

PROCURADORIA-GERAL
PARECER Nº 97/2022

Vieram os autos para análise da minuta do edital de licitação nº 18/2022, na modalidade Pregão eletrônico, através do Sistema de Registro de Preços, pelo critério de menor preço global, objetivando a prestação de serviços de sinalização viária horizontal nos logradouros públicos do Município, incluindo o fornecimento de materiais.

É a síntese do essencial, passo à análise da solicitação.

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



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 do metro quadrado dos serviços de sinalização viária (limpeza, mão de obra, transporte, materiais, tintas, 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.

Sublinho que, apesar de a área técnica ter apresentado as planilhas de composição unitárias anexadas às fls. 17 e 99, o fato é que ainda sim não consta indicação dos preços máximos unitários admitidos, deixando a futura contratação vulnerável à prática do "jogo de planilhas", que, nas palavras de Marçal Justen

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;

(...)"



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 comuns³ 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 regra contida no artigo 48, inciso III⁴, da Lei Complementar nº 123/2006 foi excepcionada em razão das justificativas apresentadas pela área técnica às fls. 3/4, com fundamento no artigo 49, inciso III⁵, da LC nº 147/2014.

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, sublinho o entendimento do mestre Marçal Justen Filho⁶ 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, cabendo, entretanto, orienta-se pela utilização dos preços medianos contidos na tabela do Sinapi (Sistema Nacional de

³ 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)

⁴ "Art. 48. (...)

III - **deverá** estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte;" (*sem grifos no original*)

⁵ "Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

(...)"

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012. pág. 589.



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 estabelecidos no edital, a busca de informações não deve objetivar o 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 62).

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. 42/117).

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



MARINA
SOARES
GARCIA

Assinado de forma
digital por MARINA
SOARES GARCIA
Dados: 2022.03.11
16:17:52 -03'00'

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

