



MUNICÍPIO DE RONDOLÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Avenida Dom Bosco, s/n, Centro, Rondolândia, Mato Grosso, CEP: 78.338-000.
Tel – Fax: 0xx - (66) 3542-1177 - <http://www.rondolandia.mt.gov.br>

PARECER N. 62/PGM/GAB/2023

PROCESSO ADM. N. 586/SEMOSP, DE 07/11/2023

INTERESSADO: Pregoeiro Oficial do Município.
: Gabinete do Prefeito

ASSUNTO: PREGÃO PRESENCIAL N. 23/2023 (Convencional). Valor estimado: R\$ 700.000.00 (Setecentos mil reais).

I. Parecer jurídico. Direito Administrativo. Minuta de edital de licitação. Obras de infraestrutura urbana. **Serviços recuperação de vias urbanas pavimentadas (tapa buraco)**, atendendo as necessidades da Secretaria Municipal de Obras. Prazo: (180) cento e oitenta dias.

II. Regime de Execução. Tipo de licitação. Critério de Julgamento. Serviços comuns de Engenharia. Amparo na Lei n. 10.520 de 2002. Súmula n. 257-TCU (Acórdão n. 0841-Plenário-TCU, 28.04.2010).

III. Modalidade Licitação. Pregão. Forma Presencial. Convencional. Hipótese do art. 5º do Decreto Municipal n. 1.670, de 16 de setembro de 2019, alterado pelo Decreto Municipal n. 1.693 de 11 de dezembro de 2019 e Decreto Municipal n. 1.695, de 18 de dezembro de 2019. Admissibilidade na Lei n. 10.520, de 17 de Julho de 2002, inciso I do art. 4º e Decreto Federal n. 3.555 de 2002.

IV. Pelo regular prosseguimento, atendidas as recomendações.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo encaminhado pela Diretora do Departamento de Compras a cargo da Pregoeira Municipal que tem por objeto a abertura de processo licitatório para contratação de serviços prestar serviços de recuperação de vias urbanas pavimentadas (tapa buraco), na modalidade pregão, forma presencial, do tipo empregada pelo menor preço global, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Obras e serviços Públicos.

O processo se encontra paginado de fl. 01-167, instruído, dentre outros, com os seguintes documentos, no que importa a presente análise:

- a) Espelho do Registro do processo no Sistema de Protocolo Eletrônico (E-ticons), sob o número: proc. adm. n. 00586/2023, de 07/11/2023, fls. 02-03;
- b) Termo de Referência, aprovado pelo Secretário Municipal de Obras e serviços Públicos, Sr. GILBERTO AGUIAR PEIXOTO, fls. 05-08;
- c) Projeto Executivo do empreendimento, incluindo: planilha de Custos e Formação de Preços, ART, orçamento orientativo dos serviços, Composição do BDI, projeto engenharia, memoria

descritivo, relatório fotográfico, licenciamento ambiental, memória de cálculo “tapa buraco”, Cronograma Físico-Financeiro, etc., fls. 10-90;

- d) Ato normativo de designação do Pregoeiro Oficial e equipe de apoio pelo Decreto nº 192/GAB/PMR, de 17 de janeiro de 2023, fls. 91-92;
- e) Certidão do Membro da equipe de Apoio, justificando que os Preços são os definidos no projeto executivo de engenharia, fl. 93;
- f) Comunicado interno Pregoeira dirigido ao Prefeito Municipal, sobre sua opção de escolha da forma do pregão, fl. 94;
- g) Despacho Gabinete do Prefeito/2023, justificando a indicação/opção de escolha do pregão, na forma presencial, fls. 95-97;
- h) Justificativa do (a) Pregoeiro (a) quanto a escolha da modalidade de licitação Pregão, na forma Presencial, convencional, fls. 98-101;
- i) Solicitação de autorização para a abertura da licitação ao Ordenador de Despesas e sua autorização, fls. 102-103;
- j) Solicitação e informação do Departamento de Contabilidade que há orçamento capaz de suportar a contratação, fls. 104-105;
- k) Despacho interno/justificativa da Pregoeira sobre o termo de referência consolidado, quanto critérios de julgamento, justificativas quanto a NÃO exclusividade e/ou reserva de cota para ME's, EPP's e Equiparadas, fls. 10-107;
- l) Juntada do termo de referência consolidado, aprovado pela Secretária Municipal, fls.108-113;
- m) Publicação no D.O.E-AMM do Decreto designação do Fiscal contratação da Unidade Administrativa, fls. 114-115;
- n) *Cheklis*t de Verificação, fls. 116;
- o) Minuta do edital PREGÃO PRESENCIAL n. 23/2023, e anexos, fls. 117-165;
- p) Comunicado Interno da Pregoeira para PGM requerendo análise e aprovação do edital, fls. 166-167.

O processo administrativo tramita na forma híbrida (eletrônico/físico), sendo recebido neste órgão consultivo, tanto no sistema do protocolo eletrônico *e-ticons* quanto pelo meio físico, ambos na data de 9/11/2023 (físico, rosto da fl. 167), contendo (1) Volume, paginados de fls. 001-167.

É o sucinto relatório. Passa-se a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Considerações Preliminares

De início, convém destacar que compete a Procuradoria Jurídica prestar consultoria¹ sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da

¹ . Lei Orgânica do Município de Rondolândia: “**Art. 82.** A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município judicial e extra judicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei que dispuser sobre sua organização e funcionamento, **as atividades de consultorias e assessoramento jurídico do Poder Executivo**, e, privativamente a execução da dívida ativa de natureza tributária.” (g.n.) (publ. no D.O.E. ed. nº 1771, de 26.07.2013, p. 84-103).

prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa, o que leva a clássica lógica de que o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

Ademais, entende-se que as manifestações da Procuradoria Jurídica são de natureza meramente opinativa, portanto, não são vinculantes para que o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa proferida por outro órgão que lhe assista imediatamente, daquela emanada pela Consultoria Jurídica.

Nesta senda, portanto, ainda que o presente opinatório tenha natureza obrigatória, não possui o condão vinculante.

2.2 – Da competência do Departamento de Compras do Município de Rondolândia.

Antes de iniciarmos a análise da modalidade de licitação pretendida, suas fases e etapas, além da minuta do edital da licitação que se pretende realizar, a luz do princípio constitucional da autonomia municipal, tríplice capacidade de autogoverno, autoadministração e auto-organização mediante Lei Orgânica (art. 18 c/c alínea “c”, inc. VII, art. 34 da CF/88), necessário algumas considerações acerca da competência do Departamento de Compras, por intermédio do seu Pregoeiro, realizar o procedimento licitatório sob análise.

O Departamento de Compras foi criado em abril de 2017 por meio da Lei Ordinária nº 390, de 4 de Abril de 2017 ao introduzir modificações na Lei Ordinária nº 87, de 5 de janeiro de 2005 que ao dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Rondolândia, dentre as quais, disciplina as atribuições de seus órgãos.

Para atingir seus objetivos, as principais competências do Departamento de Compras, conforme artigo 6º Lei Ordinária nº 87 de 2005, com a redação dada pela Lei Ordinária nº 390 de 2017, são as seguintes:

- I - proceder a Licitação de compras de bens, serviços e obras quando devidamente autorizadas;
- II - fazer cumprir as normas vigentes à licitação em especial a Lei 8.666/93 e suas alterações, bem como a Lei nº 10.520/2002 e suas alterações;
- III - observar as orientações e pareceres da Procuradoria-Geral do Município;
- IV - solicitar pareceres jurídicos em todos os processos de licitação de compra bens, serviços e obras;
- V - elaborar editais.

Quanto às atribuições personalíssimas do Pregoeiro Oficial, concatenadas com as competências do

órgão acima citadas, deduz-se do disposto no §2º do artigo 6º da referida Lei c/c §1º, do artigo 4º do Decreto nº 1.067/GAB/PMR, de 24 de março de 2015 que o Diretor do Departamento, designado para responder como Pregoeiro Oficial, cabe:

I - consolidar as informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos memorandos, termos de referência ou projetos básicos encaminhados pelo(s) participante(s), ou pela contratante, para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

II - promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;

III - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes;

IV - realizar o procedimento licitatório;

V - conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;

Depreende-se dos dispositivos legais acima que o Departamento e Compras, por intermédio do seu Pregoeiro Oficial, possuem plena competência para a realização dos procedimentos prévios e da própria licitação.

2.3 – Da adequação da modalidade de licitação – Pregão

O consultante informa que o objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de *serviços comuns de engenharia*, conforme condições, quantidades, exigências e especificações discriminadas nos projetos técnicos e demais documentos anexos a este Edital do certame, pelo regime de contratação por empreitada por preço global, pela modalidade Pregão, na forma presencial, ao amparo da Lei nº 10.520 de 2002.

Sobre bens e serviços comuns, dispõe o parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520 de 2002:

Art. 1º 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.

Segundo a Lei de Regência, conforme acima citado, bens e serviços comuns são *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”*

A Corte de Contas da União, em análise quanto à abrangência do significado de bens e serviços comuns, já se manifestou diversas vezes sobre o tema, como nos Acórdãos n. 313 de 2004 e 2.471 de 2008, ambos em decisões do Plenário: *“(…)11. O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão enquadra-se no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão. 12. A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. Isso não significa que*

somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns. (...)” (Acórdão nº313/2004-Plenário)

2.3.1 – Natureza do objeto e sua classificados como serviços comuns de engenharia.

Especificamente em relação aos serviços comuns de engenharia, o uso do pregão ensejou certa controvérsia doutrinária e jurisprudencial.

Entretanto, em que pese a resistência de parcela da doutrina e certos posicionamentos do Judiciário, o Tribunal de Contas da União foi consolidando, ao longo do tempo, em relação aos serviços comuns de engenharia, o mesmo entendimento que norteia contratação dos bens e serviços comuns em geral, assentado no seguinte enunciado de jurisprudência: *"Na aquisição de **serviços comuns de engenharia**, a Administração deve utilizar obrigatoriamente a modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, devendo justificar a inviabilidade dessa forma caso adote o pregão presencial"* (g.n.) (Acórdão 505/2018-Plenário, relator: ministro Augusto Nardes).

A Súmula 257 do TCU, aprovada pelo Acórdão n. 0841-TCU-Planário, 28.04.2010, apesar da redação sugerir apenas a possibilidade de opção pelo pregão, ao definir que *"O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei 10.520/2002"*, de outro lado, ressaltou o voto que a embasou, referência à obrigatoriedade do uso da modalidade na seguinte passagem:²

*"(...) a linha do entendimento do Tribunal, **uma vez devidamente caracterizado pelo gestor o serviço de engenharia que seja comum**, há que se utilizar o pregão, um instrumento de eficácia para a Administração Pública, capaz de propiciar a ampliação da concorrência e, portanto, o recebimento de melhores ofertas."* (g.n.)

O Termo de Referência, item 8.1.1 (fls. 154), caracterizando a natureza comum dos serviços de engenharia, a Secretaria solicitante justifica:

8.1.1 – Justifica-se a viabilidade de utilização do pregão presencial visando à contratação de empresa para a prestação dos serviços objetos ora licitados dado que, se tratam de prestação de serviços comuns de engenharia. O padrão de desempenho e a qualidade dos serviços estão objetivamente definidos pela administração mediante especificações usuais de mercado, conforme constantes das peças Técnicas de engenharia. As especificações dos serviços e dos materiais são de fácil compreensão dos licitantes, porquanto, foram objetivamente definidos no edital desta licitação, sintonizando com o artigo 1º, da Lei nº 10.520 de 2002, bem como, com a Súmula n. 257-TCU define que o “uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.”. (Aprovação: Acórdão n. 0841-TCU-Planário, 28.04.2010).

A Pregoeira, na sua Justificativa de Modalidade (fls. 98-101), caracterizando a natureza comum dos serviços de engenharia, a Solicitante justifica:

(...)

No caso, tendo em vista que o objeto da contratação se lastreia nas peças técnicas de engenharia em anexo, que se trata da contratação de prestação de serviços destinados a recuperação das vias pavimentadas urbanas, englobando o fornecimento de mão de obra e

² Fonte: <https://portal.tcu.gov.br>; Tribunal de Contas da União. *Súmula* 257. Relator: ministro José Mucio Monteiro. Julgado em 28/04/2010

materiais destinados a execução do empreendimento, de plano é possível afirmar que estamos diante de serviços de engenharia.

Por outro lado, quanto a sua natureza, ou seja, se podem ser classificados como “serviços comuns de engenharia”, possibilitando a sua contratação pela modalidade de licitação Pregão, denota-se que as peças técnicas do empreendimento foram elaboradas pela profissional Eng. Janete Moreira Lopes, CREA: 97422D/RO. Igualmente, também se pode constatar das especificações técnicas e justificativas constantes do Memorial Descritivo dos serviços em anexo, no tópico Introdução que “(...) o documento visa garantir o uso de materiais e técnicas apropriadas, objetivando que o resultado final tenha durabilidade e a qualidade aceitáveis.” Igualmente, que a “**fiscalização da execução dos serviços será realizada por engenheiro civil**” especialmente designado pela Município, conforme Termo de Referência, Item 12 e Memorial Descritivo do empreendimento.

A Lei n. 5.194, de 24 de dezembro de 1966 que regula o exercício profissional de engenheiro, prevê ao longo do seu artigo 7º que as atividades e atribuições profissionais do engenheiro, dentre outras, consistem na elaboração de estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres, fiscalização de obras e serviços técnicos, direção de obras e serviços técnicos, execução de obras e serviços técnicos, bem como, em seu artigo 13, que os estudos, plantas, projetos ou qualquer outro trabalho de engenharia, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei.

Nesse contexto, portanto, a classificação do “serviço comum de engenharia” passa primeiro, pela verificação que os serviços ou conjunto dos serviços necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos dispostos na Lei n. 5.194 de 1966 e, em segundo, que os padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração mediante especificações usuais de mercado.

Os serviços de recuperação de vias pavimentadas, o chamado “tapa buraco”, além de serem serviços de baixa complexidade, seus padrões de desempenho e qualidade estão amplamente difundidos no mercado, suas especificações são de fácil compreensão do mercado e ou licitantes, porquanto, estão objetivamente definidos no edital desta licitação, o que sintoniza-se com o artigo 1º, da Lei nº 10.520 de 2002, justificando-se a viabilidade da utilização do pregão, na forma presencial, visando à Contratação de empresa.

Inclusive, sobre o assunto, a Súmula n. 257-TCU define que o “uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.”. (Aprovação: Acórdão n. 0841-TCU-Planário, 28.04.2010). (g.n.)

Portanto, quanto a adoção da modalidade Pregão, tendo o Agente ou Setor Técnico da Administração declarado que o objeto licitatório são serviços de engenharia comuns para os efeito de utilização da modalidade pregão, vê-se, portanto, que fundado nas características do objeto, a Consulente conduziu a seleção do critério de julgamento adequado, e este à escolha da modalidade. Ou seja, sendo os padrões de desempenho do objeto passíveis de auferir por especificações usuais de mercado - o que se dá nos chamados serviços comuns - cabe menor preço ou maior desconto e, por consequência, pregão.

2.3.2 – Da definição da forma do Pregão

No que concerne a opção de escolha da forma presencial do pregão, justifica, referindo-se ao Despacho Gabinete do Prefeito/2023, fls. 95-97, fundado na regulação municipal, citando o *caput* do art. 5º do Decreto Municipal n. 1.670 de 2019, dele ressaltou que “(...) será opcional a utilização do pregão na forma eletrônica, sendo de acordo com a necessidade, devendo ser justificada. Verifica-se, portanto, que o principal aspecto a ser observado no que se refere à opção pela modalidade de pregão presencial, é a possibilidade de se imprimir maior celeridade à contratação de bens e serviços comuns, sem prejuízo a competitividade.” (Primeiro paragrafo da justificativa – fl. 95)

Portanto, conforme justificativa apresentada, a opção de escolha da forma presencial do pregão, funda-se, no amparo da exceção do art. 5º do Decreto Municipal n. 1.670 de 2019 com a nova redação dada pelo Decreto Municipal n. 1.695 de 2019, estabelecendo que a obrigatoriedade no caso de serviços e bens comuns é a adoção da modalidade Pregão, então, a opção pelo pregão na forma presencial decorre da prerrogativa de escolha que possui a Administração, já que a Lei e o regulamento municipal não obriga a utilização da forma eletrônica.

Assim sendo, tendo em vistas os argumentos eminentemente técnicos, que refogem ao âmbito de análise deste órgão de assessoramento jurídico, pode-se entender pela viabilidade da utilização do pregão, na forma presencial.

2.3.3 Do regime e tipo de licitação, do detalhamento do orçamento em planilha e seus custos unitários.

Muito embora a modalidade adotada tenha sido o Pregão, definido no art. 1º, da Lei n. 10.520/2000, dado a natureza do objeto, que inclui serviços de engenharia, com o fornecimento de materiais e mão de obra, a Lei n. 8.666/1993 subsidiará esse Certame, especialmente quanto a definição do regime de licitação, que no caso, conforme justificativas constantes das fls. 98-101 e 108-116, será a empreitada por preço global e o tipo, o menor preço.

Dispõe a Lei n. 8.666 de 1993:

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:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

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

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

(...)

Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

Parágrafo único. É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei.

(...)

Art. 10. As obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas:

(...)

II - execução indireta, nos seguintes regimes: (g.n.)

a) Empreitada por preço global: (g.n.)

(...)

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - economia na execução, conservação e operação;
IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra (sic), materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;
VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;
VII - impacto ambiental.

(...)

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

(...)

§ 3º No caso da licitação do tipo "menor preço", entre os licitantes considerados qualificados a classificação se dará pela ordem crescente dos preços propostos, prevalecendo, no caso de empate, exclusivamente o critério previsto no parágrafo anterior.

Portanto, conforme prevê a minutas do Edital e seus anexos, os serviços deverão ser executados de forma indireta, pelo regime de empreitada por preço global, na forma prevista no Art. 10, inciso II, alínea "a", da lei n. 8.666 de 1993.

Sedimentar a assertiva da escolha, tal entendimento se alinha com o ensinamento do Professor Marçal Justem Filho, *in* Comentários à Lei de licitações e Contratos Administrativos, 10ª Edição, Editora Dialética, São Paulo, textualmente:

Na empreitada, o terceiro executará a prestação (obra ou serviço) como dever de fornecer os materiais necessários e arcar com as despesas necessárias ao cumprimento da prestação. A remuneração paga pela Administração amortiza as despesas do particular e, supõe-se, permite-lhe auferir um lucro (diferença entre o valor recebido da Administração e as despesas efetivadas para executar a prestação).

A diferença entre as modalidades de empreitada não envolve direta e exclusivamente o valor a ser pago ao particular, mas o critério para a apuração desse valor. Sendo por preço global, o contrato definirá o valor devido ao particular tendo em vista a prestação em seu todo. Sendo por preço unitário, a prestação devida ao particular será fixada em junção de unidades a serem executadas. Não significa que, em um caso, a Administração contrate o total e, no outro, apenas uma parte. De regra, o contrato tem um objeto global, a ser executado pelo particular. A escolha entre as duas modalidades deriva das características da própria prestação. Muitas vezes, é impossível a contratação por preço unitário, pois é impossível fracionar o objeto contratado em unidades equivalentes. Assim, por exemplo, a contratação de um jurista para fornecer um parecer não comporta a modalidade "empreitada por preço unitário". Se, porém, o jurista for contratado para fornecer dez pareceres, seria inimaginável fixar sua remuneração em junção de cada parecer fornecido.

2.3.4 – Do parcelamento e fracionamento

Via de regra, as contratações de compras, serviços e obras da Administração Pública devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, em consonância com o §1º, do artigo 23, da lei nº 8.666 de 1993³, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos

³ (...) §1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se

disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda a economia de escala. Inclusive, o Tribunal de Contas da União⁴, em suas deliberações, costuma reiterar essa determinação à Administração.

Nesses casos, entretanto, a modalidade a ser adotada na licitação de cada uma das parcelas deve ser aquela que seria utilizada caso houvesse uma contratação única, se o caso fosse de parcelamento para se evitar o fracionamento.

Por outro lado, a opção da Administração, conforme justificativa no Despacho de fls. 99, foi pelo não fracionamento e não parcelamento, as seguintes justificativas:

(...)

Assim será, a uma, pela inviabilidade de parcelamento do objeto, por não se tratar de compras de serviços futuros e eventuais, ou seja, o objeto definido não comporta a forma contínua e planejada de aquisição de bens e serviços, portanto, inviável a adoção do sistema de registro de preços. (g.n.)

Muito embora, nesse quesito, vê-se apertada a justificativa do Órgão, agiu acertadamente ao não parcelar o objeto, tendo em vista que a empresa que se tornar vencedora do certame, deverá executar o objeto como um todo, na sua totalidade. Consequentemente, isso torna inviável dividir o procedimento licitatório, ou melhor, os serviços a serem executados por itens ou lotes, haja vista a necessidade de padronização dos serviços contratados, bem como a execução em sua totalidade, respeitando as normas de qualidade requeridas pela peças técnicas, além de fornecimento de mão de obra e materiais, o que facilita a execução e a continuidade dos serviços de forma seriada. Eis, por conseguinte, a adoção do critério de julgamento pelo menor preço global.

Portanto, a escolha pela contratação única, bem se alinha com o entendimento da Procuradoria Jurídica nestes casos, demonstrando cuidado em promover o parcelamento. Se ao contrário fosse, haveria dificuldade no futuro para atribuição de responsabilidade por eventuais defeitos.

2.4 - Da Fase externa do Pregão Presencial

Quanto à fase externa do pregão, ainda não realizada, vale destacar neste momento os critérios a serem adotados para a convocação dos interessados.

O inciso I do art. 4º, da Lei nº 10.520 de 2002 ao dispor que a fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará, na convocação desses interessados, conforme o vulto da licitação, publicação do aviso em jornal de grande circulação, também, arremetendo ao regulamento, que no caso, o Decreto Federal nº 3.555 de 2002, tendo em vista a ausência de regulação própria.

Nessa toada, o artigo 11, inciso I, alínea “c” do Decreto 3.555, de 8 de agosto de 2000 que dispõe sobre o regulamento para a modalidade de licitação pregão tratado pela Lei nº 10.520 de 2002, dispõe:

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.

⁴ Acórdão nº 1.544/2006 -1º Câmara, Relator: Ministro: Guilherme Palmeira. Brasília, 13/06/2006.

Art. 11. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em função dos seguintes limites:

a) para bens e serviços de valores estimados em até R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais):

1. Diário Oficial da União; e
2. meio eletrônico, na Internet;

b) para bens e serviços de valores estimados acima de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):

1. Diário Oficial da União;
2. meio eletrônico, na Internet; e
3. jornal de grande circulação local;

c) para bens e serviços de valores estimados superiores a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):

1. Diário Oficial da União;
2. meio eletrônico, na Internet; e
3. jornal de grande circulação regional ou nacional;

Como o valor estimado global da licitação, conforme planilha de composição dos custos de fls. 10-14, é de **R\$ 700.000,00 (Setecentos mil reais)**, a publicação do aviso da licitação deverá ocorrer obedecendo o estabelecido no inciso I, do art. 4º da Lei nº 10.520 de 2002 e art. 11, inciso I, alínea “c” do Decreto nº 3.555 de 2000, bem como, a luz do §1º-A, do artigo 89, da Lei Orgânica acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 2, de 9 de dezembro de 2008 sobre as publicações do editais das licitações, dispõe:

§1º-A. Deverão ainda ser publicado, além dos meios previstos pela Lei nº 8.666/93, também por afixação, em local próprio e de acesso ao público na sede da Prefeitura e da Câmara Municipal os seguintes atos:

(...)

VI - Pregão;

Portanto, sob pena de nulidade, além da publicação nos Diários Oficiais meio eletrônico, deverá o edital do Pregão e seus anexos ser publicado por afixação no mural de publicações da Prefeitura e Câmara Municipal.

Assim também, é oportuno atentar para a obediência ao artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.520 de 2002, o qual determina que o prazo fixado para a apresentação das propostas pelos interessados, contados a partir da publicação do aviso, não será inferior a oito (08) dias uteis.

2.5 Da licitação para Microempresa (ME), Empresa de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedor Individual (MEI)

Nota-se da justificativa constante do Despacho Pregoeira de fls. 106-107, que não teremos no caso licitação exclusiva, ou reserva cota exclusiva para contratação de ME's, EPP's e MEI's, por outro lado, permitida a participação destas certame, conforme critérios estabelecidos no edital.

Portanto, no tocante ao cumprimento do disposto no artigo 48 da Lei Complementar n. 123 de 2006 e alterações, verifica-se que de acordo com o registro médio do preço por itens, perfeitamente justificado a não aplicação, conforme ressaí do edital.

2.6 Disponibilidade, adequação orçamentária e do orçamento sintético global.

Somente podem ser autorizados serviços para os quais existam os créditos orçamentários correspondentes, em conformidade com os artigos 58, 59 e 60 da Lei nº 4.320 de 1964, artigos 165 e 167 da CF/88 e art. 7º, §2º, incisos II e IV da Lei nº 8.666 de 1993.

A despesa é considerada adequada com a lei orçamentária quando a essa é objeto de dotação orçamentária específica e suficiente. É considerada compatível com o PPA e com a LDO quando a despesa se conforma com as diretrizes, objetivos, prioridades e matas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

O inciso II, do § 2º do art. 7º do Estatuto de Regência prevê que a licitação somente poderá ser deflagrada se o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

O orçamento-base de uma licitação tem como objetivo servir de paradigma para a Administração fixar os critérios de aceitabilidade de preços – total e unitário – no edital, sendo a principal referência para a análise das propostas das empresas participantes da fase externa do certame licitatório. No caso de obras, nele também deve conter os custos diretos e a taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI), a qual engloba os custos indiretos e o lucro e compõem o preço final estimado para a obra.

As fls. 10-90, vê-se que anexadas aos autos as peças técnicas, dentre as quais a planilha do Orçamento Orientativo das obras, a composição unitária e total dos custos diretos e indiretos e seus BDI, cuja parametrização dos preços é a tabela SINAPI – Setembro/2023 e SICRO – Abril/2023.

A conformidade dos preços do orçamento sintético global e a compatibilidade da taxa BDI se assentam na pronúncia técnica da Eng^a. Janete Moreira Lopes, CREA 9742D/RO, no anexo Composição Analítica do BDI.

Portanto, o parâmetro unitário dos preços e, igualmente, o preço máximo global da empreitada que o órgão se dispõe a pagar foi obtido com base na metodologia de cálculo indicado na planilha e demais peças técnicas de engenharia, de modo que, adstritos aos critérios técnicos justificados, reflete realidade do mercado, pelo que se denota, inclusive, no que refere a taxa da BDI.

As fls. 105, o Departamento de Contabilidade juntou Despacho informando a disponibilidade orçamentária no montante suficiente para a execução das despesas.

Quanto a compatibilidade e a adequação da despesa à Lei Orçamentária Anual, consta de fls. 103 Despacho autorização do Ordenador de Despesas.

Por fim, em relação à compatibilidade e a adequação da despesa para atender às disposições da Lei de

Responsabilidade Fiscal, deverá ser declarada, em momento oportuno, anterior à contratação, a disponibilidade suficiente de caixa, além de ser necessária a informação de que a despesa decorrente não acarretará aumento de dispêndios para o corrente exercício, tendo em vista já haver sido contemplada no Orçamento Geral do Município, bem como acerca da adequação da referida despesa à Lei Orçamentária Anual, ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.6 – Da análise dos instrumentos (Minuta do Edital e seus Anexos)

Sobre o edital da licitação da modalidade pregão, (presencial convencional), este conterà as mesmas condições estabelecidas na Lei Federal n. 8.666/93, tanto quanto, as exigíveis na Lei Federal n. 10.520/02.

A minuta do edital, trata-se de minuta padrão de pregão adotada pela Administração, porém, ajustada para o objeto e para a forma presencial. Sua observância é obrigatória, conforme art. 40 da Lei Federal n. 8.666/93, cujos termos já foram analisados pela Procuradoria Jurídica. Por esta razão, a análise do caso em concreto limita-se a hipótese de itens que se diferenciam da minuta padrão, que devem ser destacados e justificados pela área técnica responsável, a fim de otimizar os trabalhos.

Além disso, o Tribunal de Contas da União⁵ vem formulando determinações para que o edital de licitação de obras e serviços de engenharia exija-se que as empresa licitantes apresentem: composição unitária dos custos dos serviços de todos os itens da planilha orçamentária; composição da taxa de BDI; composição dos encargos sociais e etc.

Observa-se da minuta do edital Pregão n. 023/2023, na forma presencial, anexados aos aos, contém o elenco das exigências do artigo 4º e outras normas gerais aplicáveis ao certame.

Portanto, aprovada, não se constata necessidade de adequações na minuta apresentada.

2.8 Do instrumento de contrato

No caso, a contratação do serviço exigirá instrumento de contrato mais detalhado, dado a natureza do serviço e a pendência de obrigações futuras em relação a execução o objeto. Portanto, a emissão de instrumento de contrato para o adjudicatário do serviço descrito no edital será obrigatória, devendo seguir a sistemática dos contratos administrativos, de acordo com as normas previstas na Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, cabe ressaltar que jamais se dispensa a formalização do contrato. No entanto, a maneira como o contrato deve ser formalizado é que sofre variação de acordo com certas condicionantes.

Precedente da Procuradoria⁶, outrora expressamos que os contratos podem ser formalizados de diversas maneiras. Eles podem ser formalizados através do que o *caput* do artigo 62 da Lei n 8.666/93 denomina de *instrumento de contrato* ou, dependendo do caso, podem ser formalizados por meio de outros

⁵ Acórdão nº 1.387/2006-Plenário. Relator: Ministro: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 9/08/2006. Acórdão nº 1.941/2006-Plenário. Relator: Ministro substituto: Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 18/10/2006.

⁶ Parecer n. 57/PGM, de 8/11/2017 (PP n. 55-17 – proc. nº 112-SEMUSA-17)

instrumentos, tais como *carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço*.

Para o caso desta contratação, de acordo com o *caput* do artigo 62 da Lei nº 8.666/93, "*o instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação⁷, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.*"

É dizer, então, se o valor do contrato, independentemente se ele foi precedido de licitação ou não, independente se decorrente de ata de registro de preços ou não, ultrapassar os limites preconizados na Lei nº 8.666/93 para a modalidade convite, então ele obrigatoriamente, em regra, deve ser formalizado por meio de instrumento de contrato. Se o valor do contrato não ultrapassar os limites da modalidade convite, então o *instrumento de contrato* pode ser substituído por outro instrumento, que, de acordo com o dispositivo legal em comento, podem ser carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Agregue-se que o §4º do artigo 62 da Lei nº 8.666/93 também dispensa o *instrumento de contrato*, denominado por ele de *termo de contrato* - que é a mesmíssima coisa -, a critério da Administração e independentemente de seu valor, como dito acima, nos casos de *compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica*.

Veja-se que, nesse caso, do §4º do artigo 62 da Lei nº 8.666/93, pouco importa o valor do contrato. Não há limite de valor; o que importa é que o objeto do contrato possa ser qualificado como *compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica*.

De mais a mais, ressaí do dispositivo, para que se possa **dispensar** o *instrumento de contrato*, a compra, além de entrega imediata, seja integral e sem obrigações futuras, inclusive assistência técnica. Ou seja, a compra não pode ser parcelada e não pode haver obrigações futuras, inclusive obrigações de caráter acessório, como as pertinentes à assistência técnica.

Portanto, nesse caso específico, no nosso sentir, será necessária a formalização de instrumento de contrato, cuja minuta se anexa de fls. 168-177.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, OPINO pela aprovação da minuta do edital PREGÃO PRESENCIAL n. 023/2023. Noutro lado, em relação ao procedimento, recomenda-se:

⁷. Igualmente, OS limites da modalidade convite estão preconizados na alínea "a" do inciso I do artigo 23 da Lei nº 8.666/93 e na alínea "a" do inciso II do mesmo artigo. Isto é, o convite é cabível para obras e serviços de engenharia de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para os demais serviços e compras de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Então, os contratos que não ultrapassarem estes valores também podem ser formalizados por meio de outros

- a) **RECOMENDA-SE:** Publicação do chamado, além do J.O.M-A.M.M (art. 8º da lei nº 10.550 de 2002), também por afixação nos átrios de publicação da Câmara e Prefeitura Municipal (§1º-A, do artigo 89, da Lei Orgânica⁸ acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 2, de 9 de dezembro de 2008);
- b) **RECOMENDA-SE:** o Cumprimento do disposto da alínea “c” do inciso I do art. 11 do Decreto nº 3.555 de 2000, publicando o chamado, no D.O.E-AMM; MEIO ELETRÔNICO (INTERNET), JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO e, se houver recursos do orçamento da União, no D.O.U, conforme fundamentos constantes do tópico 2.4 deste parecer;

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateu às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade superior competente.

Rondolândia/MT, 10 de Novembro de 2.023.

Luiz Francisco da Silva
Procurador Municipal
Matricula n. 708

instrumentos que não instrumento de contrato.

⁸ . **§1º-A.** Deverão ainda ser publicado, além dos meios previstos pela Lei nº 8.666/93, também por afixação, em local próprio e de acesso ao público na sede da Prefeitura e da Câmara Municipal os seguintes atos: (...)VI - Pregão;