

PROCURADORIA-GERAL
PARECER Nº 58/2022

Vieram os autos para análise da minuta do edital de licitação nº 1/2022, na modalidade Pregão eletrônico, pelo critério de menor preço global, objetivando a contratação de empresa para prestação de serviços de medição e verificação, treinamento, diagnóstico energético, acompanhamento mensal e gestão de projeto, seguindo a proposta da Chamada Pública PEE COPEL 002/2019, em atendimento ao Termo de Cooperação Técnica - TCT COPEL nº 4600022878 firmado entre a COPEL Distribuição S.A. e o Município de Assis Chateaubriand para implementação de ações de eficiência energética no sistema de iluminação pública neste Município.

É a síntese do essencial.

1. PRELIMINARMENTE

1.1. No que se refere ao critério de julgamento adotado no processo licitatório em apreço (menor preço global), vale assinalar que o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, aqui aplicado subsidiariamente por força do disposto no art. 9º, da Lei nº 10.520/02, estatui o seguinte:

Art. 23 (...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Quanto ao ponto, parcelamento do objeto em procedimentos licitatórios, valiosas, ainda, as orientações da Excelsa Corte de Contas (TCU), veiculadas em publicação institucional, *verbis*:

De acordo com a Lei nº 8.666/93, **é obrigatório que seja feito parcelamento quando o objeto da contratação tiver natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado.** O parcelamento é muito importante porque possibilita a participação de empresas de menor porte nas licitações, amplia a competitividade e contribui para a obtenção de menor preço para a Administração Pública.

(...)



Licitação parcelada, a exemplo da licitação por item, é na verdade várias licitações em um único procedimento, em que cada parcela, com suas peculiaridades diferenciadas, é julgada em separado.

Nesse sentido, sobressai do Acórdão 1331/2003 Plenário, da lavra do Excelentíssimo Ministro Benjamin Zymler, parte do Relatório bem esclarecedora da questão, in verbis: A leitura atenta do próprio dispositivo legal transcrito pelo responsável (art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993) na parte inicial de sua primeira e segunda intervenções revela que é **objetivo da norma tornar obrigatório o parcelamento do objeto quando isso se configurar técnica e economicamente viável. O dispositivo dá um caráter impositivo ao parcelamento na medida em que traz uma obrigação para o administrador público por meio da expressão "... serão divididas.... (sem grifos no original)**

Observado o acima exposto, conclui-se que a regra é que, em sendo possível, seja o objeto dividido em quantas parcelas forem possíveis, sendo que, tal divisão só não será obrigatória quando se tornar absolutamente inviável, seja do ponto de vista técnico, seja do ponto de vista econômico.

Pois bem. Da análise destes autos, verifica-se que a justificativa técnica de fls. 2/04, apresentada para justificar a não divisão do objeto, não se mostra apta para tal fim. Explico: Primeiro a área técnica delinea que o motivo para a não divisão é a padronização e qualidade nos serviços e materiais, contudo, nestes autos sequer estão sendo licitados materiais. Em segundo, justifica a necessidade de prestar os serviços de instalação, porém, não há serviços de instalação sendo licitados. Por fim, a área técnica se contradiz e informa ser necessária a divisão por lotes com indicação de preços unitários, o que, mais uma vez não coaduna com o objeto que está sendo licitado.

Enfim, a conclusão é que não foi encartada qualquer justificativa apta a fundamentar a não divisão do objeto em itens, de forma que esta Procuradoria entende que, antes de dar prosseguimento ao certame, a Administração deverá apresentar as justificativas cabíveis para a adoção do critério de julgamento de menor preço global (inviabilidade técnica e/ou econômica), a fim de demonstrar sua atuação dentro da esfera de discricionariedade que lhe é permitida, ou ainda, informar sua concordância com a divisão do objeto, permitindo que o julgamento seja feito por itens.

1.2. Após a manifestação da área técnica solicitada no subitem 1.1 deste parecer, caso opte-se pela adoção do critério de julgamento de menor preço por item, deverá haver manifestação da(s) Secretaria(s) solicitante(s) quanto à possibilidade ou não de aplicação das disposições da LC nº 123/2006, com as



alterações promovidas pela LC nº 147/2005, nos termos dos artigos 47 a 49, *verbis*:

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);

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.

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;

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

1.3. Quanto ao prazo de execução e prazo de pagamento (desembolso) dos serviços que estão sendo licitados, verifico que o edital e seus anexos tomaram como parâmetro o cronograma estabelecido no Termo de Cooperação Técnica – TCT COPEL nº 4600022878 firmado entre a COPEL Distribuição S.A. e o Município de Assis Chateaubriand. Ocorre que no cronograma físico-financeiro do Termo de Cooperação em questão, os prazos para execução dos serviços e realização dos pagamentos estão distribuídos pelo prazo de 18 (dezoito) meses, portanto prazo mais longo do que a vigência do contrato que será firmado nestes



autos. Além disso, o Termo em questão engloba serviços que vão além dos que estão sendo licitados nestes autos.

Sendo assim, embora, de fato, seja necessário seguir o cronograma estabelecido no Termo de Cooperação Técnica – TCT COPEL nº 4600022878, no caso da contratação em apreço será necessário que a área técnica estabeleça um cronograma físico-financeiro específico para discriminar os prazos de execução e de pagamento dos serviços a serem prestados, assinalando-os em relação a cada um dos itens que compõem o objeto. Isso porque são serviços diversos e o prazo e a forma de prestação também são diferenciadas, razão pela qual não basta a previsão de um prazo genérico de 5 (cinco) dias úteis para execução e 30 (trinta) dias para pagamento como foi assinalado à fl. 03, até porque o prazo da contratação, a princípio, será de 12 (doze) meses.

Ao realizar as readequações acima solicitadas, no que se refere aos prazos e forma de pagamento, a área técnica deverá ter mente que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos veda a antecipação de pagamento na consecução do objeto¹, ou seja, só poderá haver o pagamento da despesa após o implemento da obrigação do credor, levando-se em consideração o ajuste e os comprovantes da efetiva prestação dos serviços, a fim de se apurar o *quantum* a ser pago. Observe-se que a norma legal **não confere discricionariedade** ao gestor público.

Estabelecido um cronograma físico-financeiro específico deste processo licitatório, nos termos orientados alhures, deverá ser procedida à sua inclusão dentre os anexos do edital, com a consequente readequação das seguintes disposições das minutas do edital e anexos: **a)** no item 5 da minuta do edital deverá mencionar o cronograma dentre os elementos instrutores; **b)** os subitens 20.1 e 21.1 da minuta do edital e os subitens 3.1 e 4.1 do anexo XII deverão mencionar que os prazos de execução dos serviços e de pagamento seguirão o cronograma físico-financeiro elaborado pela área técnica.

1.4. Feitas as readequações indicadas no subitem 1.3 deste opinativo, o feito deverá ser remetido à Contadoria e Gestão Fiscal do Município para que, na forma do art. 7º, § 2º, inciso III e art. 38, *caput*, ambos da Lei nº 8.666/93, faça a

¹ “Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.”



indicação dos recursos orçamentários para concorrer à despesa, de acordo com a previsão de gastos com o objeto licitado, de forma a assegurar o pagamento das obrigações decorrentes dos serviços a serem executados, de acordo com o cronograma da licitação, haja vista que a manifestação constante à fl. 4 é relativa ao exercício financeiro de 2021.

~~Sublinho que a análise jurídica das minutas trazidas à colação deveria ser feita apenas após as manifestações e readequações solicitadas neste primeiro tópico deste opinativo, contudo, por economia e celeridade processual e, também em respeito ao princípio da eficiência, passo à análise das minutas, ficando, contudo, o posicionamento adiante externado, condicionado ao cumprimento das orientações e readequações aqui contidas.~~

Visto isso, da análise dos autos entendo necessários os seguintes apontamentos e orientações:

2. MINUTA DO EDITAL

2.1. ~~Antes de dar seguimento ao feito, o Pregoeiro e sua Equipe de Apoio devem rubricar a minuta do instrumento convocatório e seus anexos, conforme determina o artigo 40, § 1º, da Lei 8.666/93.~~

2.2. No item 5, observar a orientação contida no subitem 1.3 deste opinativo.

2.3. No item 5, dentre os elementos instrutores do edital, incluir o projeto de eficiência energética apresentado na Chamada Pública PEE COPEL 002/2019, mencionado à fl. 57 deste feito.

2.4. No subitem 10.13, manter o mesmo espaçamento entre linhas inserido no restante do edital.

2.5. No subitem 16.3, substituir o sinal gráfico ponto e vírgula pelo ponto final.

2.6. Nos subitens 20.1 e 21.1, observar a orientação contida no subitem 1.3 deste opinativo.

2.7. Substituir a redação do subitem 20.2 pela que segue: *“O prazo de execução do contrato (período contratual) será de 12 (doze) meses contados da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado (renovação contratual), por iguais e sucessivos períodos até o limite máximo previsto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mediante elaboração de Termo Aditivo ao contrato”.*

3. ANEXOS

3.1. Nos subitens 3.1 e 4.1 do anexo XII, observar a orientação contida no subitem 1.3 deste opinativo.

3.2. Substituir a redação do subitem 3.2 do anexo XII pela que segue: *“O prazo de execução do contrato (período contratual) será de 12 (doze) meses contados da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado (renovação*



contratual), por iguais e sucessivos períodos até o limite máximo previsto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mediante elaboração de Termo Aditivo ao contrato”.

3.3. No subitem 6.1, alíneas “c” e “d”, do anexo XII, substituir o ponto final pelo sinal gráfico ponto e vírgula.

3.4. No subitem 6.2, alínea “e”, tópico 1, há alíneas indicadas em ordem incorreta, iniciando em alínea “d”. Orienta-se que, da mesma maneira que foi feita no tópico 2 do referido subitem, haja apenas indicação de marcadores e não de alíneas, para que não haja qualquer espécie de confusão com as demais alíneas do subitem 6.2.

3.5. No anexo XII, a tabela encartada à fl. 147 está ilegível, portanto, deverá ser corrigida ou substituída.

3.6. Dentre os anexos do edital, incluir o projeto de eficiência energética apresentado na Chamada Pública PEE COPEL 002/2019, mencionado à fl. 57 deste feito.

4. DEMAIS CONSIDERAÇÕES

A modalidade de licitação eleita encontra-se amparada no art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei Federal nº 10.520/2002, no Decreto Municipal nº 204/2020 e no artigo 191 da Lei 14.133/2021.

O Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns² conforme definição contida no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que o objetivo do fornecimento é formalizado por meio de propostas e lances em sessão pública, que se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente, sendo sempre o critério de julgamento da proposta o de menor preço.

No aspecto formal, visualizo que o processo administrativo está devidamente autuado, protocolado e numerado, nos termos que dispõe o art. 38, *caput*, da Lei 8.666/93. No que tange ao ponto da autuação e numeração do certame, sublinho o entendimento do mestre Marçal Justen Filho³ que assim se

² Segundo entendimento do TCU "bens e serviços comuns são produtos cuja escolha pode ser feita tão-somente com base nos preços ofertados, haja vista serem comparáveis entre si e não necessitem de avaliação minuciosa. São encontráveis facilmente no mercado. São exemplos de bens comuns: canetas, lápis, borrachas, papéis, mesas cadeiras, veículos, aparelhos de ar refrigerado etc. e de execução de serviços: confecção de chaves, manutenção de veículos, colocação de piso, troca de azulejos, pintura de paredes, etc." (Manual do TCU - "Licitações e Contratos" - Orientações Básicas - 3ª Ed., 2006)

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012. pág. 589.



manifesta em uma de suas obras: “A autuação, o protocolo e a numeração destinam-se a assegurar a seriedade e confiabilidade da atividade administrativa”.

Quanto aos preços admitidos no edital, esta Procuradoria deixa de analisá-los por ser de incumbência da área técnica, entretanto, oportuno mencionar a determinação repassada a este Município pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio do Acórdão nº 79/21 - Tribunal Pleno, nos autos da Tomada de Contas Extraordinária, Processo nº 34195/2021, no sentido de que, na realização da pesquisa mercadológica, sejam seguidas as diretrizes traçadas pelo Corte de Contas do Estado do Paraná nos Acórdãos 4624/17-STP e 1108/21-STP, *verbis*:

“Logo, podemos, de plano, responder às duas primeiras indagações afirmando que: sim, a consulta a banco de dados atende ao princípio da economicidade, uma vez que através dele a administração buscará a realização do negócio que lhe será mais proveitoso. Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e deve se utilizar de todos os meios legais para tanto, diversificando as fontes de informação, especializadas ou não quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta. (...) O que se reforça como resposta é de que os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão ser adequados em relação à realidade do mercado, bem como a administração deverá ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas. Nesse sentido são cabíveis as fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta.” (Acórdão 4624/17-STP)

“As fontes de informação a serem utilizadas pela Administração Pública deverão ser aquelas disponíveis e viáveis para a formação de um preço máximo condizente com a realidade do mercado, de modo a proporcionar o acesso à proposta mais vantajosa. Obedecidos os critérios de qualidade estatuídos no edital, a busca de informações não deve objetivar o barateamento do produto final a qualquer custo, mas sim a adequação do preço máximo à realidade mercadológica. E, conforme destacado pela unidade técnica,



quanto maior o número de fontes contempladas, mais consistente será a pesquisa e o mapa de preços obtido, sendo que “a amplitude da pesquisa deve ser proporcional a complexidade e ao vulto do objeto” (peça 10, p. 03).”
(Acórdão 1108/20-STP)

No que se refere à indicação dos recursos orçamentários, observar o já exposto no subitem 1.4 deste parecer.

No mais, deve ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias entre a publicação do edital e a data limite para apresentação das propostas, conforme previsto no inciso V do artigo 4º da Lei 10.520/02.

Atentar para publicação de todos os atos do certame conforme preveem os artigos 16, 21 e 61, todos da Lei 8.666/93.

Seguem rubricadas as páginas onde constam a minuta do instrumento convocatório e seus anexos (fls. 81/158).

Observado o acima exposto, **desde que a Administração observe as recomendações formuladas no corpo do presente parecer**, manifesta-se esta Procuradoria de forma favorável à continuidade do procedimento licitatório.

~~Por derradeiro, cumpre salientar que este parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, cabendo a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos administrativos, nem analisar aspectos de natureza técnico-administrativa. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.~~

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Em face disso, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas as publicações dos atos de nomeação/designação, ou as citações destes, da autoridade e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato



tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

A teor do mandamento contido no artigo 38, inciso III, da Lei 8.666/93 c.c artigo 9º da Lei 10.520/02, o ato de designação do Pregoeiro e respectiva Equipe de Apoio foi anexado à fl. 159 do feito.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo⁴, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Para instauração do processo licitatório deverá haver autorização da autoridade competente, o que não consta até o presente momento nos autos.

É o parecer⁵ e a orientação que submeto à consideração superior.

Assis Chateaubriand/PR, 14 de fevereiro de 2022.

MARINA Assinado de forma
 digital por MARINA
SOARES SOARES GARCIA
 Dados: 2022.02.14
GARCIA 16:33:30 -03'00'

Marina Soares Garcia
Advogada - OAB/PR nº 51.417
Portaria de Nomeação nº 660/2011

⁴ Em que pese o parecer jurídico não seja vinculante, a decisão do gestor que não o acata precisa, necessariamente, ser motivada. Nesta vertente:

“Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Princípio da motivação. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Parecer jurídico. Desconsideração.

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa.” (Acórdão nº 2599/2021, Plenário).

⁵ Em 9 laudas, assinado digitalmente.

