

PROCURADORIA-GERAL
PARECER Nº 307/2022

Vieram os autos para análise da minuta do edital de licitação nº 118/2022, na modalidade Pregão eletrônico, através do Sistema de Registro de Preços, pelo critério de menor preço, objetivando o registro de preços para futura e eventual prestação de serviços de desobstrução e limpeza de bocas de lobo, trechos e ramais de galeria e águas pluviais, de forma mecanizada com utilização de caminhão de sucção e hidrojateamento, com recolhimento e destinação correta dos resíduos em todas as ruas e avenidas da sede, distritos e patrimônios do Município.

Da análise dos autos entendo necessários os seguintes **apontamentos e orientações**:

1. ADEQUAÇÃO DO OBJETO À MODALIDADE LICITATÓRIA

A Lei 10.520/2010, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, em seu artigo 1º, estabelece que *“Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.”*

A possibilidade de utilização de licitação na modalidade de “pregão” reside, pois, no fato de o objeto pretendido caracterizar-se como “bem ou serviço comum”, conforme definido no parágrafo único do citado dispositivo legal: *“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”*.

O TCU, por meio da Súmula nº 257, consolidou seu posicionamento quanto ao cabimento do Pregão para contratação de serviços comuns de engenharia: *“O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002”*.

Assim, é entendimento pacífico na jurisprudência a admissibilidade da contratação de serviços de engenharia por meio do Pregão, desde que se trate de serviço que possa ser classificado como comum.

Diante disso, antes de dar seguimento ao feito, oriento que o feito seja remetido à área técnica, para que, por meio de servidor competente e habilitado para tanto, declare que os serviços de engenharia que se pretende contratar ostentam natureza comum, considerando as seguintes características: **a)** padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado; **b)** execução frequente e pouco diversificada de empresa para empresa; **c)** simplicidade em descrever os serviços no edital segundo padrões objetivos e usuais no mercado; **d)** ausência de



variações de execução relevantes; e) prestação por uma gama muito grande de empresas; e f) atendimento das necessidades da Administração através da adoção do critério de menor preço ofertado pelos serviços.

Verificado que os serviços que se pretende contratar atendem os requisitos acima delineados e, declarado pela área técnica que os serviços que estão sendo licitados se enquadram na definição de serviços comuns, esta Procuradoria entende que o feito poderá ter prosseguimento na modalidade Pregão.

2. CRITÉRIO DE JULGAMENTO ADOTADO E PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS

a) Em que pese tenha-se considerando a execução dos serviços de desobstrução e limpeza como um único item (cotação por hora de serviço), o fato é que, da análise do descritivo do objeto verifica-se que a prestação dos serviços envolve engloba a prestação de uma gama variada de serviços, tais como: serviço de desobstrução, serviço de limpeza, mão de obra, transporte, destinação final, etc. Diante disso, o correto é dizer que o critério de julgamento que foi adotado neste certame é o de menor preço global.

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

Art. 23 (...)

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

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

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



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

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

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

Sendo assim, esta Procuradoria entende que, antes de dar prosseguimento ao certame, os autos devem ser encaminhados à Secretaria solicitante, a fim de que a Administração apresente as justificativas cabíveis para a adoção do critério de julgamento de menor preço global, demonstrando sua atuação dentro da esfera de discricionariedade que lhe é permitida ou ainda, informe sua concordância com a divisão do objeto, permitindo que o julgamento seja feito por itens.

b) Ainda que seja mantida a contratação global do objeto, é essencial que o feito seja instruído com planilha de composição de preços, que demonstre de que forma se chegou ao valor global do preço por hora do serviço prestado (serviço de desobstrução, serviço de limpeza, mão de obra, transporte, destinação final, etc.). Insta perfilar que a necessidade de apresentação de planilhas de composição de custos unitários, está expressamente prevista no artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93¹. Ainda, a Lei 8.666/93 dispõe, em seu art. 40, inciso X, que o edital deverá indicar, obrigatoriamente, o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso. Vejamos:

¹ Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: (...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; (...)"



Art. 40. O edital conterà 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 e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...)

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.

Pelo exposto, percebe-se que, independentemente da forma como se dê o julgamento das propostas - pelo valor global ou por lotes -, deve-se exigir no edital, em conformidade com o disposto nos artigos 7º, § 2º, inciso II, e 40, inciso X, da Lei de Licitações, a apresentação, pelos licitantes, dos preços unitários que compõem os itens, a fim de que a Administração possa fazer a adequada análise sobre a exequibilidade dos valores apresentados, sob pena de desclassificação da proposta.

A fixação de critérios para que se efetue a análise dos preços unitários apresentados, independentemente de a análise pairar também sobre o menor preço global ou por lote proposto, é de suma importância, pois, muito embora não enseje nenhuma consequência de imediato, pode determinar variações significativas no tocante ao valor contratado, na hipótese de insurgirem-se alterações quantitativas necessárias a serem feitas. Importante, sob este aspecto, mencionar ensinamento de Marçal Justen Filho²:

(...) anote-se que o problema de preços unitários não é irrelevante quando a licitação versa sobre empreitada por preço global, especialmente em vista da eventual necessidade de alterações no curso da execução do certame.

De fato, a estipulação dos preços unitários fará todo o diferencial, na medida em que for constatada a necessidade de, eventualmente, alterarem-se os quantitativos relacionados aos itens identificados com sobrepreço, ou seja, acima do valor de mercado (independentemente de a respectiva proposta global ter sido classificada como a melhor dentre as demais). Trata-se do chamado “jogo de

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 548.



planilhas”, que, nas palavras de Marçal Justen Filho³: “*consiste em formular preços elevados para os quantitativos insuficientes e preços irrelevantes para os quantitativos excessivos previstos na planilha anexo ao edital. Isso redundará em um preço global reduzido, que pode assegurar a vitória ao licitante*”.

Assim, mesmo que o critério de julgamento seja o de menor preço global, a análise dos valores unitários que compõem cada proposta é recomendada de modo a evitar a contratação de uma empresa que tenha apresentado uma proposta global exequível, porém, com preços unitários inexecutáveis ou excessivos. A inclusão da referida planilha em edital, mesmo que estimada, terá o condão de orientar os licitantes a não incidirem nestas irregularidades que prejudicarão suas propostas.

Da mesma forma, quando da análise de eventual necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro de preços, por certo, a análise será feita individualmente, observando a variação dos preços de cada item e não do preço total.

3. MINUTA DO EDITAL

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

3.2. No subitem 9.5, substituir o sinal gráfico ponto e vírgula pelo ponto final.

3.3. O subitem 10.12.2 fala em locação de enxoval hospitalar, portanto, menciona objeto diverso do que está sendo licitado. Assim, o texto deverá ser readequado.

3.4. Dentre os documentos de qualificação técnico elencados a partir do subitem 12.3, incluir o seguinte documento: “*A licitante deverá apresentar Declaração de que possui os veículos, maquinários, ferramentas, etc., adequados e suficientes para execução dos serviços, conforme solicitado no Termo de Referência*”.

3.5. No subitem 21.1 excluir o sinal gráfico ponto e vírgula que consta após o ponto final (5ª linha).

4. ANEXOS

4.1. Nos subitens 1.1 e 1.2 do anexo I, deverá ser observada a orientação quanto à necessidade de delimitação dos preços máximos unitários admitidos, conforme já delineado na alínea “b” do item 2 deste parecer.

³ Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25000/contornos-juridicos-e-aspectos-praticos-dos-acrescimos-e-supressoes-nos-contratos-administrativos-art-65-1-e-2-da-lei-8-666-93> em 05/09/2022 às 14h26min.



4.2. Nos anexos IX e X, deverá ser incluída a planilha demonstrativa de composição de preços unitários a fim de que as licitantes a preencham de acordo com o preço global que for ofertado ao Município.

4.3. No subitem 3.1.1 do anexo XIII, excluir o sinal gráfico ponto e vírgula que consta após o ponto final (5ª linha).

4.4. No título da cláusula quinta do anexo XIII, substituir a palavra “VIGÊNCIA” pela palavra “VALIDADE”.

4.5. Nos subitens 6.1, alínea “c” e 10.1, ambos do anexo XIII, substituir o sinal ortográfico ponto e vírgula pelo ponto final.

4.6. Reduzir um parágrafo (espaço) entre o subitem 6.3.1 e o título da cláusula sétima.

4.7. No subitem 7.1, alíneas “b” e “d”, do anexo XIII, substituir o ponto final pelo sinal ortográfico ponto e vírgula.

5. DEMAIS CONSIDERAÇÕES

A modalidade de licitação eleita encontra-se amparada no art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei Federal nº 10.520/2002, no Decreto Municipal nº 007/2013, Decreto Municipal nº 204/2020 e no artigo 191 da Lei 14.133/2021.

O Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns⁴ conforme definição contida no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que o objetivo do fornecimento é formalizado por meio de propostas e lances em sessão pública, que se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente, sendo sempre o critério de julgamento da proposta o de menor preço.

A reserva de cota da licitação destinada exclusivamente para participação de microempresas e empresas de pequeno porte encontra amparo no artigo 48, inciso III, c.c. artigo 47, parágrafo único, ambos da Lei Complementar nº 123/2006 e artigo 8º do Decreto Federal nº 8.538/2015.

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

⁴ Segundo entendimento do TCU "bens e serviços comuns são produtos cuja escolha pode ser feita tão-somente com base nos preços ofertados, haja vista serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa. São encontráveis facilmente no mercado. São exemplos de bens comuns: canetas, lápis, borrachas, papéis, mesas cadeiras, veículos, aparelhos de ar refrigerado etc. e de execução de serviços: confecção de chaves, manutenção de veículos, colocação de piso, troca de azulejos, pintura de paredes, etc." (Manual do TCU - "Licitações e Contratos" - Orientações Básicas - 3ª Ed., 2006)

sublinho o entendimento do mestre Marçal Justen Filho⁵ que assim se manifesta em uma de suas obras: “A autuação, o protocolo e a numeração destinam-se a assegurar a seriedade e confiabilidade da atividade administrativa”.

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

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

As fontes de informação a serem utilizadas pela Administração Pública deverão ser aquelas disponíveis e viáveis para a formação de um preço máximo condizente com a realidade do mercado, de modo a proporcionar o acesso à proposta mais vantajosa. Obedecidos os critérios de qualidade estatuídos no edital, a busca de informações não deve objetivar o

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012. pág. 589.



barateamento do produto final a qualquer custo, mas sim a adequação do preço máximo à realidade mercadológica. E, conforme destacado pela unidade técnica, quanto maior o número de fontes contempladas, mais consistente será a pesquisa e o mapa de preços obtido, sendo que “a amplitude da pesquisa deve ser proporcional a complexidade e ao vulto do objeto” (peça 10, p. 03). (Acórdão 1108/20-STP)

Nota-se a assinatura do responsável pela indicação dos recursos orçamentários, de acordo com a previsão de gastos com o objeto licitado (fls. 01 e 44).

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

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

Seguem rubricadas as páginas onde constam a minuta do instrumento convocatório e seus anexos (fls. 23/81).

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

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

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

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



auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

A teor do mandamento contido no artigo 38, inciso III, da Lei 8.666/93 c.c artigo 9º da Lei 10.520/02, o ato de designação do Pregoeiro e respectiva Equipe de Apoio foi anexado à fl. 82 do feito.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo⁶, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

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

É o parecer⁷ e a orientação que submeto à consideração superior.

Assis Chateaubriand/PR, 5 de setembro de 2022.

MARINA
SOARES
GARCIA:076929
08923

Assinado de forma
digital por MARINA
SOARES
GARCIA:07692908923
Dados: 2022.09.05
14:45:48 -03'00'

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

⁶ Em que pese o parecer jurídico não seja vinculante, a decisão do gestor que não o acata precisa, necessariamente, ser motivada. Nesta vertente:

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

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

⁷ Em 9 laudas, assinado digitalmente.

