



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

PARECER JURÍDICO

Referência: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO nº 31/2022

Assunto: Direito Administrativo. Licitações e Contrato. Minuta de Edital. Pregão. Procedimentos. Análise jurídica prévia. contratação de empresa especializada para aquisição de móveis planejados, com instalação inclusa, além de cadeiras novas, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Interessado: Diretoria Administrativa.

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão presencial, através de registro de preços, com vistas a contratação de empresa especializada para aquisição de móveis planejados, com instalação inclusa, além de cadeiras novas, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Os autos, contendo 23 (ANEXOS/EVENTOS), foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Manifestação técnica justificando a necessidade da contratação, EVENTO 1 e 2 e ITEM 3 do Termo de Referência;
- b) Autorização da autoridade competente para a abertura da licitação, (pag. 2);
- c) Despacho do Setor de Contabilidade informando sobre a existência de dotação orçamentária para a efetivação do procedimento; (EVENTO 4)
- d) Termo de Referência, (EVENTO 3);
- e) Pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da licitação, (EVENTOS 5 a 14);
- f) Designação de pregoeiro e equipe de apoio, (informado no preâmbulo do edital, porém o ato não consta do processo);
- g) Minuta do edital e anexos, (EVENTO 15 e seguintes);

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei

Rua Luiz Crispim, 29, Centro, Ibatiba-ES, CEP: 29.395-000
Telefone: (28) 3543-1806 E-mail: administrativo@camaraibatiba.es.gov.br



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir este Poder Legislativo no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

ANÁLISE JURÍDICA

I. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

Verifica-se na minuta de edital elaborada que a modalidade licitatória escolhida no presente procedimento será o Pregão Presencial, através de registro de preços. Verifico, porém, que o setor responsável não juntou aos autos declaração de que os serviços tratam, ao seu entendimento, de serviços comuns. **Considerando que a modalidade escolhida para o procedimento foi o Pregão, passo a analisar a modalidade eleita, ressaltando que a administração deverá observar a orientação normativa nº54 da Advocacia Geral da União.**¹

Destaque-se, de início, que o Pregão é modalidade de Licitação instituída pela Lei Federal nº 10.520/02, sendo restrita à contratação de bens e serviços comuns, com disciplina e procedimentos próprios, que visam acelerar o processo de escolha dos futuros contratados, em hipóteses determinadas e específicas. Ao presente procedimento, aplicam-se subsidiariamente, as normas da Lei nº 8.666/93.

Importante destacar o art. 1º da Lei 10.520/02 que determina o que se deve entender por “bens e serviços comuns”, vejamos:

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.**

¹ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 54, DE 25 DE ABRIL DE 2014 (*)
"COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL."



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

A respeito da questão da abrangência sobre a definição do que são bens e serviços comuns, importante citar o que diz o autor José dos Santos Carvalho Filho:

“ A definição Legal sobre o que são bens e serviços comuns **está longe de ser precisa, haja vista que as expressões nela contidas são plurissignificativas.** Diz a lei que tais bens e serviços são aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Para especificar quais os bens e serviços comuns, e diante da previsão legal de ato regulamentar, foi expedido o Decreto nº 3.555, de 8/8/2000 (publ. em 9/8/2000). No anexo, onde há a enumeração, pode constar-se que **praticamente todos os bens e serviços foram considerados comuns; poucos, na verdade, estarão fora da relação, o que significa que o pregão será adotado em grande escala.** Os bens comuns dividem-se em bens de consumo (os de frequente aquisição) e bens permanentes (mobiliário, veículos, etc.). **Os serviços comuns são de variadíssima natureza,** incluindo-se entre outros, os de apoio administrativo, hospitalares, conservação e limpeza, vigilância, transporte, eventos (...)

Também o Tribunal de Contas da União, em análise quanto à abrangência do significado de bens e serviços comuns, já se manifestou diversas vezes, tais como nos acórdãos nº 313/2004, 2.417/2008, ambos 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 re quisitos 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. (...)**



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

19. O entendimento de bem comum, de acordo com diversos autores, **nada tem a ver com a complexidade do bem adquirido e sim com produtos que sejam comumente encontrados no mercado, sem a necessidade de alterações específicas para o fornecimento em questão.** Este ponto de vista pode ser avaliado conforme as interpretações a seguir:

20. Jessé Torres Pereira Junior (Comentários À Lei de licitações e Contratos da Administração Pública, 6ª ed.; Renovar; 2003, p.1006) entende que:

“Em aproximação inicial do tema, pareceu que “comum” também sugeriria simplicidade. **Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser ‘comum’, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto’(...)**”

É cediço que a lei atribuiu certa margem de valoração aos administradores públicos estaduais e municipais na adoção do pregão. Contudo, a experiência demonstra as vantagens, quer sob o ponto de vista temporal do procedimento (princípios da celeridade processual e eficiência), quer sob o ponto de vista da economicidade das contratações decorrentes de tais procedimentos, razão pela qual se recomenda a adoção por Estados e Municípios, atendida as suas respectivas realidades regionais e locais.

De acordo com o que foi acima exposto, o objeto da presente licitação se enquadra na modalidade Pregão, eis que as condições e especificações técnicas estão bem definidas na justificativa prévia de aquisição, nas cláusulas do “Termo de Referência”, bem como nos termos constantes da minuta editalícia, podendo claramente ser notado, que os padrões de desempenho e qualidade e as especificações são usuais do mercado. Fato este que por si só habilita este Poder a realizar a licitação, utilizando-se da modalidade Pregão.

II. DOS DEMAIS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO.

Em consonância com o art. 38 da Lei de Licitações, verifico que o procedimento da licitação foi iniciado com a abertura de processo administrativo, autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva (pag. 6), a indicação sucinta de seu objeto,

Rua Luiz Crispim, 29, Centro, Ibatiba-ES, CEP: 29.395-000

Telefone: (28) 3543-1806

E-mail: administrativo@camaraibatiba.es.gov.br



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

constando dos autos, o edital e respectivos anexos, original das propostas e dos documentos que as instruírem, termo de contrato e demais documentos relativos à licitação.

II.1 Da adjudicação por itens ou por lote

Em análise ao processo, pode-se verificar, mais precisamente das tabelas constantes do item 02 do Termo de Referência e da Minuta editalícia que a administração optou por realizar o referido procedimento, dividindo a compra em dois lotes, sendo um deles referente a móveis planejados, na forma das descrições e medidas informadas, e outro lote contendo cadeiras “presidenciais”.

No que se refere aos móveis planejados, verificamos que há uma certa quantidade de objetos que apesar de se apresentarem dentro de um mesmo universo, qual seja, móveis planejados, são itens facilmente individualizados. A Lei 8666/93 ao tratar sobre as compras da administração, determina entre outros as seguintes regras:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

V - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

[...]

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 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.

Como vimos, a regra geral prevista na lei 8.666/93, determina que com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos, as contratações devam ser divididas em tantas parcelas possíveis, desde que se demonstrem tecnicamente viáveis.



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

Na esteira desse entendimento, foi publicada a Súmula no 247 do TCU, que estabeleceu que:

*“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.*

Pelo exposto, apesar de não ser vedada, a aquisição de bens na forma como aposta no lote 01 deste procedimento, deve a mesma, na forma da legislação e da súmula 247 do TCU, ser justificada. Neste sentido é o entendimento da jurisprudência, senão vejamos:

*“Depara-se, portanto, que o edital abrange uma diversidade de objetos com características técnicas distintas, sem interferências e, que diante de sua independência, deveriam ser licitados de forma parcelada. (...) Assim, a intenção do legislador é que a licitação seja sempre realizada de forma parcelada quando houver viabilidade técnica e econômica, observada a modalidade pertinente para o valor total da contratação. Em outras palavras, **a lei estabelece que o administrador deve demonstrar a inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade, quando deixar de adotar o parcelamento**”. (TCE/MT - Processo nº 30503/2008).*

“Abstenha-se de realizar procedimentos licitatórios, mediante fracionamento de despesa, sem que a modalidade de licitação escolhida tenha permitido, comprovadamente, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993 (arts. 2º e 23, § 2º, parte final). (Acórdão 1049/2004 Primeira Câmara)”.

“O TCU determinou ao Ministério da Fazenda que, nas licitações cujo objeto fosse divisível, previamente à definição da forma de adjudicação a ser adotada, realizasse estudos que comprovassem as vantagens técnicas e econômicas da compra em lote único, comparativamente à parcelada, a fim de atender ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e à



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

Súmula/TCU nº 247 (item 9.2, TC-015.663/2006-9, Acórdão nº 3.140/2006-TCUIª Câmara)”.
“Avalie a viabilidade técnica e econômica do parcelamento de compras administradas por aquele órgão, em articulação com o solicitante, com o objetivo de aproveitar as peculiaridades do mercado, visando a economicidade, e que os resultados da mencionada avaliação figurem nos autos do processo de compra. (Acórdão no 496/1998 do Plenário).

Pelo exposto, sugiro que o setor responsável, colacione aos autos, justificativa que demonstre que a divisão dos bens contidos no lote 01, caso fosse realizada através de itens separados, se mostraria técnica e economicamente inviáveis, gerando prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

II.2 Da justificativa da contratação

No que se refere justificativa para a contratação, verifico que esta foi aposta nestes autos no EVENTO 1 e ITEM 3 do Termo de Referência, senão vejamos:

“Cumprimento-o cordialmente, presta-se o presente para informar a Vossa Senhoria a necessidade de realizar contratação de empresa especializada no fornecimento de móveis para atender a demanda da Câmara Municipal. É sabido que a Câmara está passando por uma reforma, é visível que alguns dos atuais móveis estão degradando devido as chuvas que entram na câmara, e o desgaste do tempo. Solicito ainda o registro de preço de cadeiras presidencial para que seja usado pelos vereadores, utilizando as atuais para os servidores da casa. Outrossim, é necessário a aquisição de uma TV maior para que seja utilizada pelos vereadores durante os discursos, palestras e outros. Considerando as justificativas apresentadas, solicito que seja providenciado por este setor o registro de preços dos objetos listados com a maior brevidade possível.

[...]

Considerando que a Câmara Municipal de Ibatiba-ES está sendo reformada com inauguração prevista para este ano corrente e que



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

a mesma possui a necessidade de ser remobiliada para otimizar o espaço físico funcional, de modo a propiciar condições favoráveis de trabalho e aproveitamento de espaço para os servidores e vereadores; Justifica-se a presente contratação pela necessidade de confeccionar e instalar móveis planejados em marcenaria material MDF, sob medida e a compra de cadeiras para as salas, setores e gabinete da Câmara Municipal de Ibatiba- ES. Com relação as cadeiras, a aquisição justifica-se pelo fato de que, além de existir um déficit de equipamentos, muitas daquelas que são atualmente usadas necessitam ser substituídas, pois estão em péssimo estado de conservação, não comportando reforma ou conserto. Para cumprir referidos dispositivos legais e alcançar os objetivos previstos, a Câmara Municipal de Ibatiba-ES deve adquirir os itens através da melhor proposta apresentada pelas empresas que as comercializam, agindo assim em conformidade com o que determina a Lei Federal 10.520/2002 concomitantemente com a Lei Federal 8.666/93, e suas alterações posteriores, que dispõe sobre licitações e contratos da administração pública em geral.”

Sobre a justificativa da necessidade da contratação, trata-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), a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam. Considerando que conforme citado acima, há nos autos a referida justificativa, entendo que tal requisito foi devidamente apresentado.

II.3 Termo de Referência e da definição do objeto

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do procedimento e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução quando for o caso. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

O Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida encontra-se EVENTO 3 e ANEXO 1 do Edital, contendo os requisitos básicos exigidos por lei.



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do órgão, 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.

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.

Assim, para evitar distorções, *“além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”*², tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).

² In PARECER Nº 02/2012/GT359/PGF/AGU, item 13.



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

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

Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame³, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

A propósito do orçamento estimativo, é recomendável que a Administração faça constar dos editais as planilhas que o detalham, constando os preços unitários considerados, ou a informação do local onde os interessados poderão obtê-las, em observância ao princípio da publicidade. Ressalta-se que tais planilhas devem ser obrigatoriamente acostadas no processo administrativo que fundamenta a licitação, após a fase de lances⁴.

No caso vertente, a pesquisa de preços e o orçamento apresentados nos EVENTOS 5 a 14 respectivamente, amoldam-se aos critérios exigidos, quanto aos seus aspectos formais.

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 de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma⁵.

Verifico que constam nos autos a demonstração e/ou indicação de rubrica específica e suficiente ou mesmo declaração do setor contábil, confirmando dotação orçamentária para contratação do serviço. (EVENTO Nº04)

Autorização para a abertura da licitação

³ Art. 18, I da LC nº 123/2006; Art. 6º do Decreto nº 6.204/2007 e art. 34 da Lei nº 11.488/2007.

⁴ Vide Acórdãos nº 714/2010-P e nº 718/2010-P do TCU.

⁵ Art. 7º, § 2º da Lei nº 8.666/93.



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES PROCURADORIA

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar 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. No presente caso, tal exigência foi cumprida conforme consta da página nº deste procedimento.

Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores do órgão, 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.

Nos autos, apesar da equipe estar informada preâmbulo do Edital, necessário se faz a juntada de ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio.

Da Minuta do Edital e seus Anexos

A Lei 8.666/93 dispõe acerca dos requisitos que deverão constar na minuta editalícia da futura licitação, neste sentido, e em conformidade com o art. 40 da citada lei, constata-se, inicialmente, à adequação da minuta do Edital.

Da Minuta do Contratual

Em análise à Minuta de contrato apresentada, esta nos parece satisfatória, atendendo em regra os requisitos previstos no art. 55 da Lei 8.666/93.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a proposição está em condições de ser aprovada, desde que observado o disposto no presente parecer, mais precisamente:

- a) **Juntada de ato de Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio.**
- b) **Anexar justificativa na forma do item II.1 deste Parecer.**



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES **PROCURADORIA**

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve 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, ou mesmo, de mérito ou conveniência da Administração, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente deste Poder Legislativo.

É o parecer. À consideração superior.

Ibatiba, 03 de fevereiro de 2022.

Leandro Santos Azeredo

Procurador

OAB/ES 16.231