



**PREFEITURA DE PORTO VELHO**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS - SPACC**

**PARECER N.º 613/SPACC/PGM/2023**

**PROCESSO:** 00600-28722/2023-55-e

**SECRETARIA DE ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE GESTÃO DE GASTOS PÚBLICOS - SGP.

**UNIDADE INTERESSADA:** SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES - SML

**Assunto:** análise preliminar - licitação na modalidade pregão, ampla concorrência na forma eletrônica, para com a formação de registro de preços (SRP), para futura e a para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de execução de sinalização viária de trânsito, vertical e horizontal, compreendendo o fornecimento e implantação de materiais, para atendimento de novas sinalização e de manutenção de sinalização existente nas vias urbanas e vicinais do Município de PORTO VELHO - RO.

**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 parecer do Edital de Licitação, na modalidade Pregão, na forma eletrônica, em obediência à Lei nº 10.520/2002, aos Decretos Municipais nsº 16.687/2020 e 15.402/18, Lei Complementar 123/2006 e alterações dentre outros normativos.

Trata-se de despesa para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de execução de sinalização viária de trânsito, vertical e horizontal, compreendendo o fornecimento e implantação de materiais, para atendimento de novas sinalização e de manutenção de sinalização existente nas vias urbanas e vicinais do Município de PORTO VELHO - RO, visando atender às necessidades da administração pública direta e indireta do Município de Porto Velho.

O processo foi instruído com os seguintes documentos:

1. OFÍCIO INTERNO N. 12/2023/DCRAP/DGNA/SGP/SGG, eDOC DD122D44 e eDOC A97C4951;
2. PROJETOS BÁSICO E SEUS ELEMENTOS, eDOC E3349BE2 e eDOC 8F5B31C4;

3. OFÍCIO INTERNO N. 17/DETR/DET/GAB/SEMTRAN, eDOC 87188A16;
4. OFÍCIO N. 114/2023/DEA/GAB/SEMTRAN, eDOC 82A15A52;
5. MANIFESTAÇÕES DA SGP, eDOC F12D40B7, eDOC 6ABC3002, eDOC C3E66606 e eDOC FBB8613B;
6. ANÁLISE DA SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE GESTÃO DE GASTOS PÚBLICOS - SGP, FAVORÁVEL A PRETENSA CONTRATAÇÃO, eDOC 1AE91A30;
7. MINUTAS DO TERMO DE REFERÊNCIA ELABORADOS PELA SGP, eDOC 166A6602, eDOC FC05E223 e eDOC 6CC0247B;
8. DESPACHOS GAB/SML, eDOC 29CE8697, eDOC F320CF6A, eDOC C4C876D7 e eDOC 038B51E8;
9. DESPACHOS DENL/SML, eDOC 40CD18EF, eDOC EB3B1C1E, eDOC FC986B1A, eDOC A2257658, eDOC 626442CD, eDOC A8F20B4C, eDOC CFA640E9, eDOC 188DE2AE, eDOC D3540AEE e eDOC 88EEB4CF;
10. ANÁLISES TÉCNICAS DA ATESP/SML, eDOC 21647C68, eDOC 24678E77 e eDOC 3DACD2DD;
11. TERMO DE REFERÊNCIA N°. 231/SML/2023, eDOC FE5D6C45;
12. DESPACHO DA SUPERINTENDENTE MUNICIPAL DE LICITAÇÕES, SR. GUILHERME MARCEL GAIOTTO JAQUINI, DETERMINANDO A ELABORAÇÃO DE MINUTA DE EDITAL NA MODALIDADE PREGÃO EM SUA FORMA ELETRÔNICA, eDOC 8CCAC070;
13. Ofício n.º 395/2023/DEA/SEMTRAN, eDOC DDD5909B;
14. MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS, eDOC 5DC8BE75;
15. PARECER CONTÁBIL N°. 203/2023 - ATESP/SML, eDOC 107E09AC.

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.

### **Do Sistema de Registro de Preços - SRP**

O Sistema de Registro de Preços - SRP, inicialmente previsto na Lei de Licitações (Lei 8.666/93), em seu art. 15, onde, em seu parágrafo 3º, adota a modalidade Concorrência para sua implementação. Com o advento da Lei o procedimento foi corroborado pela Lei. Assim vejamos:

Art.15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

II- ser processadas através de sistema de registro de preços;

Este sistema, para ser implementado, necessita de um procedimento licitatório, o qual, para a Lei 8.666/93, deve ser usada a modalidade concorrência (§ 3º, I, do art. 15) e, segundo a Lei 10.520/02, que trata da modalidade pregão, em seu art. 11 estabelece:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

No Município, o regulamento encontra-se atualmente editado por meio do Decreto Municipal nº 15.402/18:

Art. 10. A licitação para registro de preços deverá ser realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº. 8.666 de 1993, ou na modalidade pregão, nos termos da Lei nº. 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

Certo está, portanto, que se pode usar, para registrar preços de compras ou serviços comuns, a *concorrência* ou o *pregão*.

### **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;

Seguindo essa esteira, o Decreto 15.402/2018, determina em seu artigo 13:

Art. 13. O edital de licitação para registro de preços observará o disposto na Lei nº. 8.666, de 1993, e Lei nº. 10.520, de 2002, contemplará, no mínimo:

I - Se a licitação é para Sistema de Registro de Preço (SRP) ou Sistema de Registro de Preço Permanente (SRPP);

II - A especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive, definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

III - Estimativa de quantidades mínimas e máximas a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

IV - Estimativa de quantidades a serem adquiridas por Órgãos Não Participantes, observado o disposto no § 4º do art. 26, no caso de órgão gerenciador admitir adesões;

V - Condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - Prazo de validade do Registro de Preço, que não poderá ser superior a 12 meses, computadas neste as eventuais prorrogações, conforme inciso III, §3º do Art. 15 da Lei 8.666/92;

VII - Órgãos e Entidades Participantes do Registro de Preço;

VIII - Modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

IX - Penalidades por descumprimento das condições;

X - Minuta da ata de registro de preço com anexo; e

XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

## **1) justificativa da necessidade de contratação:**

No eDOC FE5D6C45 a SML justifica a contratação, aduzindo, dentre outras razões as já apresentadas pela Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos - SGP, e entendemos que se encontra presente nos autos a justificativa da contratação, 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.

O Decreto Municipal 15.402/18, assim o definiu em seu art. 13, II:

Art. 13 - ...

[...]

II - A especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive, definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

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, a minuta do Termo de Contrato e o Termo de Referência.

### **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 documento derradeiramente acostado aos autos o eDOC FE5D6C45, o Termo de Referência e este cumpre esse propósito.

### **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 proibem 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 ousar imaginar que, pelos benefícios do pregão, no que concerne à efetivação da isonomia e à conquista do menor 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 em 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 5DC8BE75, inclusive seus versos, dos autos, explicitados no seu Item 12.

## **5) Critérios de aceitação das propostas**

Consta na minuta do edital, nos itens 7, 8, 9, 10 e 11, em acordo com a legislação de regência, inclusive devidamente em consonância quanto ao estabelecido no Decreto nº 16.687/2020, em seu art. 24, que trata da Apresentação da Proposta e dos documentos de habilitação pelo licitante, concomitantemente.

## **6) Do Orçamento Estimativo**

Vislumbramos nos autos que os custos dos serviços e materiais apresentados a serem contratados foram obtidos por composição unitária de serviço, cuja metodologia de cálculo se baseiam nos métodos utilizadas pelo SINAPI/RO-Abril/2023 e SICRO-Janeiro/2023, conforme consta no eDOC A97C4951 dos presentes autos.

Esta estimativa se deu com base no art. 5º da Portaria n. 05/2018/SML, que estabelece que:

Art. 5º Para realização de pesquisa de preços referentes às obras e serviços de engenharia, na composição dos preços deverão ser considerados os custos unitários descritos nas tabelas atualizadas e/ou quando necessário, da pesquisa de mercado realizada junto aos seguintes sistemas:

### **I. Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil.(SINAPI);**

**II. Sistema de Custos Referenciais de Obras - SICRO, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT;**

III. Departamento de Estradas e Rodagens e Transportes (DERRO), bem como outras Tabelas Oficiais;

IV. Pesquisas com Fornecedores; (grifo nosso)

## **7) Das Sanções**

Consta da minuta do edital a previsão das sanções administrativas, por inadimplemento do contratado, decorrente do Poder Disciplinar da Administração Pública. O item 22, o faz, inclusive de forma atualizada, prevendo sanções não só da lei 8.666/93, como da lei anticorrupção - lei nº 12.846/13.

## **8) Do instrumento contratual**

Em se tratando de Sistema de Registro de Preços, por sua natureza facultativa de contratação, não haveria necessidade de imediata assinatura de um termo contratual, pois, a cada necessidade deve ser feita uma avaliação da obrigatoriedade daquele instrumento.

O contrato será necessário se a despesa se enquadrar nos parâmetros do artigo 62, da Lei de Licitações. No entanto, não podemos considerar valores globais, pois cada Órgão Participante estabeleceu um quantitativo, e, poderá culminar na exigência contratual ou não.

No caso em tela, de acordo com o estabelecido no Termo de Referência e no Anexo IV da referida minuta de Edital, eventual gerenciamento se dará por intermédio de **Instrumento de Contrato**.

**Entretanto, considerando a finalidade da ata de registro de preços, que viabiliza a contratação parcelada do objeto de acordo com o surgimento demanda e existência de recursos orçamentários do ente público, bem como, considerando as hipóteses legais de substituição do termo de contrato por outro instrumento hábil, sugerimos seja incluído no Termo de Referência que a contratação poderá igualmente ocorrer mediante a emissão de Nota de Empenho, de modo a garantir a economia e celeridade dos trâmites de contratação.**

**Outrossim, ressaltamos que a Cláusula Quinta da Minuta do Contrato equivocadamente fundamentou a possibilidade de prorrogação da vigência contratual com base no art. 57, II, da Lei 8.666/93, razão pela qual, recomendamos seja retificado a fim de fundamentar a prorrogação com base no art. 57, §1º, da lei em comento.**

**Por fim, verificou-se que a Cláusula Sexta da Minuta de Contrato previu que o reajuste, quando devido, ocorrerá com base no índice do INPC, todavia, considerando que o valor estimado do objeto da presente licitação foi orçado mediante os preços previstos nas Tabelas SINAPI/RO e SICRO, recomendamos que eventuais reajustes sejam aferidos mediante a adoção das referidas tabelas de preços e fórmula de reajuste adotada nos editais de obras.**

## 9) RECOMENDAÇÕES

- a) Incluir no Termo de Referência que a contratação poderá igualmente ocorrer mediante a emissão de Nota de Empenho em substituição ao termo de contrato, consoante as hipóteses permissivas do art. 62 da Lei 8.666/93;**
- b) Retificar, junto ao Termo de Referência e Minuta de Contrato, a fundamentação relativa as hipóteses de prorrogação da vigência contratual de acordo com o disposto no §1º do art. 57 da Lei 8.666/93;**
- c) Substituir o índice de reajuste previsto na Cláusula Sexta da Minuta de Contrato pelos preços referenciados nas Tabelas SINAPI e SICRO e a inclusão da fórmula de reajuste adotada nos editais de obras;**
- d) Consta no item 2.5 do Termo de Referência a previsão de garantia de execução contratual de 5% (cinco por cento) do valor do futuro contrato. Contudo, não consta esta previsão na Minuta de Contrato, devendo assim a SML verificar a pertinência desta exigência e, se for o caso, incluir junto as cláusulas contratuais.**

## 10) CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que atendidas as recomendações elencadas acima, aprovamos a minuta do edital e do contrato para se deflagrar a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, por meio de Sistema de Registro de Preços - SRP, para a eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de execução de sinalização viária de trânsito, vertical e horizontal, compreendendo o fornecimento e implantação de materiais, para atendimento de novas sinalização e de manutenção de sinalização existente nas vias urbanas e vicinais do Município de PORTO VELHO - RO, conforme descrito no Termo de Referência n.º 231/SML/2023 no eDOC FE5D6C45.

Assim, os autos deverão ser encaminhados a SML para atendimento das recomendações aqui consignada e demais providências.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho, RO, 25 de outubro de 2023.

**FELIPPE IDAK AMORIM SANTOS**

Subprocurador da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos



Assinado por **Felippe Idak Amorim Santos** - Subprocurador Administrativo, Convênios e Contratos - Em: 08/11/2023, 11:04:57