



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diretoria Jurídica

/PROCESSO Nº - 115819/22

ASSUNTO - Atos de Contratação do Tribunal

ENTIDADE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO - DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO, TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PARECER Nº - 461/22

Pregão Eletrônico. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de solução de outsourcing de impressão. Pela aprovação da minuta apresentada. À CI, conforme IS 51/13.

1. DOS FATOS

Trata-se de licitação a ser realizada na modalidade “pregão eletrônico”, sob critério “menor preço global”, cujo objeto consiste na “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de solução de outsourcing de impressão, distribuído em bilhetagem por franquias e manutenção do parque de impressoras que já integram o patrimônio do TCEPR”.

Foi realizado Estudo Técnico Preliminar da contratação (peça 6), que avaliou diferentes cenários e concluiu pela escolha da solução a ser contratada.

A Supervisão de Licitações e Contratos, nos termos do Despacho nº 336/22 (peça 20), presta os esclarecimentos necessários à instrução do procedimento, juntando a minuta do instrumento convocatório à peça 19.

A Diretoria-Geral autorizou a tramitação do expediente na peça 21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diretoria Jurídica

A Diretoria de Finanças, consoante Informação n.º 339/22 (peça 23), traz, junto ao Formulário de Indicação de Recursos n.º 65/2022/TCE, a declaração de adequação orçamentária das despesas oriundas da pretendida contratação.

Dado o breve relato, passa-se à análise jurídica, nos termos do artigo 40, inciso I, alínea “f”, da Lei Estadual n.º 15.608/2007.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Do escopo da análise jurídica

O escopo desta análise segue as questões de ordem jurídica que dizem respeito ao procedimento licitatório em exame. Sendo assim, matérias relativas a outras ordens técnicas ou que se relacionem, exclusivamente, ao setor requisitante, serão objeto de exame por parte das unidades competentes, bem como quando do julgamento pela autoridade superior.

2.2. Conformidade formal da fase interna do certame

2.2.1. Do Termo de Referência

Sobre o tema, o art. 19 da Instrução de Serviço nº 125/2018 deste TCE traz os requisitos mínimos do Termo de Referência, quais sejam:

Art. 19. O Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR) conterà, 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.



De tal sorte, observa-se que o objeto é descrito no item 1; a justificativa para a contratação encontra-se no item 4; a especificação dos requisitos da contratação no item 5; as obrigações e responsabilidades das partes constam dos itens 10.2 e 10.3; a estimativa de preços no item 8; critério e a forma de pagamento no item 10.4; critério de seleção do fornecedor no item 9; o parcelamento do objeto no item 3; a impossibilidade de subcontratação no item 10.1.1; e, por fim, as sanções administrativas no item 10.8.

O Termo de Referência especifica também os requisitos de sustentabilidade (item 5.6) e classifica o objeto como comum (item 9.2).

2.2.2. Das demais formalidades legais exigíveis

Prosseguindo com a análise jurídica, temos que a tramitação do processo, até o momento, obedeceu ao rito prescrito pelos artigos 49¹ e 55² do diploma estadual.

¹ Art. 49. Na fase interna ou preparatória do pregão, o servidor responsável pela formalização do processo licitatório deverá adotar, sem prejuízo de outras, as seguintes providências:

I – justificar a necessidade da contratação;

II – definir o objeto a ser contratado, de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do contrato;

III – informar o valor estimado do objeto da licitação, de modo a propiciar a avaliação da composição dos custos, através de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado;

IV – definir os métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

V – estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento às cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para a contratação;

VI – indicar a dotação orçamentária e o cronograma físico-financeiro de desembolso, quando for o caso;

VII – definir os critérios de julgamento de menor preço, observando os prazos máximos para fornecimento do bem ou prestação do serviço, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições que devam constar obrigatoriamente no edital;

VIII – instruir o processo com a motivação dos atos especificados nos incisos anteriores e os elementos técnicos indispensáveis sobre os quais estiverem apoiados.

² Art. 55. O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:

I – justificativa da contratação;

II – termo de referência;

III – planilhas de custo, quando for o caso;

IV – previsão de recursos orçamentários com a indicação das respectivas rubricas;

V – autorização de abertura da licitação;

VI – designação do pregoeiro e equipe de apoio;

VII – edital e respectivos anexos, quando for o caso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diretoria Jurídica

Cumpre esclarecer, ademais, que o FIR apresentado à peça 23 foi elaborado consoante *expertise* da Diretoria de Finanças, somente podendo ser aqui valorado em seus aspectos formais.

Quanto aos elementos exigidos pelo artigo 69³ da Lei Estadual n.º 15.608/2007, observa-se que estão formalmente presentes na minuta do Edital à peça 19.

VIII – minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
IX – parecer jurídico;
(...)

³ Art. 69. O edital divide-se em três partes, devendo constar:

I – na primeira, preâmbulo:

- a) o nome da entidade, do órgão e da unidade administrativa que está promovendo a licitação;
- b) o número de ordem em série anual;
- c) a modalidade e o tipo da licitação;
- d) o local, dia e hora para entrega da proposta e comprovação da habilitação, se for o caso;
- e) o prazo para impugnação;
- f) os meios de comunicação e os códigos de acesso disponibilizados para os interessados, com indicação dos horários de atendimento e nome dos servidores responsáveis pelos esclarecimentos;
- g) no caso de obras e serviços de engenharia, os locais e horários onde pode ser examinado e adquirido o projeto;
- h) o local, dia e hora para início da abertura das propostas e, quando for o caso, da habilitação;

II – na segunda, corpo do edital:

- a) a menção de que a licitação é regida por esta lei e legislação nacional sobre normas gerais de licitação, em vigor;
- b) as instruções para a impugnação do edital e obtenção de orientações;
- c) o objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
- d) as condições para participação na licitação;
- e) a forma de apresentação dos documentos e das propostas;
- f) os procedimentos para a sessão de recebimento e análise das propostas e dos documentos;
- g) o critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos, inclusive, quando exigida a apresentação de propostas técnicas, a pontuação prevista para cada item;
- h) o preço máximo e as condições de pagamento, este não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;
- i) a multa, juros de mora e atualização monetária incidentes sobre o valor devido e calculado entre a data do vencimento da obrigação de pagamento e a data em que este efetivamente ocorrer;
- j) as instruções para os recursos previstos nesta lei;
- k) o prazo e as condições para assinatura do contrato ou retirada do instrumento equivalente;
- l) as penalidades aplicáveis por irregularidades praticadas durante o processo licitatório e pelo não atendimento às regras referidas na alínea anterior;
- m) as condições de recebimento do objeto da licitação;
- n) outras indicações específicas ou peculiares da licitação;
- o) o prazo para indicar o representante;

III - na terceira, dos anexos:

- a) na concorrência, tomada de preços, e no convite, o projeto básico, quando for o caso;
- b) o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, compatíveis com os de mercado;
- c) a minuta do contrato; e
- d) outros elementos julgados relevantes pela Administração.



Figura nos autos, também, a aprovação do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação do TCE/PR, exigida pelo Regimento Interno⁴, na peça 7.

2.3. Da modalidade de licitação escolhida

Diferentemente de outras modalidades licitatórias, cuja escolha se operacionaliza a partir do valor do objeto licitado, o pregão é definido por seu objeto, possuindo como escopo a aquisição de bens e prestação de **serviços comuns**, assim considerados *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais no mercado”* (artigo 1º, parágrafo único, da Lei n.º 10.520/02, o qual foi espelhado pelo artigo 45 da Lei Estadual n.º 15.608/2007).

No Termo de Referência encontra-se a classificação do objeto como comum (item 9.2), o que justifica a utilização do pregão eletrônico.

2.4. Do critério de julgamento das propostas

O item 13 da minuta do Edital define que o critério de julgamento da licitação é o menor preço global.

2.5. Das considerações acerca do objeto a ser licitado

⁴ Art. 186-B. O Comitê de Tecnologia da Informação tem como objetivo garantir a adequada governança corporativa na área da tecnologia da informação, estabelecer políticas e diretrizes estratégicas e de segurança da informação e definir prioridades para as novas demandas e investimentos da área. (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)

(...)

§ 2º Compete, ainda, ao Comitê: (Incluído pela Resolução n° 24/2010)

(...)

VI – avaliar pedidos de novas aquisições ou contratações relacionadas à área de Tecnologia da Informação; (Incluído pela Resolução n° 58/2016)



Houve definição precisa, suficiente e clara do objeto certame, nos termos exigidos pelo art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002 e pelo art. 7º do Decreto Estadual n.º 4993/2016. Portanto, **requisito formal atendido**.

2.5.1. Das justificativas acerca do quantitativo

O Decreto Estadual n.º 4993/2016 determina:

Art. 8. A justificativa para a contratação deve contemplar, no mínimo:
(...)
III - o quantitativo demandado.

No caso em tela, tem-se que a unidade requisitante apresenta justificativa de quantidades na peça 6, fls. 19 a 22.

Diante de tal contexto, constata-se o **atendimento formal** ao requisito da motivação quanto ao quantitativo demandado.

2.5.2. Do não parcelamento do objeto

Quanto à possibilidade de parcelamento do objeto, deve-se consignar que se trata da regra, na conformidade do que prescreve o artigo 39, §2º, da Lei Estadual n.º 15.608/2007. Tal procedimento é, inclusive, sumulado no âmbito do Tribunal de Contas da União (Súmula n.º 247):

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

O Decreto Estadual n.º 4993/2016 traz normativa voltada à questão, demandando, portanto, a respectiva justificativa:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diretoria Jurídica

Art. 13. É imprescindível que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável e não represente perda de economia de escala.

Parágrafo único. Quando, como exceção, o parcelamento não for adotado, deverá haver justificativa nos autos que demonstrem as razões técnicas e econômicas para a não adoção.

A unidade requisitante apresenta suas justificativas a respeito da inviabilidade do parcelamento do objeto no item 3 do Termo de Referência. Considerando o caráter técnico da justificativa, constatamos que **figura no processo a motivação para tanto**, submetendo à deliberação da autoridade superior o conteúdo dos esclarecimentos prestados.

2.6. Do valor estimado

As peças 8 a 12 detalham o método segundo o qual foi delimitado o preço máximo.

Sobre o tema assim preceitua a Instrução de Serviço nº 125/2018 deste Tribunal de Contas:

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.

(...)

A pesquisa de preço efetuada seguiu tais ditames, sendo a cesta de preços composta por três fontes distintas (cotação direta com fornecedores, resultados obtidos do painel de preço e contratações correlatas), obtendo-se o preço máximo com a média dos valores coletados.



Sendo assim, **é possível atestar a regularidade** do aspecto formal da definição do preço e valor máximo da licitação, respeitada a *expertise* da unidade requisitante sobre o tema.

2.7. Do tratamento favorecido à micro e pequena empresa

Considerando que o valor da contratação é inferior a oitenta mil reais, a princípio a licitação deveria ser exclusiva à participação de microempresas e empresas de pequeno porte⁵. Entretanto, foi apresentada as seguintes justificativas pela unidade requisitante:

9.4.1. Durante o Estudo Técnico Preliminar não se identificou número mínimo de 3 (três) prestadores enquadrados como ME e EPP para correr no certame (Art. 49, inciso II da LC 123/2006).

9.4.2. Contudo, haverá o empate ficto e a habilitação tardia para as ME e EPP

Dessa forma, considerando tais argumentos, entendemos viável que o pregão seja aberto à ampla participação, com fulcro no art. 49, incisos II e III da Lei Complementar nº 123/06:

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

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

⁵ LCP 123/06

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Vide Lei nº 14.133, de 2021)

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); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)



No que se refere ao tratamento diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, o edital prevê empate ficto e a regularização tardia da habilitação (itens 9.16 e 15.11).

2.8. Da qualificação técnica

O item 15.3. e seguintes da minuta do Edital dispõem acerca da qualificação técnica mínima exigida como requisito de habilitação aos licitantes:

15.3. Documentos relativos à qualificação técnica:

15.3.1. A licitante deverá apresentar os seguintes documentos relativos à qualificação técnica:

15.3.1.1. Atestado de Capacidade Técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, contendo os contatos do responsável por sua emissão e devidamente identificado em nome da licitante, comprovando ter executado/fornecido, sem ressalvas, os seguintes serviços:

a) Bilhetagem de impressão com pelo menos 150.000 (cento e cinquenta mil) páginas (franquia mais excedente);

b) Manutenção em pelo menos 15 (quinze) impressoras multifuncionais.

15.3.2. Não serão aceitos atestados emitidos por empresas do mesmo grupo empresarial da proponente, nem pela própria proponente.

15.3.2.1. São consideradas como pertencentes ao mesmo grupo empresarial da proponente empresas por ela controladas ou empresas controladoras da proponente, ou empresas que tenham, no mínimo, uma mesma pessoa física ou jurídica que seja sócio da empresa emitente do atestado e da proponente.

15.4. O atestado deverá conter os itens e as respectivas quantidades, bem como, informações necessárias para confirmação de sua autenticidade junto ao emissor.

15.5. Quando existir dúvida em relação à veracidade do atestado, serão solicitados documentos comprobatórios, tais como cópias de notas fiscais, recibos, contratos, nota de empenho, Demonstrativo de Resultados, devendo ser enviados por e-mail em até 4 (quatro) horas, contadas da solicitação, e enviados os originais ou cópia autenticada, via correio, em até 48 horas após a solicitação.

15.6. Para a comprovação da qualificação técnica, servidores do TCE/PR poderão, a seu critério, visitar as instalações da proponente, devendo, na ocasião, serem comprovadas as informações solicitadas.

Entendemos que as exigências de qualificação técnica acima citadas encontram resguardo nas disposições trazidas pelo art. 76, incisos I e II da Lei 15.608/07, bem como na jurisprudência ao não se exigir a comprovação de um quantitativo mínimo superior a 50% em relação aos serviços que se buscam contratar, abstendo-se de analisar a sua pertinência por se tratar de matéria de ordem técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diretoria Jurídica

3. DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **respeitadas as matérias cujas competências extrapolam à técnica jurídica**, submetidas então ao escrutínio das unidades técnicas competentes, concluímos que a minuta do Edital carreada à peça 19 pode ser aprovada.

Encaminhem-se os autos à Controladoria Interna, nos termos da Instrução de Serviço n.º 51/13.

Diretoria Jurídica, em 13 de dezembro de 2022

Documento assinado digitalmente.

VALDIR FALCÃO DE CARVALHO NUNES

Auditor de Controle Externo - Jurídica

Matrícula nº 521760

Ciente.

Documento assinado digitalmente.

GILDILEY ANTONIO DE ALMEIDA

Diretor Jurídico

Matrícula nº 51.887-5