



PREFEITURA DE PORTO VELHO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS - SPACC

PARECER N.º 723/SPACC/PGM/2023

PROCESSO: 00600-00038875/2023-19-e

SECRETARIA DE ORIGEM: SECRETARIA GERAL DE GOVERNO - SGG

Assunto: análise preliminar – licitação na modalidade pregão, ampla concorrência, ME e EPP, na forma eletrônica, com a formação de registro de preços (SRP), para futura e eventual contratação de empresa especializada em engenharia para realização de serviços de assentamento de guia (Meio Fio) e execução de sarjeta em concreto usinado, em vias urbanas no 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 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 com contratação de empresa especializada em engenharia para realização de serviços de assentamento de guia (Meio Fio) e execução de sarjeta em concreto usinado, em vias urbanas no Município de Porto Velho, visando atender às necessidades da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Porto Velho, por intermédio da SGP.

O processo foi instruído com os seguintes documentos:

1. OFÍCIO INTERNO N°. 100/2023/DGNA/SGP, eDOC 51221C8D;
2. OFICIO INTERNO N°. 9/2023/DA/SEMOB, eDOC 7C0459FE;
3. PROJETO BÁSICO E SEUS ELEMENTOS ELABORADO PELA SEMOB, eDOC CCD9BD61, eDOC 7B7361A4, eDOC E4E43ADC, eDOC C0A77326, eDOC 02F377B7, eDOC 4BB2A6E0, eDOC F35FAEC6, eDOC E7ADFE39, eDOC 74446B06, eDOC 1AC8F4CE, eDOC B6B99795 E eDOC 6FE217DB;
4. OFÍCIO N. 48/DA/SEMOB, eDOC B9276535;
5. MANIFESTAÇÃO DA SGP, eDOC 986B89BF, eDOC 0CA52026, eDOC B9F5AC37 E eDOC ADB6C732;
6. JUSTIFICATIVA PARA IMPLANTAÇÃO DO SRP, eDOC B5D57DAC;
7. MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA ELABORADO PELA SGP, eDOC A2700C75 E eDOC C1DCC205;
8. DESPACHO FAVORÁVEL A PRETENSA CONTRATAÇÃO PELA SGP, eDOC CB707E96;
9. DESPACHOS GAB/SML, eDOC E264F1EC, eDOC 2F2FF0BE;
10. DESPACHOS DENL/SML, eDOC E264F1EC, eDOC 69DC92A3, eDOC F1AC8ED3, eDOC 681499DD E eDOC CB3BFCF1;
11. ANÁLISES TÉCNICA DE ENGENHARIA CIRCUNSTANCIADA REALIZADAS PELA ATESP/SML, eDOC 24A93D36;
12. TERMO DE REFERÊNCIA N°. 265/2023, eDOC 3F3159C4;
13. DESPACHO DO SR. GUILHERME MARCEL GAIOTTO JAQUINI, SUPERINTENDENTE MUNICIPAL DE LICITAÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO, DETERMINANDO A ELABORAÇÃO DE EDITAL DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO EM SUA FORMA ELETRÔNICA, eDOC DECA8227;
14. MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS, eDOC 08AD72CD;
15. PARECER DE ANÁLISE N°. 235/2023 - ATESP/SML, eDOC 9CE16954.

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 3F3159C4 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 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.

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 3F3159C4, o Termo de Referência n.º 265/SML/2023, 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 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 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 08AD72CD, 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 baseia nos métodos utilizados derradeiramente pelo SINAP - Sistema Nacional de Pesquisas de Custos do mês de abril do corrente ano, respectivamente, conforme consta no eDOC 7B7361A4 E eDOC C0A77326 **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 concreto a Administração estabeleceu, conforme item 18 da Minuta em análise c/c subitem 5.2 do Termo de Referência (Anexo I), que as futuras contratações se darão por meio de **Nota de Empenho**.

Contudo, o Item 24 do edital estabelece em seu Anexo IV a minuta de Contrato. Considerando o prazo de execução, bem como o vulto previsto para esta despesa, entendemos que a(s) futura(s) avenças seja(m) formalizada(s) por meio de Contrato Administrativo, devendo assim a SML providenciar alteração no subitem 5.2 do Termo de Referência 265/2023/SML alterando de Nota de Empenho para Contrato.

Em análise ao Anexo da Minuta de Edital, verifica-se que a mesma encontra-se em consonância com a Legislação de Licitação e Contratos, contendo os requisitos mínimos exigidos.

Contudo, sugerimos que utilize a redação padrão desta Administração que versa sobre pagamento

dos contratos que tenham por objeto obras e reformas, como é o caso do Edital de Tomada de Preços contida no processo 00600-00032588/2023-97.

9) CONCLUSÃO

Diante do exposto, e após atendimento aos apontamentos acima, aprovamos a minuta do edital para se deflagrar a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, por meio de **Sistema de Registro de Preços - SRP**, para a contratação de empresa especializada em engenharia para realização de serviços de assentamento de guia (Meio Fio) e execução de sarjeta em concreto usinado, em vias urbanas no Município de Porto Velho, conforme descrito no Termo de Referência n.º 265/SML/2023 no eDOC 3F3159C4.

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

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho, RO, 07 de dezembro de 2023.

CHRISTIANNE ALCARAZ DELGADO CARVALHO

Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos – Em Substituição



Assinado por **Christianne Alacaraz Delgado Carvalho** - Subprocuradora Administrativa, Convênios e Contratos (Em
Substituição - Portaria 054/GAB/PGM/2023) - Em: 08/12/2023, 09:12:26