



Parecer Jurídico

Pregão Presencial nº 005/2023 - SRP

Proc. Administrativo nº 076A/2023

EMENTA

PREGÃO PRESENCIAL – SERVIÇOS COMUNS ENGENHARIA - MODALIDADE E TIPO DE LICITAÇÃO - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - PROCESSAMENTO – REGULARIDADE.

1. RELATÓRIO.

O Município de Buerarema/BA apresenta minuta de Edital de PREGÃO PRESENCIAL aos interessados, visando obter a melhor oferta, concernente em MENOR PREÇO GLOBAL, para **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA VISANDO A MANUTENÇÃO DE PRÉDIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS DA SEDE E DISTRITOS DO MUNICÍPIO DE BUERAREMA/BA.** O procedimento foi enviado pelo Setor de Licitação à Consultoria jurídica para emissão de parecer.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.

De início, convém destacar que esta consultoria presta opinativo sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.



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

Ademais, entende-se que as manifestações desta Consultoria Jurídica são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da emanada neste parecer. Ou seja, o presente opinativo, como simples orientação jurídica, visa tão somente auxiliar a Administração Pública na tomada das decisões que atendam primordialmente o interesse público.

3. FUNDAMENTOS.

Conforme dispositivos constitucionais XXI, art. 37, CF/88) e infraconstitucional (art. 2º da Lei nº 8.666/93), a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública, assegurando condições de igualdade para as pessoas que do certame queiram participar.

Há que se ter em mente que, o art. 22 da Lei Federal de nº 8.666/93 estabelece diversas modalidades de licitação, ou seja, determina de que forma será conduzida a compra de bens e serviços nos órgãos públicos, indicando qual procedimento irá reger o procedimento licitatório. São elas: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão.

Em 2002, foi editada a Lei nº 10.520/02, que instituiu outra modalidade, denominada de pregão, cujo objetivo é desburocratizar o processo



licitatório, por meio do qual, diferente das demais modalidades, é permitida para a compra de bens e serviços comuns de qualquer valor, cujo julgamento das propostas antecede a fase de habilitação, admitindo que os licitantes de melhor classificação renovem as suas propostas oralmente.

São inúmeras as inovações observadas para a Administração contratante mediante aplicação do pregão, em razão de suas características procedimentais. Com efeito, a menor complexidade de seu modelo procedimental tem duas consequências diretas a serem destacadas: uma maior celeridade na contratação e o valor final do contrato mais vantajoso.

A redução do preço das contratações, com sensível vantagem para o Erário, tem por fundamento a possibilidade de redução do preço das propostas iniciais por meio dos lances verbais dos participantes e a não exigência de habilitação prévia ou de garantias, o que proporciona um considerável aumento do número de concorrentes, condição para uma maior competitividade.

Cumprе rеssaltar quе o prеgão, sеja prеsencial ou eletrônica, somente é válido para a aquisição dos chamados bens e serviços comuns, e pode ser adotado para os mesmos tipos de compras e contratações realizadas por meio das modalidades concorrência, tomada de preços e convite. Diversamente destas modalidades, o pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades.

Com efeito, bens e serviços comuns são aqueles com padrões de desempenho e qualidade que podem ser definidos objetivamente pelo edital de licitação, através de especificações usuais no mercado. Geralmente, são bens e serviços fornecidos por um grande número de empresas e facilmente comparáveis entre si. Neste caso, é fácil identificar o menor preço, único critério de julgamento no pregão. Logo, a escolha



desta modalidade de licitação parece adequada vez que o objeto em questão insere-se no que se entende por bens comuns.

Neste sentido, a despeito do objeto almejado ser tratado como um serviço comum, condição exigida na lei para a utilização da modalidade pregão, deve-se atentar para que tais serviços sejam objetivamente definidos no edital, seja no termo de referência ou através de estudo técnico preliminar, apresentando padrões e especificações reconhecidas e usuais do mercado nos termos do quanto previsto no Decreto regulamentador da matéria.

Destaque, porém, merece ser feito no tocante a descrição do objeto pretendido pela administração. Vale ressaltar que o pregão como modalidade de licitação possui exigências específicas, em especial na sua fase interna ou preparatória.

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

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

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



No presente caso, verifica-se que o objeto trata de serviços comuns de engenharia. Assim, a discussão que se apresenta refere-se ao objeto em tela tratar-se de um bem comum, condição para a utilização da modalidade pregão.

Para que os serviços de engenharia sejam caracterizados como comuns é requisito essencial que seus padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, porém, como “comum” é, como vimos acima, o que “não é raro”, faz-se necessário também que o mercado oferte de forma corriqueira, habitual, o serviço com esses padrões, de forma que suas utilizações sejam normalmente reconhecidas e aceitas como cotidianas pelos profissionais da área de engenharia.

O Tribunal de Contas da União já expediu a Súmula nº 257/2010 que minimiza as dúvidas a respeito de sua posição sobre a possibilidade de licitar serviços de engenharia pela modalidade pregão: “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002”.

Neste contexto, lastreado na doutrina e jurisprudência, pode-se concluir que é possível a licitação pela modalidade pregão para serviços de engenharia, desde que estes sejam caracterizados como comuns. Ressaltando que tal caracterização deverá ser feita pelo setor técnico do órgão ou entidade licitante.

3.1. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO.

O Sistema de Registro de Preços – SRP – está previsto na Lei 8.666/1993, em seu artigo 15, regulamentada pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (no âmbito da Administração Federal) que pode ser adotada como parâmetro.



Consiste em um meio formal para a administração pública registrar preços de determinado produto para futura e eventual aquisição.

Esse procedimento viabiliza diversas contratações, esporádicas ou sucessivas, por meio de um único processo, sem que haja necessidade de fazer uma nova licitação para cada aquisição no decorrer do período. Com isso, reduz os processos de licitação, otimizando tempo e investimentos, além de possibilitar a compra imediata, caso seja necessidade do setor. O sistema de registro de preços tem se mostrado uma alternativa simples e econômica para os órgãos públicos. Além de não correr o risco de comprar sem necessidade, os governos podem realizar uma única licitação para produtos que adquirem durante todo o ano.

Além disso, não precisam providenciar espaços para armazenagem de produtos, já que as aquisições podem ser feitas conforme a necessidade da administração. E o procedimento não obriga a Administração Pública a adquirir os bens licitados, se não precisar dos produtos licitados. No entanto, o fornecedor tem o compromisso de manter a proposta pelo tempo determinado no contrato, para atender ao setor, assim que houver necessidade.

Além de regular, previsto em lei, o sistema de registro de preço traz várias outras vantagens dentro de uma avaliação de conveniência.

A fase preparatória do pregão destinado a registro de preços encontra disciplina no artigo 3º, caput, da Lei 10.520/2002. Nos termos da Lei do Pregão, deverá a autoridade competente, entre outras especificações, justificar a necessidade de contratação e definir o objeto do certame, com a indicação do respectivo preço. Com efeito, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato são elementos integrantes do instrumento convocatório.



Destarte, a par desses elementos editalícios, a fase preparatória do pregão destinado a registro de preços pode ser sinteticamente compartimentada nos seguintes grupos: justificativa para o registro de preços, definição do objeto, aferição do preço de mercado, e demais atos preparatórios relacionados ao registro de preços. Além disso, insta verificar a expressa designação do pregoeiro e da respectiva equipe de apoio, bem como a regularidade do edital.

Inicialmente, cumpre distinguir justificativa para registro de preços de justificativa para aquisição de bens, pois, enquanto esta decorre de uma necessidade imediata da Administração, aquela reflete uma necessidade mediata. A fim de aclarar essa distinção, oportuno trazer à baila elucidativo paralelo estabelecido pelo ilustre professor Marçal Justen Filho entre o sistema de registro de preços e os meios comuns de contratação, in verbis:

No sistema de registro de preços, a principal diferença reside no objeto da licitação. Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica, a ser efetivada posteriormente pela Administração. **No registro de preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes. A proposta selecionada fica à disposição da Administração que, se e quando desejar adquirir, valer-se-á dos preços registrados, tantas vezes quantas o desejar (dentro dos limites estabelecidos no ato convocatório).**
(grifo nosso)



Verifica-se, assim, que a motivação do ato propulsor do processo de registro de preços não guarda identidade, ao menos absoluta, com a motivação da contratação. A funcionalidade de Intenção de Registro de Preços tem como finalidade permitir à Administração tornar públicas suas intenções de realizar pregão para registro de preços, com a participação de outros órgãos governamentais, que tenham interesse em contratar o mesmo objeto, possibilitando auferir melhores preços por meio de economia de escala.

A Lei nº 10.520/2002, em seu art. 11, estabeleceu que as compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, poderão adotar a modalidade pregão.

Consoante o artigo 3º, III, da Lei do Pregão, deverá constar dos autos do procedimento o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação. Caberá ao órgão gerenciador do sistema de registro de preços realizar ampla pesquisa de mercado visando aferir os preços efetivamente praticados antes da realização do certame. De acordo com os requisitos do edital, estabelece o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, que as minutas de editais de licitação devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

3.2. DEVIDO PROCESSO FORMAL.

É necessário que no instrumento editalício estejam presentes os elementos necessários a regularidade formal do processo, atendendo às regras contidas na Lei n.º 8.666/93- Lei de Licitações, na Lei n. 10.520/02 que institui a modalidade de licitação denominada PREGÃO, e na Lei Complementar nº 123/06 e nos normativos que regulamentam o SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO.



Deve-se observar as exigências previstas no art. 40 da Lei 8.666/93, contendo o edital: o objeto da licitação, com descrição sucinta, precisa e clara; prazo e condições para a assinatura do contrato de fornecimento para a execução do contrato e entrega do objeto da licitação; condições de habilitação e forma de apresentação das propostas; critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos; critério de aceitabilidade de preços unitário; critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção; condições de pagamento, prevendo prazo de adimplemento; critério de atualização financeira dos valores a serem pagos desde a data final do adimplemento até a data do efetivo pagamento; compensações financeiras e penalidades por eventuais atrasos e descontos por eventuais antecipações de pagamento.

CONCLUSÃO.

Tomando por base apenas os documentos encaminhados pelo Setor de Licitações da Prefeitura Municipal de Buerarema, esta consultoria jurídica opina pela possibilidade do Pregão para aquisição de bens comuns, **desde que atendido todos os pontos exigidos pela legislação, explanados neste opinativo.**

Assim opino, *sub censura*.

Buerarema, 03 de Abril de 2023

João Victor Dutra de Almeida

OAB/BA 69.987



A
Comissão de Licitação

O Prefeito Municipal de Buerarema/BA no uso de suas atribuições legais informa que após analisar o pedido das Secretarias Municipais e com base no parecer emitido pela Procuradoria Jurídica que define o PREGÃO PRESENCIAL como modalidade apropriada visando a Contratação de empresa especializada para a realização de serviços comuns de engenharia visando a manutenção de prédios, vias e logradouros públicos da sede e distritos do Município de Buerarema/Ba, autoriza a Comissão a proceder a abertura do procedimento legal de licitação com base na legislação vigente apontado no parecer jurídico, oriundo do processo administrativo nº 076A/2023 e seus anexos.

Gabinete do Prefeito, 04 de Abril de 2023


Vinicius Ibram Dantas Andrade Oliveira
Prefeito Municipal