PREFEITURA DE PORTO VELHO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS - SPACC

PARECER N.° 176/SPACC/PGM/2023

PROCESSO: 00600-00013710/2022-45-e

SECRETARIA DE ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS BÁSICOS – SEMUSB.

ASSUNTO: Análise Preliminar – licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de ferramentas de oficina (caixa de ferramentas, alicate, jogo de chaves, entre outros), visando atender as necessidades da oficina presente na Secretaria Municipal de Serviços Básicos do Município de Porto Velho.

Senhor Superintendente,

Conforme preceito do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c art. 9º da lei 10.520/02, os presentes autos foram encaminhados a esta Procuradoria-Geral, Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos, para fins de análise e aprovação da Minuta de Edital de Licitação, na modalidade Pregão, na forma eletrônica, em obediência à Lei nº 10.520/2002, Decreto 10.024/2019, ao Decreto Municipal n.º 16.687/20, Lei Complementar 123/2006 e alterações.

Trata-se de despesa licitação na modalidade pregão, licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, destinada à participação exclusiva para ME/EPP, para a aquisição de ferramentas de oficina (caixa de ferramentas, alicate, jogo de chaves, entre outros), visando atender as necessidades da oficina presente na Secretaria Municipal de Serviços Básicos do Município de Porto Velho.

O processo foi instruído com os seguintes documentos:

1. OFÍCIO INTERNO N°. 48/2022 – DA/SEMUSB, eDOC 230272DC;

2. TERMO DE REFERÊNCIA N°. 1/2022 – DA/SEMUSB, eDOC 7F5443E5;

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 958AAD43

3. DESPACHO N°. 1/2022 – DA/SEMUSB, eDOC E39439BB;

4. DESPACHO FUNDAMENTADO N°. 27/2022 – DASC/SGP, eDOC 5B7861CE;

5. DESPACHO N°. 21/2022 – SML, eDOC 83BE5B5C;

6. DESPACHO N°. 30/2022 – DENL/SML, eDOC C3CB94A5;

7. COTAÇÃO N°. 40/2023 – DECOT/SML, eDOC A711EEA6;

8. DESPACHO N°. 39/2023 – DECOT/SML, eDOC 474D0D45;

9. CERTIDÃO N°. 4/2023 – DENL/SML, eDOC 461DB525;

10. TERMO DE REFERÊNCIA N°. 26/2023 – DENL/SML, eDOC 54574BFF;

11. DESPACHO N°. 95/2023 – DENL/SML, eDOC 01633B2F;

12. CONTROLE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - CEO N°. 55/2023 – DA/SEMUSB, eDOC A8F74F34;

13. CONTROLE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - CEO N°. 56/2023 – DA/SEMUSB, eDOC 0EFF8410;

14. DESPACHO – DA/SEMUSB, eDOC 6F34CF3B;

15. DESPACHO N°. 614/2023 – DEXO/SEMPOG, eDOC FB332B45;

16. RESERVA ORÇAMENTÁRIA N°. 627/2023 – DEXO/SEMPOG, eDOC 530C6AE0;

17. RESERVA ORÇAMENTÁRIA N°. 628/2023 – DEXO/SEMPOG, eDOC 379766D5;

18. DESPACHO N°. 616/2023 – DEXO/SEMPOG, eDOC 0B8197D4;

19. DESPACHO – DA/SEMUSB, eDOC AA5EAF28;

20. DESPACHO N°. 141/2023 – SML, eDOC B1C9D806;

21. EDITAL N°. 100/2023 – DENL/SML, eDOC 00C69F01;

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 958AAD43

22. DESPACHO N°. 205/2023 – DENL/SML, eDOC 57628D54;

23. PARECER DE ANÁLISE N°. 84/2023 – ATESP/SML, eDOC 71DB4665;

24. DESPACHO N°. 211/2023 – DENL/SML, À PGM, eDOC F27466E8.

É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Conforme estabelece o artigo 1º da Lei 10.520/02, o pregão é o procedimento a ser adotado para a aquisição de bens e serviços comuns, considerados dessa natureza aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Segundo Marçal Justen Filho, "bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio". Ou seja, bens e serviços comuns pressupõem a inexistência de peculiaridades.

No entanto, mesmo em se tratando de aquisições ou serviços comuns, pode a Administração definir características, desde que tenha por objetivo assegurar qualidade ou desempenho, e que essas restrições sejam facilmente compreendidas pelo mercado, bem como, nos termos do artigo 3º, inciso III, da Lei 10.520/02, sejam justificadas nos autos do processo.

Da Fase Interna ou Preparatória.

A lei 10.520/02, em seu art. 3º, I, exige justificativa para a pretensa contratação, nos seguintes termos:

> Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
>
> **I – a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;**

Enumerando as exigências do dispositivo acima, temos o seguinte confronto entre a exigência legal e a presença ou não editalícia:

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 958AAD43

1) justificativa da necessidade de contratação:

Conforme exigência legal, a SML justificou a deflagração do procedimento licitatório de acordo com o que a Secretaria Municipal de Serviços Básicos - SEMUSB, conforme eDOC 01633B2F, dos presentes autos.

Presente nos autos a justificativa da aquisição, conforme exigência legal.

2) definição do objeto do certame

Conforme art. 3º, II, da lei 10.520/02 a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

Vale, assim, trazer à baila, também, a súmula nº 177 do TCU sobre o tema:

> A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação. Na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada é essencial à definição do objeto do pregão.

Aqui neste ponto, definição do objeto, como em outros, deve haver equivalência entre a minuta do edital e o Termo de Referência.

Enfim, o edital faz remissão ao Termo de Referência e seus anexos onde lá se contém o detalhamento para que os licitantes possam entender o que a administração quer contratar e, assim, ofertar um valor na competição, revelando-se uma prestação de serviços comuns, o que, de fato autoriza a licitação na modalidade pregão.

3) Termo de Referência ou Projeto Básico

O Termo de Referência (aquisição) e o Projeto Básico (serviços) são os documentos balizadores de todo o procedimento, por essa razão devem conter todos os elementos informativos das aquisições ou futuras contratações. Tais como: definição do objeto, critérios de aceitação do mesmo, cronograma físico-financeiro, se for o caso, deveres do contratante e contratado, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazos de entrega ou execução, sanções. E outras informações que a Administração achar pertinentes.

Neste quesito, o Termo de Referência n.º 058/SML/2023, acostado derradeiramente aos autos, conforme eDOC 54574BFF e este cumpre esse propósito.

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 958AAD43

4) Definição das exigências de habilitação

No pregão, em relação às outras modalidades de licitação, há uma inversão de fase, para, no pregão, primeiro haver a fase competitiva, depois a habilitatória em relação apenas aos vencedores dos itens licitados adjudicáveis.

O que se exige nesta etapa não é apenas a regularidade jurídica e fiscal, mas, sobretudo, a demonstração da capacidade técnica e financeira do licitante em contratar com a administração, e mesmo assim, só se fazendo exigências razoáveis, para que não se frustre o caráter competitivo, com pedidos inúteis ou desnecessários, ou que não guardem consonância com o objeto licitado. Veja-se a jurisprudência do TCU sobre o tema:

> Assinalo que esse posicionamento não é nenhuma novidade no Tribunal, como mostra a ementa do Acórdão nº 2.272/2006-Plenário: "A Lei nº 10.520/02 não exclui previamente a utilização do Pregão para a contratação de serviço de engenharia, determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como bem ou serviço comum. As normas regulamentares que proíbem a contratação de serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520/02." No pregão, o cuidado que se tem que ter está em demarcar com clareza o que se quer comprar, para proteção da exequibilidade técnica e financeira do objeto, já que a fase de habilitação é desembaraçada e posterior aos lances. É importante fazer o licitante compreender com boa precisão o que a Administração deseja, sem induzi-lo a erros nem levá-lo a se comprometer com uma proposta que não pode cumprir pelo preço oferecido. Assim, tem-se favorecida a normalidade da execução contratual e, antes disso, evita-se que a licitação vire um transtorno, com inúmeras inabilitações após aceito o preço, ou mesmo que se inabilitem licitantes por avaliações subjetivas ou não suficientemente explicitadas no edital, frustrando expectativas. De tudo isso, percebe-se que o pregão apenas é vedado nas hipóteses em que o atendimento do contrato possa ficar sob risco previsível, pela dificuldade de transmitir aos licitantes, em um procedimento enxuto, a complexidade do trabalho e o nível exigido de capacitação. Logo, a eventual inaplicabilidade do pregão precisa ser conferida conforme a situação, pelo menos enquanto a lei não dispuser de critérios objetivos mais diretos para o uso da modalidade. E ouso imaginar que, pelos benefícios do pregão, no que concerne à efetivação da isonomia e à conquista do menor

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 958AAD43

> preço, o administrador público talvez deva ficar mais apreensivo e vacilante na justificativa de que um serviço não é comum do que o contrário. Acórdão 2079/2007 Plenário (Voto do Ministro Relator).

Cabe esclarecer que de acordo com o Decreto nº 16.687/2020, que estabelece obrigatoriedade do pregão em sua forma eletrônica, ressaltou eu seu art. 36, e incisos, que a documentação de habilitação deve ser apresentada junto com a proposta, por todos os licitantes.

Há nos autos as exigências de habilitação, conforme se verifica na minuta do edital constante no eDOC 00C69F01, dos presentes autos, explicitados no seu Item 11.

5) Critérios de aceitação das propostas

Há nos autos esclarecimentos claros e precisos, nos itens 6 a 10 da minuta do edital, razão pela qual entendemos haver regularidade quanto a este quesito editalício.

O prazo para a inserção das propostas iniciais no sistema é de no mínimo 08 (oito) dias úteis (art. 4º, v, da lei 10.520/02).

Em caráter meramente pedagógico vale trazer à colação o seguinte julgado do TCU:

> Divulgue, no portal de compras, a data da publicação do aviso do pregão eletrônico no Diário Oficial da União, bem assim publique os avisos dos pregões eletrônicos no DOU contendo todas as informações necessárias aos licitantes, incluindo as datas de encerramento do credenciamento, de recebimento das propostas e da realização dos lances.
>
> Abstenha-se, em seus futuros certames, de encerrar o prazo de credenciamento com menos de 8 (oito) dias úteis, contados a partir da publicação do aviso do pregão no Diário Oficial da União, evitando-se, assim, restrições ao caráter competitivo do certame (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, e arts. 5º, parágrafo único, do Decreto nº 5.450/2005), bem assim a afronta, indireta, da regra estatuída no inciso V do art. 4º da Lei
>
> nº 10.520/2002, e no art. 17, § 4º, do Decreto nº 5.450/2005.Acórdão 849/2008 Plenário

6) Do Orçamento Estimativo

De acordo com o art. 15 do Novo Decreto do Pregão, se não houver expressamente estabelecido no

Edital o Valor Estimado ou valor Máximo aceitável para a contratação, o mesmo terá caráter sigiloso.

Todavia, vislumbramos nos autos ampla pesquisa de mercado, e o quadro estimativo de preços, conforme eDOC A711EEA6 dos presentes autos, que determina o valor estimado para a pretensa contratação.

De forma meramente pedagógica traz-se à colação dois julgados do TCU:

> 1) Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos
>
> valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado. Acórdão 1108/2007 Plenário (Sumário)
>
> 2) Deve ser estabelecido procedimento padronizado de pesquisa de preços, em que seja exigido o mínimo de três propostas e completo detalhamento da proposta pelo fornecedor, em conformidade com o solicitado e deve haver vinculação entre o valor indicado na proposta e o efetivamente contratado. Acórdão 127/2007 Plenário (Sumário)

7) Das Sanções

Consta no item 19 da minuta do edital a previsão das sanções administrativas, por inadimplemento do contratado, decorrente do Poder Disciplinar da Administração Pública, conforme exigência legal.

8) Do Instrumento de Contratação

O instrumento de contrato será obrigatório ou facultativo de acordo com o disposto no artigo 62, da Lei de Licitações.

Quanto ao instrumento de contratação a ser adotado no caso em tela, depreende-se do estabelecido no item 15 da referida minuta de Edital, que a futura avença se dará por intermédio de Nota de empenho, que terá força obrigacional e vinculará a licitante à sua proposta, ao Termo de Referência e ao Edital de Licitação, sem prejuízo às demais obrigações decorrentes de Lei e Normas.

9) Da Licitação Exclusiva para ME/EPP

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 958AAD43

In casu, vislumbramos alterações introduzidas na Lei 123/06, determinando, quando for o caso, a realização de processo licitatório exclusivamente à participação de ME's e EPP's nas contratações de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

O referido artigo prevê o dever da Administração nesses casos, senão vejamos:

> 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)
>
> 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)

Anteriormente, a exclusividade nas licitações até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) era uma faculdade, concedendo a Administração discricionariedade em aplicá-la ou não, diante da nova redação tornou-se um ato vinculado, ou seja, para cumprir o enunciado supracitado a Administração Pública, deve, é obrigada realizar licitação exclusiva para microempresa e empresa de pequeno porte quando o valor do item licitado não ultrapassar R$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

10) Quanto a Previsão Orçamentária

A **previsão orçamentária** é condição necessária para a abertura de licitação conforme estabelece o art. 7º da Lei 8.666/93 c/c arts. 14 e 38 da Lei 8.666/93.

Em atendimento a essas exigências legais, **a SEMUSB, informou o Controle de Execução Orçamentária – CEO - DESTAQUES n.º 055, 056/2023, conforme eDOC A8F74F34, eDOC 0EFF8410 e Reservas de Saldo n.º 00679 e 00680, eDOC 530C6AE0, eDOC 379766D5.**

CONCLUSÃO

Diante do exposto, aprovamos a minuta do edital para se deflagrar a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de ferramentas de oficina (caixa de ferramentas, alicate, jogo de chaves, entre outros), visando atender as necessidades da oficina, presente na Secretaria Municipal de Serviços Básicos - SEMUSB, conforme descrito no Termo de Referência n.º 058/SML/2023, eDOC 54574BFF dos autos do processo.

Assim, os autos deverão ser encaminhados a SML para demais providências necessárias.

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 958AAD43

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho, RO, 14 de abril de 2023.

FELIPPE IDAK AMORIM SANTOS

Subprocurador da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos

---

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 958AAD43

Assinado por **Felippe Idak Amorim Santos** - Subprocurador Administrativo, Convênios e Contratos - Em: 17/04/2023, 10:56:25

Documento assinado digitalmente.Acesse https://epmpv.portovelho.ro.gov.br/?a=autenticidade e informe o e-DOC 958AAD43