

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº. 851/2.022 – L.C.**

<b>Interessado:</b> Secretaria Municipal de Educação.
<b>Referência:</b> Licitação na modalidade Pregão Presencial – Sistema de Registro de Preços nº 060/2022.
<b>Protocolo nº:</b> 2022019061.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES E CONTRATOS – PARECER PRÉVIO - LEI FEDERAL Nº 8.666/93, ART. 38, INCISO IV C/C PAR. ÚNICO - INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 010/2015, ART. 3º, INCISO X.

**1. RELATÓRIO**

Adveio a esta Procuradoria Jurídica Municipal, afim de se conferir análise e parecer, via do Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, por sua chefia, o Processo Administrativo de nº 2022019061, que trata sobre licitação na modalidade Pregão Presencial, pelo Sistema Registro de Preços, autuado sob nº 060/2022.

A consulta cinge-se na análise da fase interna do processo de licitação, da minuta do edital e da minuta de contrato envolvendo o procedimento licitatório instaurado com vistas a *“Contratação de serviços com fornecimento de materiais, insumos e mão de obra sob demanda para manutenção preventiva e corretiva nas unidades da Secretaria Municipal de Educação de Catalão para o período de 12 (doze) meses, conforme estipulado no Termo de Referência (Anexo I)”*.

A demanda veio acompanhada da solicitação de abertura do procedimento licitatório – Ofício s/nº direcionada ao Departamento de Contabilidade, Decreto nº 07, de 01º de janeiro de 2021 de nomeação do Secretário Municipal de Educação; Termo de Referência contendo 61 (sessenta e uma) laudas em que se detalhou o objeto; avaliação do custo e discriminação do objeto; justificativa e objetivo da contratação; demonstração da necessidade de quantidades estimadas; classificação dos bens comuns; dotação orçamentária; utilização do sistema de registro de preço; critérios de seleção do

fornecedor; modo de adjudicação; prazo e condições de entrega e critérios de aceitação do objeto; assinatura do contrato; emissão da nota fiscal e dos pagamentos; prazo de duração/vigência; obrigações da contratante e contratada; controle e fiscalização da execução do contrato; subcontratação; alterações subjetivas e sanções administrativas, Declaração do Secretário Municipal de Educação, Relatório da estimativa geral, Composição de custos com base na tabela referencial Goinfra – maio/2022, cópia do Termo de Homologação da Tomada de Preços nº 001/2017, cópia do Termo de Homologação da Tomada de Preços nº 005/2018, cópia do contrato de execução de serviços nº 086/2018, cópia do Termo de Adjudicação e homologação da Tomada de Preços nº 010/2019, cópia do Termo de Adjudicação e homologação da Carta Convite nº 015/2019, cópia do Termo de Adjudicação e homologação da Carta Convite nº 009/2020, cópia do Termo de Adjudicação e homologação da Carta Convite nº 014/2020, cópia do Termo de Adjudicação e homologação da Tomada de Preços nº 021/2021, cópia do Termo de Adjudicação e homologação da Tomada de Preços nº 003/2022, Requisição *Prodata* nº 44462022, e Certidão de Existência de Dotação Orçamentária.

Constou do feito, ademais, o despacho de autorização do Secretário Municipal de Educação, Sr. Leonardo Pereira Santa Cecília, para a instauração do procedimento licitatório.

Após, em razão do valor do objeto, natureza e forma que se objetiva a contratação, a Comissão Permanente de Licitação autuou o procedimento na modalidade Pregão Presencial, pelo sistema de Registro de Preços, sob o nº 060/2022, oportunidade em que carreou Decreto Municipal nº 997/2022, dispondo sobre a nomeação de Presidente e membros da Comissão de Licitação.

Logo após, foi elaborada a minuta do Instrumento Convocatório e seus anexos, ato contínuo, foi encaminhado o processo para análise desta Procuradoria Jurídica.

É o breve relato, passo ao parecer.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Análise e Extensão do Parecer Jurídico

Inicialmente, necessário elucidar que a presente manifestação jurídico-opinativa toma como referência a exclusiva exigência legal quanto a análise e aprovação dos elementos que compõem o Instrumento Convocatório e seus anexos, embora manifeste e elucide pontos acerca do tramitar do feito até o presente momento procedimental.

Destarte, à luz do art. 133 da Constituição Federal, incumbe a este Órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito das Secretarias Municipais, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Quanto ao ponto, necessária a reprodução da exigência legal quanto ao ato jurídico-opinativo que se deflagra, na forma contida na Lei Federal nº 8.666/93, mormente as disposições do artigo 38, parágrafo único, *in verbis*:

**Art. 38.** O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

**VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação**, dispensa ou inexigibilidade;

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Grifo nosso)

Por assimetria legal, o mesmo se tem por exigência a orientação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO) explicitado na Instrução Normativa nº 010/2015, segundo a qual:

Art. 3º Os processos referentes aos procedimentos para contratação deverão conter, no que couber:

[...]

X – **Parecer prévio de exame e aprovação pela assessoria jurídica da Administração acerca das minutas do edital de licitação**, bem como dos contratos, acordos, convênios ou ajustes congêneres. (Grifo nosso)

É imperioso que a esta altura reste por registrado, reiteradamente, que o presente ato consultivo jurídico se limita à análise e juízo quanto aos aspectos formais do Edital e seus componentes, não vinculando o Gestor ou demandante, a qualquer maneira, das consolidações extravagantes aqui tecidas quanto à instrução da fase interna do procedimento, constituindo medida tendente a alertar o Órgão Público e suas representações da necessidade de observância dos requisitos atinentes à contratação.

Nesse sentido, convém elucidar trechos do raciocínio deduzido pelo Jurista Luiz Cláudio de Azevedo Chaves<sup>1</sup> para quem:

O papel do Assessor Jurídico é, senão outro, intermediar a vontade da sociedade, manejada nas ações dos representantes (vontade democrática) e o direito, compreendendo a política pública que se deseja implementar e buscando estabelecer os mecanismos que viabilizem a realização dessa vontade estatal. O assessor jurídico é sempre instado a manifestar-se em processos administrativos, ou em reuniões gerenciais (na qualidade de consultor), para opinar acerca da juridicidade das ações que a Administração pretende tomar. A partir das suas ponderações (escritas ou verbais), o Gestor toma a sua decisão de fazer ou deixar de fazer algo, segundo a orientação oferecida. Por meio de seu atuar, o causídico, antecipando os efeitos jurídicos das ações administrativas que se lhe encaminham, procura, como fim último, evitar vícios de legalidade que possam causar a nulidade de atos administrativos que lhes são submetidos para apreciação, ou ainda apresentarem caminhos juridicamente adequados para que o Gestor Público adote as corretas medidas para atendimento da necessidade coletiva.

[...]

<sup>1</sup> (TCU – Artigo: *O Exercício da função de Assessor Jurídico nos processos licitatórios: competências e responsabilidades*. Revista 130: Luiz Claudio Chaves é especialista em Direito Administrativo, professora da Escola Nacional de Serviços Urbanos-ENSUR e da Escola de Administração Judiciária-ESAJ/TJRJ; professor convidado da Fundação Getúlio Vargas e da PUC-Rio. Autor das obras Curso Prático de Licitações-Os Segredos da Lei no. 8.666/93, Lumen Juris e Licitação Pública – Compra e Venda governamental Para Leigos, alta Books. Apresenta regularmente, em âmbito nacional o seminário: A função do Assessor Jurídico no controle prévio de legalidade nos processos licitatórios: competências e responsabilidades. Agosto/2014)

Associando-se, entretanto, à preocupação dos eminentes juristas acima citados, por óbvio que a vinculação da manifestação somente poderá ser enxergada no que concerne às questões de ordem técnico-jurídicas. Não é possível imaginar que o jurista venha a corrigir defeito técnico no Projeto Básico num edital de obra pública; tampouco debater a opção pela tecnologia a ser empregada na área de TI, pois o jurista não tem conhecimento técnico para verificar se determinada funcionalidade fere ou não o caráter competitivo da licitação; ou ainda, a quantificação do índice de produtividade estabelecido no Termo de Referência para contratação de um serviço terceirizado. A responsabilidade somente se estenderá ao parecerista na hipótese de o elemento causador da nulidade tiver incidido em questão técnico jurídica.

Diante do exposto, bem esclarecida a atuação jurídica para o momento prosseguimos.

## 2.2. Da Modalidade de Licitação

O pregão consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002, para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º do referido diploma legal<sup>2</sup>, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Note-se, desde já, que a legislação não autoriza o emprego do pregão para a contratação de obras de engenharia<sup>3</sup>. Por isso, cabe à Administração atestar se o objeto licitatório equivale a obra ou a serviço.

---

<sup>2</sup>Art. 1º da Lei nº 10.520/2002: "Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. **Parágrafo único.** Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado."

JJ

No presente caso, os itens a ser adquirido se encaixa em bens de uso comum, conforme é possível perceber do Termo de Referência (Anexo I do Edital) que assim define:

**“Bens e Serviços Comuns - Art. 1º, parágrafo único da Lei nº 10.520/2002:** *“Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”*

**Serviço – Art. 6º inciso II da Lei nº 8.666/93:** *“Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.”*

**Da utilização do Pregão - Acórdão 817/2005 – 1ª Câmara. Rel. Ministro Valmir Campelo. Brasília, 03 de maio de 2005:** *“... Como se vê, a Lei nº 10.520, de 2002, não excluiu previamente a utilização do Pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia. O que exclui essas contratações é o art. 5º do Decreto 3.555, de 2000. Todavia, o item 20 do Anexo II desse mesmo Decreto autoriza a utilização do Pregão para a contratação de serviços de manutenção de imóveis, que pode ser considerado serviço de engenharia. Examinada a aplicabilidade dos citados dispositivos legais, recorro que somente à lei compete inovar o ordenamento jurídico, criando e extinguindo direitos e obrigações para as pessoas, como pressuposto do princípio da legalidade. Assim, o Decreto, por si só, não reúne força para criar proibição que não esteja prevista em lei, com o propósito e regram-lhe a execução e a concretização, tendo em vista o que dispõe o inciso IV do art. 84 da Carta Política de 1988. Desse modo, as normas regulamentadoras que proíbem a contratação de obras e serviços e engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520, de 2002. O único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação com bem ou serviço comum...”*

**Da utilização do SRP - TCU, Acórdão nº 3.605/2014, Plenário:** *“Enunciado: É possível a contratação de **serviços comuns** de engenharia com base em **registro de preços** quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é **repetida e rotineira**. Contudo, o sistema*

*de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. (grifamos) ”*

**TCU, Acórdão nº 1.381/2018, Plenário:** “Sumário: 1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros. ”

**Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:** “o serviço de engenharia pode ser considerado comum se observadas as seguintes condições: (a) as características, quantidades e qualidades forem passíveis de ser estabelecidas através de especificações usuais de mercado; e (b) mesmo que exija profissional registrado no CREA para a execução, a atuação desse não assume relevância, em termos de custo, complexidade e responsabilidade, no conjunto do serviço. ” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. In Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico, 3. ed. rev., atual. e ampl. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009.)

**Diogenes Gasparini:** “a noção de comum não está na estrutura simples do bem; nem a estrutura complexa é razão suficiente para retirar do bem a sua qualificação de bem comum. ” (GASPARINI, Diogenes. In Pregão presencial e eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2006.)

**Dos serviços objeto do presente termo:** São serviços comuns de engenharia que podem ser contratados via Sistema de Registro de Preços, pois envolvem, em princípio, a execução de atividade de pouca relevância material, simples, típicas de intervenções isoladas, que podem ser objetivamente definidas conforme especificações usuais no mercado, com natureza padronizável e pouco complexa”.

Além disso, os levantamentos feitos nas unidades vinculadas à Secretaria Municipal de Educação, conforme relatórios anexos ao Instrumento Convocatório, enquadram-se como serviços comuns de engenharia, padronizados e de fácil definição e de execução por inúmeras Empresas atuantes do ramo, pois os padrões de desempenho

e qualidade são objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado, pois configuram-se repetidos e rotineiros.

Para o levantamento dos custos estimados, foram utilizadas apenas tabelas oficiais atualizadas, conforme indicado nas planilhas individuais e geral e utilizado o BDI.

Assim, tendo em vista que se trata de bens comuns é cabível a modalidade pregão para o presente certame.

Em relação aos requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação por pregão, foram estabelecidos no art. 3º da Lei nº 10.520/2002 os seguintes:

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**;

II - a **definição do objeto** deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a **justificativa das definições** referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis **elementos técnicos** sobre os quais estiverem apoiados, bem como o **orçamento**, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente **designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação**, o **pregoeiro** e respectiva **equipe de apoio**, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Desse modo, examinando o artigo acima é possível individualizar os seguintes requisitos, quais sejam:

- a) Justificativa da necessidade;
- b) Definição do objeto do certame;
- c) Exigências de habilitação;
- d) Critérios de aceitação das propostas;
- e) Sanções Administrativas;



- f) Cláusulas do contrato;
- g) Fixação dos prazos para fornecimento;
- h) Justificativa das definições;
- i) Elementos Técnicos;
- j) Orçamento;
- k) Designação da comissão de licitação;

A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

### **2.3. – Da Utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP**

Ao caso, acertadamente fora adotado o Sistema de Registro de Preços para a aquisição, tratando-se de medida que visa garantir vantagem ao Município de Catalão/GO, pelo período de duração do pacto, a teor e em respeito às prescrições do Decreto Federal nº 7.892/13, artigo 3º, incisos I, II e IV:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

(...)

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

### **2.4. – Da Justificativa da Contratação**

No âmbito da Administração Pública, os atos administrativos devem ser motivados. Tal exigência encontra previsão expressa no art. 2º da Lei Federal nº 9.784/99:

J

Art. 2º - A Administração pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência

(...)

Art. 50. **Os atos administrativos deverão ser motivados**, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - **Neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;**

Para o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>4</sup>, o princípio da motivação dos atos administração significa o seguinte:

"(...) dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo".

Assim, a motivação é um elemento do ato administrativo, devendo ser expreso. Seja na atuação discricionária, seja na vinculada, o agente público tem a obrigação de justificar a existência do motivo.

A motivação ainda encontra respaldo doutrinário na Teoria dos Motivos Determinantes, que preceitua que a validade do ato administrativo se vincula aos motivos indicados como seu fundamento. Essa teoria sustenta que quando a Administração motiva o ato – mesmo que a lei não indicar isto como pressuposto inexorável – a validade deste depende da verdade dos motivos alegados.

No presente caso, concernente aos processos licitatórios, o art. 3º, inc. I da Lei nº 10.520/2002, exige a presença nos autos de uma justificativa da necessidade de contratação.

<sup>4</sup>Mello, Celso Antonio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p.115-116; 404-408.

Sobre essa justificativa, extrai-se da legislação de regência tratar-se de ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração)<sup>5</sup>, a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam.

Não é demais rememorar que, nos termos do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame.

Nos autos, a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação e dos benefícios dela resultantes, foi vazada nos seguintes termos (item 2 do Termo de Referência –Anexo I):

**“2.1. Da justificativa:**

*A Secretaria Municipal de Educação possui sob sua responsabilidade várias unidades educacionais e administrativas que, frequentemente, necessitam de pequenos reparos em sua estrutura (edificação) e em suas dependências, como pequenas intervenções nos banheiros, parte hidráulica, elétrica e até mesmo manutenções em sua estética, como pinturas e demais serviços comuns e correlatos.*

*A Secretaria Municipal de Educação não possui um quadro de servidores capacitados em tais serviços, motivo pelo qual resolve realizar tal procedimento para que, quando necessário, solicite a execução dos serviços ao contratado, o que, indiscutivelmente, gerará uma economia considerável, haja vista que todos os serviços e insumos aqui estimados, estão e serão baseados em tabelas oficiais e, em nenhuma hipótese, será superior ao tabelado pelos órgãos oficiais.*

<sup>5</sup>Lei nº 10.520/2002, art. 3º, I; Decreto nº 3.555/2000, art. 8º, III a;

*Em que toca à motivação da contratação, percebe-se que a mesma surgiu em razão, também, da necessidade de manter serviços ativos para atender a demandas de cada unidade para manutenções preventivas e/ou corretivas, devido a intempéries do tempo, descargas elétricas, problemas hidráulicos e manutenções decorrentes do uso regular das instalações e demais manutenções imprevistas que possam surgir, além de possibilitar melhor gestão do orçamento quando da liberação de créditos para as atividades.*

*A de se considerar, também, que a forma de contratação aqui proposta busca viabilizar **maior economia e rapidez** na execução das manutenções prediais necessárias, tendo em vista a quantidade de solicitações e pedidos urgentes para reparos e manutenções.*

*Além disso, a manutenção preventiva deve ser entendida como um investimento a ser feito no patrimônio, pois propiciará maior vida útil, maior durabilidade, possibilitando contemplar medidas e ações de eficiência, além de contribuir com menores gastos com a manutenção corretiva do mesmo, evitando o sucateamento e deterioração o que, por si só, representa ganho de economicidade, eficiência e eficácia e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros.*

*Conforme resta demonstrado em documentos anexos, a Secretaria teve nesses últimos anos vários processos de reformas e adequações em suas unidades e que comprovaram a real necessidade da Administração em realizar uma contratação que fosse mais ágil e econômica a todo o complexo de serviços que, frequentemente, são necessários para manter a integridade do patrimônio público e a segurança de alunos e servidores das unidades.*

*O levantamento indicado acima é apenas uma estimativa de serviços que precisam e que poderão ser feitos em cada unidade apresentada, o*

*que dependerá, sempre, da conveniência e oportunidade e, também, da disposição de recursos orçamentários para custear tais despesas.*

*A indicação das unidades não engessam a Administração a apenas elas, mas oportuniza que, possam ser utilizados os serviços em outras unidades, conforme a real necessidade e justificativa do gestor.*

*Também se resolveu registrar horas de profissionais para que, surgindo a real e justificada necessidade, a Secretaria solicite os serviços específicos, reduzindo o tempo de espera para a prestação específica”.*

Assim ao que tange aos seus aspectos jurídico-formais, considera-se devidamente motivado o processo licitatório.

## **2.5. – Do Termo de Referência e do Objeto**

A definição do objeto é precisa, suficiente e clara<sup>6</sup>, não havendo indicações que possam limitar a competição, tal como prevê a Lei Federal nº 8.666/93, art. 3º, §1º, inciso I, primeira parte: *“I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991,”*

Por oportuno, convém ressaltar que a descrição do item que compõem o objeto do certame é de inteira responsabilidade do elaborador do Termo de Referência, eis que essa assessoria jurídica não possui conhecimentos para adentrar em aspectos eminentemente atinentes à área técnica.

<sup>6</sup>Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Em análise desse documento, constante no Anexo I do Edital, foi identificado o cumprimento de todos os requisitos. Isso porque a **1) avaliação do custo, 2) a definição dos métodos, 3) a estratégia de suprimento, 4) prazo de execução do contrato** foram analisados dentro dos tópicos: o objeto; avaliação do custo e discriminação do objeto; justificativa e objetivo da contratação; demonstração da necessidade de quantidades estimadas; classificação dos bens comuns; dotação orçamentária; utilização do sistema de registro de preço; critérios de seleção do fornecedor; modo de adjudicação; prazo e condições de entrega e critérios de aceitação do objeto; assinatura do contrato; emissão da nota fiscal e dos pagamentos; prazo de duração/vigência; obrigações da contratante e contratada; controle e fiscalização da execução do contrato; subcontratação; alterações subjetivas e sanções administrativas.

Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Secretaria, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Procuradoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Prosseguindo, vale mencionar que é no Termo de Referência que se prevê o regime de execução do contrato pleiteado. Nos autos, a Administração consignou que será adotado o regime de maior desconto global, conforme permissão da súmula 247 do Tribunal de Contas da União (TCU).

## **2.6. – Da Pesquisa de Preços e do Orçamento Estimado**

A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em

licitação e estabelece o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global.

A especificação clara e precisa do objeto, bem como de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, natureza, classificação, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

Conforme especificações do Manual de Orientação de pesquisa de preços da Secretaria de Controle Interno do STJ, a pesquisa de preços orienta a licitação no sentido de informar o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar; se há recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública; definir a modalidade licitatória; identificar sobre preços em itens de planilhas de custos ou propostas inexequíveis; auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica. Isso garante a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No presente caso, o objeto da licitação visa a contratação de serviços com fornecimento de materiais, insumos e mão de obra sob demanda para manutenção preventiva e corretiva nas unidades da Secretaria Municipal de Educação de Catalão. Assim, os preços estimados foram cotados a partir de composição de custos com base na tabela referencial Goinfra – maio/2022, conforme consta da tabela apresentada no subitem 1.1.1 e apurada pela Secretaria Municipal de Educação, anexada nos autos, conforme preceitua a Lei nº 8.666/93.

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para acobertá-la.

A propósito do orçamento estimativo, a Secretaria constou no Termo de Referência (Anexo I) do Edital, a planilha que o detalha, constando os preços unitários considerados e a informação do local onde os interessados poderão obtê-las, em

J

observância ao princípio da publicidade. As planilhas também foram acostadas no processo administrativo que fundamenta a licitação.

Ainda no tocante ao custo previsto para a contratação, aponta que a Secretaria informou o valor máximo estimado, estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço das aquisições.

No caso vertente, a pesquisa de preços e os orçamentos apresentados respectivamente amoldam-se aos critérios exigidos, quanto aos seus aspectos formais.

## **2.7. – Das Exigências de Habilitação**

O art. 4º, inc. XIII, da Lei nº 10.520/02, determina que a habilitação far-se-á com a verificação de que *“o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira”*.

Apesar de a modalidade de licitação ser o Pregão, regido assim pela lei nº 10.520 de 2002, pelo disposto no art. 9º aplica-se subsidiariamente a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos nº 8.666 de 1993.

Assim, o Edital estipulou a habilitação jurídica nos moldes do art. 28 da Lei nº 8.666/93, a regularidade fiscal e trabalhista conforme o art. 29, qualificação econômico-financeira de acordo com o art. 31.

## **2.8. – Dos Critérios de Aceitação das Propostas**

Outra exigência da Lei nº 10.520/2002 é que a autoridade competente defina os critérios de aceitação das propostas feitas pelos licitantes. Tal exigência também encontra respaldo no art. 40, inc. VII da Lei nº 8.666/93.



No âmbito da modalidade pregão, dispõe o art. 3º, inciso I, da Lei nº 10.520/2002 que, na fase preparatória da licitação, a autoridade competente definirá os critérios de aceitação de propostas, devendo adotar o critério de menor preço.

O art. 48, da Lei nº 8.666/93, determina que as propostas serão desclassificadas quando não atendam às exigências do Edital. Assim foi estabelecido no item 11.5 do Edital de Licitação em análise.

Do exame da minuta de edital, verifica-se satisfeita a recomendação no tocante aos critérios de aceitação das propostas.

## 2.9. – Das Sanções por Inadimplemento

As sanções administrativas em licitações e contratos são consequências de um ato ou um conjunto de atos, praticados por licitantes e contratados da Administração Pública que causem prejuízo à Administração ou violem normas de observância obrigatória.

A finalidade das sanções administrativas em licitações e contratos é reprovar a conduta praticada pelo sancionado, desestimular a sua reincidência, bem como prevenir sua prática futura pelos demais licitantes e contratados.

O art. 8º, III, "c" da Lei nº 10.520 de 2002 determina que na fase preparatória do pregão a autoridade competente estabelecerá, entre outras coisas, as sanções administrativas.

A Lei nº 8.666 de 1993 não prevê as infrações administrativas em molduras, tipificações fechadas. Isso pelo fato de o art. 87 da referida lei ser uma disposição aberta, estabelecendo que "a inexecução total ou parcial do contrato" poderá ensejar a aplicação de uma das sanções elencadas: advertência, multa, suspensão do direito de licitar, declaração de inidoneidade.

Apesar de um rol delimitado de infrações administrativas, o art. 14 estabelece o seguinte:

Art. 14 - O licitante que ensejar o **retardamento da execução do certame, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer**

**fraude fiscal**, garantido o direito prévio da citação e da ampla defesa, ficará impedido de licitar e contratar com a Administração, pelo prazo de até cinco anos, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

Outrossim, os artigos 66 e 86 dispõem outras infrações:

Art. 66 - O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua **inexecução total ou parcial**.

Art. 86. O **atraso injustificado na execução** do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

As sanções também foram previstas no edital, em sua cláusula 19, conforme as disposições do art. 87 da Lei nº 8.666/93.

## **2.10. – Fixação dos Prazos para Fornecimento**

Nos casos dos contratos administrativos, o prazo de execução é um conceito diferente do prazo de vigência. Com efeito, o prazo de vigência é o período de duração do contrato que não pode ultrapassar o respectivo crédito orçamentário, exceto em casos especiais previstos na Lei (incisos do art. 57 da Lei nº 8.666/93). Já o prazo de execução é o tempo que o particular tem para executar o objeto e está, portanto, englobado no prazo de vigência. Assim, o prazo de vigência é delimitado pelo período necessário para a execução do objeto, seu recebimento e o respectivo pagamento, para que ambas as partes contratantes possam cumprir suas obrigações finais.

## **2.11. Da Previsão de Existência de Recursos Orçamentários**

A Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente aos pregões, estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes das aquisições<sup>7</sup>. A declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, com indicação de rubrica específica e suficiente, foi acostada aos autos.

<sup>7</sup>BRASIL, Lei Federal nº 8.666/93, art. 14.

São exigidas, ainda, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa<sup>8</sup> no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios seguintes (acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas) e a declaração do ordenador de despesa de que o gasto planejado tem compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigentes.

Nesse sentido é que a Lei nº 8.666/93 exige nos instrumentos que compõem a fase interna do processo, bem assim no ato convocatório, termo de referência e contrato a indicação do recurso e rubrica orçamentária pertinente à despesa, que, ao caso, plenamente se mostra adimplido.

Resta, porém, que seja observado que instrumentos de reserva orçamentária e existência de saldo orçamentário são aqueles que atestam, para todos os casos, a real observância, pelo departamento contábil, da correlação da despesa com o PPA, LDO e LOA. Nesse sentido, a compreensão é de que, na esteira do entendimento aqui exarado, mostram-se documentos obrigatórios a constar dos autos

Verifica-se que o Departamento de Contabilidade juntou o documento que prevê a dotação orçamentária a ser utilizada e declara que o gasto planejado tem compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigentes.

Outrossim, quanto ao específico ponto relativo à inexistência de estimativa de impacto orçamentário, este já ressalvado pela IN 010/2015 como admissível "*quando for o caso*" (art. 3º, IV), pelo contexto, apenas se mostra necessário quando a despesa a se contrair tratar-se de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, na forma da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, o entendimento aqui reservado é o de que a emissão, pelo setor contábil, de declaração da existência de saldo orçamentário suficiente e reserva orçamentária, nos termos da IN 10/2015 do TCM/GO (inciso V), configura medida de resguardo a atestar, com maior confiabilidade, a correlação da despesa com os

<sup>8</sup> BRASIL, Instrução Normativa Município Catalão, nº 010/2015, art. 3º, inc. IV e V.

J

instrumentos orçamentários do Município (PPA, LDO e LOA), externando-se o primado da segurança e equilíbrio.

Daí que, em se tratando de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, cogente se mostra que o departamento contábil analise comedidamente a natureza da despesa, classificando-a nos termos técnico-orçamentários e, em se concluindo pela existência, na demanda, de *ações do tipo projeto*, que tecnicamente ampliam a atuação governamental, necessária a análise e emissão de documentação contábil que averigue estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como declare que o aumento tem adequação orçamentária com a lei orçamentária anual, compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Veja que a classificação da ação que ampara a despesa é que se torna importante atestar, de acordo com a Lei Orçamentária Anual, e em se tratando de ações do tipo projeto, sob pena de nulidade (art. 15 da LRF), haverá de ser conferida a necessária análise e ratificação da estimativa de impacto no orçamento, bem como declaração de adequação, pelo ordenador de despesa, acerca da compatibilidade do gasto com os instrumentos orçamentários local (art. 16 e 17 da LRF).

Quanto à exigência de estimativa de impacto orçamentário, ademais, a compreensão é a de que tal se faz necessária apenas quando a natureza da contratação implique, nos conceitos da contabilidade pública financeira-orçamentária, em criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação<sup>9</sup> governamental.

<sup>9</sup> PORTARIA MOG Nº 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999:

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual; b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo; c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo; d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

J

## 2.12. – Autorização para Abertura de Licitação

Após preenchidas às exigências quanto ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação dos recursos próprios para as despesas, torna-se possível aos gestores avaliarem a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação, prevista no art. 21, inciso V, do Decreto nº 3.555/2000. No presente caso, tal exigência foi cumprida pelo Despacho assinado pelo Secretário Municipal de Educação.

## 2.13. – Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores da Autarquia, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição. Nos autos, consta a designação do pregoeiro e sua equipe de apoio pelo Decreto Municipal nº 997/2022.

## 2.14. Da Minuta do Edital e seus Anexos

Em análise aos documentos que compõem os autos, verifico a presença de atos que compõem a fase interna do procedimento.

Por conseguinte, o Edital e seus anexos atendem aos preceitos legais da Lei Geral de Licitações, aqui aplicável subsidiariamente por expressa previsão do artigo 9º da Lei Federal 10.520/02, *verbis*:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o **número de ordem** em série anual, o **nome da repartição interessada e de seu setor**, a **modalidade**, o **regime de execução** e o **tipo da licitação**, a menção de que será regida por esta Lei, o **local, dia e hora para recebimento da documentação**

**proposta**, bem como para **início da abertura dos envelopes**, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - **objeto da licitação**, em descrição sucinta e clara;

II - **prazo e condições para assinatura** do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - **sanções** para o caso de inadimplemento;

IV - **local onde poderá ser examinado** e adquirido o **projeto básico**;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - **condições para participação na licitação**, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - **critério para julgamento**, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - **locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação** à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - **o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global**, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

XI - **critério de reajuste**, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XII - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XIII - **limites para pagamento de instalação e mobilização** para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - **condições de pagamento**, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - **instruções e normas para os recursos** previstos nesta Lei;

XVI - **condições de recebimento** do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

§ 1º O original do edital deverá ser **datado, rubricado** em todas as folhas e **assinado pela autoridade** que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o **projeto básico** e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II - **orçamento estimado em planilhas** de quantitativos e preços unitários;

III - a **minuta do contrato** a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as **especificações complementares** e as normas de execução pertinentes à licitação.

Quanto a cada uma dessas especificações, é possível os itens acima na minuta do Edital. Constam como anexos o Termo de Referência, Modelo de Proposta, Minuta de Contrato, Minuta da Ata de Registro de Preço, Modelo de Procuração, Modelo de Declaração de Inexistência de Fatos Impeditivos da Habilitação, Modelo de Declaração de que não emprega menores de idade, Modelo de Declaração de Enquadramento como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, Modelo de Declaração referente ao art. 9º, III da Lei nº 8.666 de 1993 e Modelo de Minuta de Portaria e Suplente Contratual.

### 3. CONCLUSÃO

De tudo o que se expôs, esta Procuradoria Jurídica do Município de Catalão/GO manifesta, via do procurador que subscreve, pela **APROVAÇÃO** da minuta do Pregão Presencial e seus anexos trazidos à colação para análise, referente ao **Pregão Presencial, pelo Sistema de Registro de Preços nº 060/2022, protocolo nº 2022019061**, tendo em vista o cumprimento às disposições da Lei 8.666/93 c/c Lei Complementar nº 123/2006, bem como Instrução Normativa 10/2015 e 008/2016 – TCM/GO, Lei Federal nº 10.520/2002 e Decreto Federal nº 3.555/00, a fim de realização do processo licitatório.

**ALERTO**, desde logo, que “o original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraído-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados” (art. 40, § 1º, Lei 8.666/93).

Em observância ao primado da publicidade, **ALERTO** que o aviso contendo o resumo do Pregão, embora realizado no local da repartição interessada, deverá ser publicado com antecedência, no mínimo, por uma vez, no Diário Oficial da União (existindo concorrência de verba federal para o objeto licitado), em Diário Oficial do Estado de Goiás, em Jornal Diário de Grande Circulação no Estado e no Município, no site oficial do Município, bem como deverá ser registrado no site do TCM/GO<sup>10</sup>, podendo utilizar outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

**DESTACO**, por cautela, a regra do artigo 4º, inciso V, da Lei 10.520/202, prevendo prazo mínimo de oito dias a se observar entre a data da publicação do Edital e a realização da Sessão Pública do Pregão.

**SOLICITO**, por derradeiro, a remessa de cópia do presente parecer ao Setor Contábil deste Ente Federado, afim de que tome conhecimento quanto à reserva de entendimento e ressalvas aqui exaradas quanto ao conteúdo da IN 010/2015 – TCM/GO, incisos IV e V do art. 3º.

<sup>10</sup>Art. 2º, Instrução Normativa 010/2015 do TCM/GO.



---

Encaminha-se os presentes autos ao Núcleo de Editais e Pregões para ulteriores deliberações.

É o parecer. S.M.J.

Catalão (GO) aos, 01 de junho de 2022.



**João Paulo de Oliveira Marra**  
Procurador-Chefe Administrativo  
OAB/GO 35.133