do exposto, verifica-se que o ETP está formalmente completo.

2.3. Da indicação de marcas

A Lei nº 14.133/21 admite a indicação de marca ou modelo nos termos específicos de seu art. 41, I⁷.

O item 5.8 do ETP traz justificativas para a indicação dos softwares a serem adquiridos.

Considerando-se o caráter técnico da motivação, cumpre esta Diretoria Jurídica atestar unicamente a presença da justificativa, a qual deve ser oportunamente apreciada pela autoridade superior.

2.4. Do Termo de Referência

O Termo de Referência deve contemplar as exigências contidas no artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/21⁸.

⁷ 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;

⁸ 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

Nesse sentido, observa-se que a peça 03 preenche os seguintes requisitos: (a) a definição do objeto e de seus quantitativos (itens 1.1 e 1.3); (b) prazo de vigência e possibilidade de prorrogação (item 1.4); (c) fundamentação da contratação – que remete ao Estudo Técnico Preliminar e aos seus apêndices (item 2); (d) a descrição da solução como um todo (item 3); (e) os requisitos de contratação (item 4); (f) o modelo de execução do objeto, incluindo a condição de execução e suporte técnico (item 5); (g) o modelo de gestão do contrato (item 6); (h) critérios de medição e de pagamento (item 7); (i) forma e critérios de seleção de fornecedor (item 8); e (j) estimativas do valor da contratação (item 9).

Registre-se que, embora o TR não discorra acerca da adequação orçamentária, há nos autos a indicação de compatibilidade financeira apresentada via pré-empenho, com a indicação de recursos e a provisão de valores que impactarão os exercícios seguintes, razão pela qual igualmente entendemos preenchido o referido requisito.

Verifica-se, ainda, o cumprimento às exigências prescritas nos artigos 47 e 48 da NLLC⁹, no que aplicável à espécie, destacando-se a exigência de padronização e a possibilidade de parcelamento.

-
- 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;

⁹ “Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

(...)

Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

A padronização está definida no item 4 do TR, ao passo que o parcelamento do objeto por itens, conforme a técnica e a especificidade do serviço consta no item 1.

Cumpre salientar, ademais, a observância ao artigo 19 da IS nº 125/2018 desta Corte de Contas¹⁰ posto que: (a) as formas, condições e prazos de pagamento constam no item 7; (b) a impossibilidade de subcontratação está prevista no item 4.7; e (c) apesar de não constarem no TR, de forma específica, as obrigações e as responsabilidades das partes, bem como as sanções administrativas por eventual irregularidade ou descumprimento obrigacional, tais normas estão expressas na minuta do edital (peça 08).

Dessarte, no caso vertente, o termo de referência reúne as cláusulas gerais, sendo recomendável que em futuras contratações sejam acostadas ao TR igualmente as retromencionadas disposições do artigo 19, IV e XI, da IS no 125/2018.

órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.”

¹⁰ “Art. 19. O Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR) conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - definição do objeto da contratação;

II - justificativa e objetivo da contratação;

III - especificação dos requisitos da contratação;

IV - definição das obrigações da contratante e da contratada;

V - estimativas detalhadas dos preços da contratação;

VI - cronograma físico-financeiro, quando necessário;

VII - critérios de medição e forma de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor;

IX - parcelamento do objeto;

X - critérios e justificativas para a subcontratação; e

XI - sanções administrativas.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

2.5. Da modalidade de licitação escolhida

Atendendo ao que prescreve o artigo 18, VIII, da Lei 14.133/21, a minuta do edital (peça 08) prevê, já em seu preâmbulo, a modalidade de licitação “pregão eletrônico”, o que se coaduna com o artigo 17, § 2º, da NLLC¹¹ e com o artigo 126 do Decreto Estadual nº 10.086/2022¹² e está em conformidade com o contido no ETP e no TR (peça 03) – nos quais restam os objetos da licitação classificados como comuns (item 1.3).

2.6. Da minuta do edital quanto ao procedimento de realização do pregão

Observa-se que, em estrita consonância com o suprarreferido artigo 126 do Decreto Estadual nº 10.086/2022, a tramitação do processo, até o presente momento, segue o rito procedimental comum, cumprindo a sequência prescrita pelos artigos 17 e 29¹³ da Lei nº 14.133/2021.

Registre-se desde logo que a minuta editalícia apresentada à peça 08 descreve, dentre outros aspectos essenciais ao esboço deslinde do processo licitatório: (a) a forma de realizar a proposta de preço inicial com os detalhes necessários (item 5); (b) os procedimentos dos pregoeiros e a forma de preenchimento da proposta (item 6); (c) os procedimentos relativos à abertura da sessão, à classificação das propostas e a forma de formulação de lances e o modo de disputa a ser realizado (item 7) em observância art. 58, III e VII, do Decreto Estadual nº 10.086/2022; (d) critérios de desempate (item

¹¹ “Art. 17. (...) § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.”

¹² “Art. 126. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Lei nº 14.133/2021, 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.”

¹³ “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.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

7.19.1), em observância ao artigo 60 da Lei nº 14.133/2021; (e) a possibilidade de negociação após o encerramento da etapa de lances (item 8), atendendo ao art. 61 da Lei nº 14.133/2021 e art. 93 do Decreto Estadual nº 10.086/2022; e (f) a forma e o prazo para a interposição de recursos (item 10), nos termos do art. 165, I, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 58, X, do Decreto Estadual nº 10.086/2022.

Consta, ainda, no item 9 da minuta *sub examine*, o rol de documentos de habilitação necessários (art. 95 a 101 do Decreto nº 10.086/2022).

2.7. Da aceitabilidade e julgamento das propostas

O artigo 18, VIII, da Lei nº 14.133/2021, dispõe que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, considerado todo o ciclo de vida do objeto¹⁴.

O preâmbulo do Edital, define que o critério de julgamento da presente licitação é menor preço por itens, o que é compatível com a prescrição dos artigos mencionados. O mesmo critério está previsto no TR (item 8.1).

Os itens 5 e 6 do edital prescrevem as condições de aceitabilidade e de preenchimento da proposta, razão pela qual igualmente quanto a este ponto o edital encontra-se formalmente em conformidade com a NLLC.

Contudo, alertamos para a necessidade de correção do equívoco na redação do item 6.8.3 do edital, o qual faz referência a outro item (4.9) sem relação com seu objeto.

¹⁴ “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;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

2.8. Do valor proposto

O artigo 23 da Lei nº 14.133/21, dispõe a respeito do orçamento estimado da contratação, que deve ser compatível com os valores de mercado¹⁵, merecendo, quanto ao tema, igual observância as normas previstas na Instrução de Serviço nº 125/2018 deste Tribunal de Contas¹⁶.

Do ETP (peça 04), extrai-se que a pesquisa de preço foi finalizada em 07 de julho de 2023 (item 7), estando anexada ao Apêndice 2 do referido documento.

A estimativa de valor da contratação foi efetuada precipuamente por meio de comparação em contratações similares feitas pela Administração

¹⁵ 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.

¹⁶ “Art. 20. A estimativa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I - preços existentes nos bancos de preços do Sistema GMS;

II - preços obtidos por outros órgãos ou entidades públicas;

III - pesquisa com os fornecedores ou prestadores de serviços, conforme o caso;

IV - pesquisa publicada em tabela oficial, mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data de acesso;

V - preços constantes de banco de preços ou páginas da web de fornecedores.

§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo de contratação a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência. (...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

Pública em lapso temporal razoável, com a observância do parâmetro previsto no artigo 23, §1º, II, da NLLC e no artigo 20, II, da IS nº 125/2018.

Concluímos, portanto, que a pesquisa de preço cumpriu com seus requisitos formais, respeitada a *expertise* do setor responsável por sua elaboração e inserção aos autos.

2.9. Das estimativas de quantidade

A Administração deve estimar e justificar os quantitativos das contratações públicas (artigo 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/21 e artigo 15, § 1º, IV, do Decreto Estadual nº 10.086/22), informação que deve constar no TR (artigos 6º, XXIII, “a”, da Lei nº 14.133/21 e 19, § 1º, I, do Decreto Estadual nº 10.086/22).

No presente caso concreto, considerando a particularidade do objeto, entendemos que as quantidades se mostraram justificadas no item 6 do Estudo Técnico Preliminar (peça 04), razão pela qual se constata o atendimento formal ao requisito da motivação quanto ao quantitativo demandado.

2.10. Da análise de riscos

O artigo 18, X da Lei nº 14.133/2021, assim como o artigo 18 da Instrução de Serviços nº 125/2018 do TCE¹⁷ estabelecem a necessidade de

¹⁷ Art. 18. A Análise de Riscos, materializada na elaboração do documento Mapa de Riscos, consiste em:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - indicação do tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

elaboração de análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso concreto, verifica-se que foi efetuado processo de gerenciamento de riscos (peça 07), sendo possível formalmente atestar-se a regularidade deste aspecto da licitação.

2.11. Do tratamento a MEs e EPPs

As disposições licitatórias acerca do tema são congruentes à Lei Complementar nº 123/06 e ao artigo 4º da Lei nº 14.133/21¹⁸.

No caso concreto, conforme consta no edital licitatório, o certame será dividido em três itens, sendo expressamente previsto (item 4.6) que os itens 2 e 3 serão destinados exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte conforme hipótese do art. 48, I, da LC nº 123/06. Adequados, ademais, os itens 4.6, 4.7, 5.5, 6.7, 7.18, 9.4, 9.19 e 9.22 do edital quanto a este ponto.

Parágrafo único. Para as contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o Mapa de Riscos obrigatoriamente contemplará o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.

¹⁸ “Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

2.12. Da participação de empresas em consórcios ou de cooperativas

O juízo acerca da admissão ou não de empresas consorciadas em licitação dependerá de cada caso concreto e deverá estar devidamente justificado no procedimento licitatório, nos termos do previsto no artigo 15 da Lei nº 14.133/21¹⁹. *In casu*, não foi vedada tal participação.

Em relação à participação de cooperativas, o item 4.7 pontua a possibilidade de participação daquelas mencionadas no artigo 16 da Lei nº 14.133/2021²⁰.

¹⁹ Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do caput deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

²⁰ Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar da licitação quando:

I – a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável (...)

II – a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III – qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

2.13. Da vigência do contrato

A cláusula segunda da minuta contratual (peça 06) – anexo III do edital – indica a vigência por 36 (trinta e seis) meses, prorrogável por até 10 anos, conforme estipulado nos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.²¹

2.14. Considerações complementares acerca da minuta contratual

Verifica-se que a minuta do contrato acostada à peça 06 atende às disposições legais constantes no artigo 92 da Lei nº 14.133/2021.²²

²¹ Art. 106. A administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos (...)

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 complementar ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para Administração (...)

²² Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

2.15. Do documento de oficialização da demanda

O DOD nº 21/2023 – DA (peça 02), no campo “natureza”, traz identificação que não condiz com o presente expediente²³.

Recomenda-se seja feita a devida correção, para fins de registro.

2.16. Das exigências de qualificação técnica e econômico-financeira

O item 9.21.1 do edital enuncia:

“9.21. Documentos relativos à qualificação econômico-financeira:

9.21.1. Certidão negativa de falência e recuperação judicial ou extrajudicial, ou certidão que comprove plano de recuperação acolhido ou homologado judicialmente, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física.”

A NLLC, por sua vez, trata do assunto da seguinte maneira:

“Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

Deste modo, a fim de harmonizar o edital com a referida normativa, entendemos que o item 9.21.1 do edital deve ser complementado de modo a exigir-se, para fins de habilitação econômico-financeira: o balanço patrimonial, a demonstração de resultado de exercício e demais

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

²³ “Procedimentos de Contratação – 2 – acima do limite de Dispensa Licitação em razão do Valor / Inexigibilidade”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais – além da já requerida certidão negativa de falência e recuperação judicial ou extrajudicial. Caso contrário, entendemos que a dispensa a tais documentos deva ser devidamente fundamentada (e.g., artigo 70 da NLLC).

A seu turno, o TR indica a dispensa da apresentação da qualificação técnica no certame, sem, contudo, apresentar a justificativa para tanto. A despeito da possibilidade jurídica da indigitada dispensa, bem como da natureza do objeto licitado, recomenda-se a complementação pela unidade requisitante sobre a justificativa da dispensa da qualificação técnica aos licitantes.

3. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opinamos **pela possibilidade jurídica de dar-se regular seguimento ao presente expediente, ressalvadas as recomendações supraindicadas.**

É o parecer.

À Controladoria Interna, nos termos da IS nº 51/13.

Diretoria Jurídica, 21 de julho de 2023

Documento assinado digitalmente

GUSTAVO LUIZ VON BAHTEN

Diretor Jurídico em exercício