

PROCESSO Nº:	2020/20321/00730
INTERESSADO:	Universidade Estadual do Tocantins – UNITINS
ASSUNTO:	Análise de procedimento licitatório para contratação de serviços de manutenção predial via registro de preços.

SGD: 2020/20329/015450

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. S.R.P. Contratação de serviços de manutenção predial. Fundamentação legal: Lei nº 8.666/1993. Lei nº 10.520/2002. Decreto nº 2.183/2004. Decreto nº 6.081/2020. Decreto nº 10.024/2019. Decreto nº 7.892/2013. POSSIBILIDADE. PROSSEGUIMENTO.

PARECER/UNITINS/ DIRJUR Nº 161/2020

I- DO RELATÓRIO:

Os autos em epígrafe foram autuados com vistas à elaboração de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico para registro de preços, visando à contratação de empresa especializada em manutenção predial.

Com o fim de instruir o processo foram anexados os documentos abaixo arrolados:

- MEMO/UNITINS/PROAF/COORDMST/Nº 44/2020, à fl. 02;
- Termo de Referência, às fls. 03/16;
- Estudo técnico preliminar, às fls. 18/20;
- Tabela de preços dos insumos tabela SINAPI, às fls. 26/164;
- DESPACHO/UNITINS/PROAF/DIR.ADM/C.C/Nº202/2020, à fl. 165;
- DESPACHO/UNITINS/PROAF/DIR.ADM/C.C/Nº203/2020 encaminhando os autos à Diretoria Financeira para emissão de dotação, à fl. 166;
- DESPACHO/UNITINS/DIRFIN Nº 041/2020, à fl. 167;
- Anexo II ao Decreto nº 6.046, de 10 de fevereiro de 2020- Solicitação de Compras – Bens/Produtos e Serviços (SC) nº 093, à fl. 172;
- Justificativa nº 036/2020, às fls. 175/179;
- Cópia da Publicação da Intenção de Registro de Preço nº 008/2020 no D.O.E./TO nº 5.719 de 06/11/2020, à fl. 184;
- Cópia da Publicação da PORTARIA/UNITINS/Nº 066/2020/GABREITOR no D.O.E./TO nº 5.568 de 23/03/2020 que designa os pregoeiros e equipe de apoio para dirigir os procedimentos licitatórios desta Pasta, à fl. 185;
- Cópia dos certificados de habilitação dos pregoeiros, às fls. 186/190;
- Minutas do Edital de Licitação e seus anexos às fls. 191/242;
- DESPACHO/UNITINS/CL Nº 044/2020 encaminhando os autos para análise e emissão de parecer jurídico, às fls. 243/244.



É o que há de mais relevante para relatar.

II- DA LEGALIDADE:

Ressalte-se, desde logo, por necessário, que a presente análise é realizada sob o prisma estritamente jurídico, com vistas a atender à disposição do parágrafo único do art. 38 da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Universidade Estadual do Tocantins - UNITINS, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, porquanto refoge do âmbito de competência desta Diretoria Jurídica.

Consoante o disposto no art. 3º da Lei n.º 8.666/1993, a licitação destina-se a garantir a obediência ao princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Observa-se, portanto, que a Administração está adstrita à rigorosa observância da legalidade, quando da realização de procedimento licitatório, em todas as suas etapas, razão pela qual é necessária a verificação acerca da conformidade, do caso em análise, com o que determina a legislação que rege a matéria.

II. 1- Da Adequação Do Objeto À Modalidade De Licitação Escolhida:

Conforme documentos carreados aos autos, o procedimento licitatório se dará na modalidade **Pregão Eletrônico do tipo maior percentual de desconto** a ser realizado para contratação de empresa para prestação de serviços de reparos de manutenção predial com fornecimento de materiais e mão-de-obra, na forma estabelecida nas planilhas de serviços e insumos diversos descritos no sistema nacional de pesquisa de custos e índices da construção civil – SINAPI.

Pois bem, as normas gerais do pregão são regulamentadas pela Lei federal nº 10.520/2002 e no Executivo estadual pelo Decreto nº 2.434/2005, na sua forma eletrônica, se rege pelo Decreto Federal nº 10.024/2019¹ e Decreto estadual nº 2.183/2004 destinando-se exclusivamente à contratação de bens e serviços comuns (incluídos os serviços comuns de engenharia), cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de **especificações usuais no mercado**, independentemente do valor estimado da contratação, nos termos do *caput* e do parágrafo único do artigo 1º da comentada Lei federal.

Nota-se, de plano, que neste aspecto esta modalidade se diferencia das demais, visto que não se atem a um patamar de valores atinentes à futura contratação, vale dizer, a escolha de sua

¹ Revoga o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.



adoção em detrimento das outras espécies licitatórias é feita em função de ter por objeto a aquisição de **bens e serviços comuns**.

Sobre o tema, BANDEIRA DE MELLO (2004, p. 518) preleciona que o pregão é “*a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública*”.

Passemos ao conceito de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: “*o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando a execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos*”.

Portanto, a utilização da modalidade licitatória do pregão eletrônico para a pretensa contratação é perfeitamente cabível, porquanto se tratar de bens comuns, suscetíveis de identificação objetiva. E com vistas a garantir maior economicidade e ampla concorrência se realizará na forma eletrônica.

Na questão procedimental é no artigo 3º, II e art. 5º do Decreto nº 2.434/2005 que estão disciplinados os regramentos da fase preparatória do pregão, a saber:

Art. 3º. São atribuições do titular do órgão gerenciador:

(...)

II - **designar o pregoeiro** e a sua equipe de apoio; (g.n.).

Art. 5º São atribuições do órgão solicitante:

I - justificar a necessidade da aquisição;

II - definir o objeto do certame de forma precisa, suficiente e clara, vedada especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição;

III - estabelecer os critérios de aceitação das propostas e as cláusulas do contrato.

IV - homologar o resultado da licitação e promover a celebração do contrato;

V - impor as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento.

Diante disso, passemos a análise dos critérios estampados na legislação retrocitada.

Consta dos autos a Justificativa nº 036/2020 (fls. 175/179) devidamente ratificada pelo Ordenador de Despesa, justificando e elucidando: (a) a necessidade da contratação, (b) adoção do Sistema de registro de preços, (c) preços praticados no mercado. Deste modo, atendidos os requisitos estampados no inciso art. 5º, I do decreto.

Concernente ao requisito previsto no inciso II, pela leitura do Termo de Referência Anexo I do Edital de licitação (fls. 214/225), ressaltando que os serviços de manutenção (preventiva e corretiva) seus quantitativos e respectivos custos unitários² foram descritos de forma clara e precisa

² Valores referenciados na tabela SINAPI (fls. 26/164).



sem incluir características irrelevantes e desnecessárias que teriam o condão de restringir a competição.

Por fim, no que se refere ao requisito do inciso II do art. 3º, foi atendido com a juntada da Portaria nº 066/2020 publicada no DOE nº 5.568 de 23/03/2020 que designa servidores desta Pasta para atuarem como pregoeiros, com a respectiva equipe de apoio e as cópias dos certificados de habilitação dos pregoeiros foi colacionada às fls. 186/190.

II. 2 - Do critério de Julgamento e adjudicação do objeto licitado:

Verifica-se que a modalidade de julgamento adotada será o “maior percentual de desconto” (previsão legal no 7º do Decreto nº 10.024/2019) conforme detalhado no Item 08 da Minuta de Edital e Item 04 do Termo de Referência anexo.

O maior desconto constitui um critério de julgamento decorrente do tipo de licitação **menor preço**. Na aplicação desse critério, o menor preço é apurado em razão de desconto oferecido pelos licitantes sobre o parâmetro de preços definido pela Administração no ato convocatório. Assim, quem oferece o maior desconto é considerado o vencedor do certame (não o menor valor nominal orçado).

Isto posto, malgrado o edital não adotar a terminologia menor preço propriamente dito, a consequência do critério de maior desconto é justamente a obtenção da menor oferta. Nesse sentido, colacionamos o escólio de Joel de Menezes Niebuhr sobre o tema:

Muitas entidades da Administração costumam promover licitação e julgá-las valendo-se do critério de ‘maior desconto’ para alguns objetos que desenham características peculiares, como o agenciamento de passagens aéreas, a aquisição de peças, etc. Nesses casos, a Administração define no instrumento convocatório uma tabela ou parâmetro de preço e os licitantes apresentam suas propostas oferecendo desconto sobre ela. Assim sendo, quem oferece o maior desconto é o vencedor. Essas licitações, na realidade, remetem ao tipo menor preço, porquanto o maior desconto equivale ao menor preço. Pura e simplesmente, o menor preço é apurado de maneira diferente da convencional, em razão de desconto³.

Nesse sentido se manifesta o Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

Assim, os argumentos apresentados pela UFPR para a adoção do registro de preços em razão do disposto nos incisos I e IV do artigo 3º da Lei 7.892/2013, relacionados às frequentes contratações e à dificuldade de estimativa de quantidades dos serviços a serem prestados são razoáveis. Embora seja possível estimar quantidades com base nas contratações passadas e nas características das instalações a serem preservadas, de fato, é amplo o rol de serviços e materiais a serem empregados, havendo tanto o risco de estimativas insuficientes quanto desnecessárias. Nessa linha foi o Acórdão 1.238/2016-Plenário, relatora a E. Ministra Ana Arraes, que reconheceu as dificuldades inerentes aos contratos de manutenção predial; as vantagens no modelo de licitação conjunta de serviços e materiais, em que a adjudicação é feita com base no maior desconto; e a validade da tabela Sinapi para estimativas de preços: Em primeiro lugar, o procedimento propicia a obtenção do melhor preço, a exemplo da forma utilizada pelo TCU, e evita o jogo de planilha, em que o licitante oferta maiores preços para itens com probabilidade de maior utilização. Em segundo lugar, evitaria o levantamento

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.



desnecessário de quantidades, as quais, em grande parte, são meramente referenciais. Em terceiro lugar, o modelo do desconto incluiria todos os materiais existentes naquela tabela, mesmo que incluídos posteriormente, e evitaria, desse modo, a formalização desnecessária de termos aditivos. Em quarto lugar, o procedimento atende aos princípios da eficiência e da licitação previstos no art. 37, caput, e seu inciso XXII, da Constituição Federal, e da competitividade de que trata o art. 3º, da Lei 8.666/93. O critério de julgamento menor preço auferido pela oferta de desconto sobre os preços da tabela Sinapi tem amparo no art. 9º, § 1º, do Decreto 7.892/2013, desde que os pagamentos dos serviços, durante a validade da ata de registro de preços, ocorram com base nos valores da tabela Sinapi da data da licitação, tendo em vista o disposto na Lei 8.666/1993 sobre reajustes anuais. (TCU, Inteiro Teor do Acórdão 1381/2018 – Plenário, Relator Walnton Alencar Rodrigues, data da sessão 20/06/2018) Deste modo, resta-se clarividente a adequação da modalidade de julgamento estipulada no edital ao previsto no art. 23, § 1º, da lei n.º 8.666/1993.

Por fim, convém reforçar ainda, que o Edital atende a Súmula nº 259 do TCU, *verbis*: “*Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor*”, ao dispor no Item 9.1 que as propostas devem se ater ao máximo dos preços estipulados no Edital.

Portanto, resta-se clarividente a adequação da modalidade de julgamento estipulada no edital ao previsto no art. 23, § 1º, da lei n.º 8.666/1993⁴.

II. 3- Do processamento da licitação pelo Sistema de Registro de Preços – SRP:

Conforme exposto no edital, pretende a UNITINS a formação de Ata de Registro de Preços. O sistema de registro de preços (SRP) traduz-se em um conjunto de procedimentos, que tem em vista possíveis contratações futuras, devendo ser adotados sempre que possível, conforme prevê o art. 15, II, da Lei nº 8.666/1993: “*As compras, sempre que possível, deverão: II - ser processadas através de sistema de registro de preços*”.

As hipóteses de cabimento do SRP estão insertas no Decreto estadual nº 6.081, de 07 de março de 2020, que regulamenta o SRP no Estado do Tocantins e dispõe quando é cabível sua utilização, *verbis*:

Art. 1º É regulamentado o Sistema de Registro de preços - SRP, destinado à aquisição de bens e à contratação de serviços no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas do poder Executivo Estadual, na conformidade deste Decreto.

Art. 3º. O sistema de Registro de Preços pode ser adotado quando:

- I - pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - por conveniência, na aquisição de bens ou na contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo;

⁴ 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.** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 08.06.1994.) (Grifo nosso).



IV - pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo exato a ser demandado pela Administração Pública.

Art. 7º A licitação para o registro de preços será realizada na modalidade Concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei Federal 8.666/1993, ou na modalidade pregão, nos termos da Lei Federal 10.520/2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

Ad argumentandum tantum, o registro de preços trata-se de um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital. **Portanto, o sistema de registro de preços pode ser adotado no caso em exame.**

Jorge Ulisses Jacoby em valiosa lição sobre o sistema de registro de preços obtempera:

O sistema de registro de preços é um procedimento especial de licitação- por não obrigar a aquisição do produto ou serviço- previsto em lei, efetivando-se por concorrência ou pregão sui generis, isto é, não obriga a Administração Pública a promover as aquisições, tornando-se flexíveis as compras e os serviços de acordo com suas necessidades diretas, não meramente estimativas e sem qualquer referência segura, além disso, a Administração seleciona a proposta mais vantajosa. O sistema de registro de preços garante com mais eficácia a isonomia, ampliando a competitividade, parcelando o objeto e, conseqüentemente otimizando a possibilidade de proposta mais vantajosa para futura e eventual contratação pela Administração.⁵

A utilização do sistema de registro de preços fundamentou-se no inciso II do Art. 3º do Decreto Estadual “(...) *objetivando, quando das eventuais aquisições de igual gênero, economicidade, eficiência, celeridade nos procedimentos e o atendimento irrestrito aos interesses coletivos e aos princípios norteados da atividade administrativa*”.⁶

E ainda, verifica-se que a Pasta providenciou a prévia divulgação da Intenção de Registro de Preços nº 08/2020 no Diário Oficial do Estado (fl.184) nos contornos da legislação de regência (art. 4º do Decreto nº 6.081/2020).

II.4 – Dos documentos necessários à análise:

a) Estimativa de preços:

A estimativa de preços é um dos requisitos fundamentais para que a Administração Pública possa efetivar a contratação de forma econômica, sendo, inclusive, obrigatória a juntada da pesquisa de preços ao processo administrativo e informado no ato convocatório divulgado.

In casu, a pesquisa de mercado foi realizada por meio de consulta ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI (fls. 26/164), em conformidade com o que estabelece o art. 43, inciso IV da Lei de Licitações.

⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e eletrônico**. 5ª Ed. Fórum: SP, 2013.

⁶ Fundamentação apontada no despacho nº 044/2020 (fls. 243/244).



Deste modo, tendo em vista as dificuldades inerentes aos contratos de manutenção predial, as vantagens no modelo de licitação conjunta de serviços e materiais, em que a adjudicação é feita com base no maior desconto, ratificam a validade da tabela Sinapi para estimativas de preços⁷.

b) Previsão orçamentária para custear a aquisição:

No que se refere à dotação orçamentária, **como regra geral, a dotação orçamentária é prescindível neste momento**, consoante se extrai da letra do Art. 7º, §2º do Decreto Federal nº 7.892/2013: “*Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para formalização do contrato ou outro instrumento hábil*”.

Tal previsão também se mostra presente no §2º, do Art. 7º, do Decreto Estadual nº 5.344/2015 e na Orientação Normativa AGU Nº 20, de 01 de abril de 2009 “*na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato*”.

A par da legislação comentada, neste momento foi demonstrada somente a classificação orçamentária em que ocorrerá a despesa através da Solicitação de Compras – Serviços/Materiais nº 93/2020 - Anexo II ao Decreto nº 6.046/2020, qual seja: Ação: 1236411574292, Natureza da despesa: 339039, Fonte: 101/240/104.

c) Estudo Técnico Preliminar:

O Decreto nº 10.024/2019 prevê que os processos de pregão na forma eletrônica devem conter estudo técnico preliminar (art.8º, I) nos moldes determinados no inciso IV do art. 3º da norma.

Assim, para atender o imperativo legal, colacionou-se às fls. 18/20 estudo técnico preliminar explicitando a necessidade da contratação e os quantitativos estimados, concluindo resumidamente “*(...) que a contratação da solução descrita mostra-se tecnicamente possível e absolutamente necessária para subsidiar o perfeito funcionamento dos setores e unidades da Universidade Estadual do Tocantins, sem interrupções*”.

d) Da Minuta do Edital e seus anexos:

Por fim, tendo em vista a exigência contida no parágrafo único do Art. 38 da Lei 8.666/93 “*As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração*”, a análise da Minuta do Edital de licitação e seus anexos, está orientada pelo que dispõem o Art. 40 da Lei 8.666/93, art. 10 do Decreto nº 2.183/2004 e Art. 5º, incisos III a V, do Decreto nº 2.4234/2005. Ei-los:

⁷ Acórdão 1.238/2016-Plenário, relatora a E. Ministra Ana Arraes.



Art. 40 (Lei n.º 8.666/93). O edital conterá 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:
[...]

Art. 5º (Decreto nº 2.434/2005) (omissis):

I - estabelecer os critérios de aceitação das propostas e as cláusulas do contrato.

IV - homologar o resultado da licitação e promover a celebração do contrato;

V - impor as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento.

Art. 10. (Decreto nº 2.183/2004). A sessão pública do Pregão Eletrônico é antecedida de edital, anunciado por aviso resumido, do qual consta:

I - o sítio eletrônico da sessão pública na Internet;

II - a data e hora de sua realização pelo sistema eletrônico.

No presente caso, verifica-se que o Edital de licitação atende todos os requisitos legais para seu processamento, contendo os elementos necessários para elucidar o regime que irá ser processada e as condições de participação dos interessados no objeto da licitação, logo observada a legislação pertinente.

Com relação ao Anexo I do Edital – Termo de referência (fls. 214/225) entende-se que foi elaborado de forma clara e objetiva obedecendo às formalidades legais e possui o conteúdo necessário para identificação da necessidade da contratação e os critérios para contratação (cujos elementos técnicos não são de apreciação desta diretoria).

No que tange à Ata de registro de preços - Anexo III do Edital (fls. 230/233) ressaltou que preencheu os requisitos legais aplicáveis ao instrumento, contendo as cláusulas indispensáveis para seu gerenciamento, notadamente, no que se refere ao prazo de vigência, obrigações das partes, sanções pelo descumprimento e cancelamento do registro de preços.

Por fim, quanto à Minuta de contrato - Anexo IV do Edital (fls.234/242) observou as exigências do art. 55 e incisos da Lei nº 8.666/1993 em suas cláusulas essenciais.

Visto isso, considera-se o Edital tal como apresentado para análise, apto ao regular prosseguimento.

III – CONCLUSÃO:

Deste modo, **CONSIDERANDO** *prima facie* a inexistência de vício legal ou administrativo que possa macular o procedimento em tela, emite-se parecer **FAVORÁVEL** ao prosseguimento do certame licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, para formação de ata de registro de preços com vistas à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de reparos de manutenção predial com fornecimento de materiais e mão-de-obra, para atender as necessidades da Universidade Estadual do Tocantins, conforme discriminado no Termo de Referência.





TOCANTINS
GOVERNO DO ESTADO



Por fim, à luz da competência da Procuradoria Geral do Estado do Tocantins – PGE na emissão de Pareceres e, ainda, em razão do Edital sob análise não constar do rol de instrumentos jurídico-administrativos dispensados da análise do mencionado órgão, nos termos do Decreto Estadual nº 4.733, de 07 de fevereiro de 2013, orienta-se o encaminhamento dos presentes autos à PGE para manifestação.

Salvo melhor juízo, é o parecer, que se submete à aprovação de Vossa Magnificência.

DIRETORIA JURÍDICA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO TOCANTINS – UNITINS, Palmas, 18 dias do mês de novembro de 2020.

(Assinatura eletrônica)

Valéria Heloáh Bandeira
Assessor Especial II

De acordo:

(Assinatura eletrônica)

Daniel Alencar Bardal
Diretor Jurídico Interino

PORTARIA/UNITINS/Nº.265/2020/GABREITOR, de 17/11/2020

