



PROCESSO Nº: 2023007440

SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

ASSUNTO: Análise de minuta de edital

PARECER Nº 548/2023/GAB/PGM

RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento licitatório encaminhado a esta Procuradoria do Município pela Superintendência de Compras e Licitações (fl. 254), em observância ao art. 61 do Decreto Municipal nº 1.031/2015, para análise da minuta de Edital e Anexos de Pregão Eletrônico para Registro de Preços (fls. 187-253), que tem como objeto "*futura contratação de empresa especializada para prestação de serviços de transporte escolar dos alunos da zona rural, do Ensino Infantil e Fundamental, regularmente matriculados na rede ensino do Município de Palmas-TO e entidades conveniadas, e ainda, para transporte dos servidores modulados nas Unidades Escolares do perímetro rural. A prestação será por quilômetros rodados, cujas condições, especificações e quantitativos estão estabelecidos no Edital e seus anexos*", de interesse da **Secretaria Municipal de Educação**, no valor total estimado de R\$ 35.274.939,00 (trinta e cinco milhões duzentos e setenta e quatro mil novecentos e trinta e nove reais), conforme previsto no TERMO DE REFERÊNCIA Nº 20/2023 (fls. 141-153).

2. Constatam dos autos os seguintes documentos:

- a) Memorando nº007/2023/SPE/SEMED (fls. 04-08);
- b) Estudo Técnico Preliminar (fls. 17-105);
- c) Solicitações de Propostas Comerciais (fls. 106-133);
- d) Mapa Apurativo de Cotação de Preços (fls. 134-135);
- e) Justificativa (fls. 136-140)
- f) Termo de Referência nº 020/2023 (fls. 141-165);
- g) Pedido de Aquisição (fls. 166-171);
- h) Autorização de abertura de processo de licitação (fls. 172);
- i) Despacho nº449/2023-CG, Comitê de Governança (fls. 174-175);
- j) Certificado de Verificação e Regularidade nº176/2023/SETCI/CGM/GAB (fls. 176-184);



- k) Designação de pregoeiros – publicação DOM (fls. 185);
- l) Minuta Edital de Pregão Eletrônico e Anexos (fls. 186-253);

3. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

4. Embora os autos tenham sido encaminhados para análise das minutas apresentadas, é necessária prévia verificação do cumprimento dos requisitos preliminares indispensáveis à instauração do procedimento licitatório.

5. DO ADEQUADO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO.

6. O Estudo Técnico Preliminar é o documento que compõe a primeira etapa do planejamento da contratação, caracterizando o interesse público envolvido e dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela continuidade do processo de contratação. Quando elaborado de forma correta, o ETP pode reduzir o risco de a Administração contratar algo que seja inviável tecnicamente, economicamente e ambientalmente, ou que não atenda, de maneira adequada, às necessidades do órgão ou entidade.

7. A diretriz passa a ser entender mercado e suas possibilidades e avaliar a demanda a ser atendida, para considerar a pertinência, o custo-benefício e a adequação de objeto para o que se precisa, efetivamente, de modo a se chegar à melhor contratação, que nem sempre será aquela de menor valor em reais, mas a mais vantajosa em todo o conjunto de variáveis.

8. Para superar esse desafio, é necessário um esforço para aprimorar o planejamento dos órgãos públicos, buscando a eficiência e eficácia em suas operações. Isso envolve a criação de um sistema de gestão mais ágil e transparente, com processos bem definidos e responsabilidades claras. Além disso, é fundamental investir na capacitação dos servidores, proporcionando treinamentos e atualizações constantes, para que possam lidar de forma eficiente com as demandas que surgem.

9. Quanto ao Estudo Técnico Preliminar, verifica-se a necessidade de demonstração do levantamento realizado. Tal documento tem como propósito identificar e descrever as necessidades específicas relacionadas ao transporte coletivo, como horários, itinerários, capacidade de passageiros, localidades atendidas e requisitos de segurança e atual estado de conservação da frota.

10. É importante esclarecer se houve a análise quais alternativas foram consideradas antes de chegar à conclusão de que a contratação emergencial de serviços de transporte coletivo como



solução mais adequada com a apresentação dos motivos pelos quais outras opções, como transporte individual, uso de aplicativos de transporte ou sistemas de compartilhamento, não são viáveis ou suficientes para atender à demanda emergencial.

11. Recomendamos que essas instruções de documentos sejam devidamente preenchidas, com embasamento em dados e informações coletados pelos setores responsáveis. Essa documentação robusta e fundamentada certamente contribuirá para uma tomada de decisão mais assertiva, demonstrando de forma clara a necessidade emergencial da contratação de serviços de transporte coletivo e seus benefícios imediatos para a organização. Recomenda-se incluir nos autos as memórias de cálculo, planilhas e os documentos que lhe dão suporte.

12. Compreende-se que um planejamento livre de falhas trata-se de um fato de difícil alcance. Falhas na prestação de um serviço, como atrasos, erros, insatisfação dos clientes e retrabalho, são apenas algumas das consequências possíveis quando não há um planejamento sólido. Além disso, a falta de planejamento pode resultar em possíveis prejuízos ao erário.

13. Por outro lado, um planejamento bem elaborado proporciona uma base sólida para a execução das atividades. Ele permite antecipar possíveis obstáculos, estabelecer metas claras, identificar recursos necessários e definir responsabilidades. O planejamento adequado também ajuda a minimizar riscos, otimizar processos e garantir que os objetivos sejam alcançados de forma eficiente.

14. Em resumo, é preciso aprimorar o planejamento, investindo em processos mais eficientes, tecnologias avançadas e capacitação dos servidores. Ao buscar constantemente a melhoria e a inovação, os órgãos públicos poderão oferecer um serviço mais eficiente e ágil, atendendo melhor às necessidades da população. O presente tópico tem como objetivo reforçar a necessidade de constar elementos necessários e suficientes para elaborar devidamente as propostas e detalhar os serviços contratados a fim de atender o disposto no artigo 6º, IX, da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 e no artigo 3º, I e II, da Lei 10.520 de 2002

15. Tal entendimento também vai de encontro ao disposto na Súmula 177 do TCU que assim aduz:

16. A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

17. Na fase interna compete à Administração proceder estudos detalhados sobre as características do objeto, modo de comercialização e preços praticados no mercado, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação

18. DO PARCELAMENTO DO OBJETO

19. Em vias de discussão, o presente tópico servirá para fins de orientação à Pasta, no que



concerne à eventual nova licitação para prestação dos serviços ora contratados neste processo.

20. Com vistas a ampliar a competitividade e possibilitar a economia de escala, com o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, a Lei 8666/93 estabeleceu em seu artigo 23, §1º, a obrigatoriedade da Administração Pública em promover o parcelamento do objeto, quando houver viabilidade técnica e econômica para tanto.

21. No entendimento de Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª edição, o objetivo maior da obrigatoriedade do parcelamento do objeto é a ampliação das vantagens econômicas para a Administração, na medida em que se reduzem as despesas administrativas. Para referido autor "a possibilidade de participação de maior número de interessados não é objetivo imediato e primordial, mas via instrumento de se obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar em elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares."

22. Isso implica em dizer que, embora a Lei tenha adotado como regra o parcelamento do objeto, o mesmo somente se justifica e fundamenta quando houver viabilidade técnica e, principalmente, ganho econômico para a Administração Pública. Nesse sentido a Decisão 348/1999, Plenário do TCU:

"Na forma do art. 23, § 1º da Lei 8666/63, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda de economia de escala. Não se pode esquecer, e nisso andou bem o legislador, que a licitação é procedimento administrativo que visa, entre outros aspectos, a que a Administração contrate de forma mais vantajosa possível. Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha ocasionar economia de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública."

23. No mesmo sentido, o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que no Parecer nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, manifestou da seguinte forma:

"Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o

CSM



processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido".

24. A ausência de prejuízo econômico também é requisito estabelecido na Súmula 247 da Corte de Contas para o parcelamento do objeto:

"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."

25. Dessa Súmula extrai-se a necessidade da Administração adotar a licitação por itens quando não houver perda de economia de escala e prejuízo ao conjunto ou complexo. Nessa linha, o certame ocorrerá em um único instrumento convocatório, que estabelecerá diferentes objetos, autônomos entre si, em que cada licitante poderá oferecer propostas para cada um deles ou parte deles. Embora materialmente consubstanciado em um único documento, o certame poderá originar vários contratos, a depender do número de itens existentes e dos licitantes vencedores. Pode-se dizer, então, que são várias licitações em um único procedimento.

26. Assim por todo o exposto, a jurisprudência acima colacionada, nas aquisições de bens e insumos a Administração Pública deve sempre que possível adotar o parcelamento do objeto que, caso não seja possível, deve ser consignada a justificativa de ordem técnica ou econômica para isso.

27. Existem basicamente três formas de parcelamento do objeto: (a) licitar por item e não de forma global, de tal sorte que um concorrente possa fazer sua oferta só do(s) item(ns) que ele tem condições de licitar; (b) admitir proposta de quantidade inferior ao total que está se licitando; e (c) realizar licitações de parcelas separadas do objeto.

CDT



28. **Destarte, a divisão do objeto em itens é a regra, devendo a Administração, ao não** adjudicar um objeto divisível por itens, motivar e justificar adequadamente a sua medida, sob pena de descumprir os princípios da competitividade e da proposta mais vantajosa para a administração.

29. A contratação do serviço de transporte escolar deve prestigiar a máxima competitividade com o propósito de se obter a contratação mais vantajosa para o Poder Público, podendo serem adotadas as modalidades licitatórias legalmente previstas nas Leis Federais nº 8.666/93 e 10.520/02, existindo, ainda, a possibilidade de emprego do instituto do credenciamento (Art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93 e art. 35, parágrafo 2º, c/c o Anexo I, inc. IV, e o item 03 do Anexo VII-B da IN MPOG nº 05/2017) para contratação do(s) prestador(es) do serviço de transporte escolar, em caráter excepcional, via chamamento público, aplicável apenas em caso de justificada a inviabilidade de competição e da comprovação de que o interesse da Administração será melhor atendido mediante a contratação de um maior número possível de prestadores do serviço;

30. **Orientamos também para que na justificativa de adoção por lotes, se faça uma análise se esse modelo reduzirá o número de participantes na licitação de acordo com a dinâmica do mercado e que a medida se revelou opção viável para o alcance do interesse público.**

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

31. O Sistema de Registro de Preços-SRP é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Não se trata, pois, de uma nova modalidade de licitação.

32. Após efetuar os procedimentos do Sistema de Registro de Preços, é assinada uma Ata de Registro de Preços, documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas.

33. A adoção do Sistema de Registro de Preços está prevista, inicialmente, no art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666/93, “*in verbis*”:

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

(...)

II – ser processadas através do Sistema de Registro de Preços;

(...)

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.



§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

34. Sobre o tema, confira-se a lição do professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira¹:

É importante ressaltar que o registro de preços não é uma modalidade de licitação, mas, sim, um sistema que visa racionalizar as compras e serviços a serem contratados pela Administração.

O registro de preço não possui a finalidade de selecionar a melhor proposta para celebração de contrato específico, como ocorre normalmente nas licitações e contratações de objeto unitário. Ao contrário, no sistema de registro de preços o intuito é realizar uma licitação, mediante concorrência ou pregão, para registrar em ato os preços de diversos itens (bens ou serviços), apresentados pelos licitantes vencedores, que poderão ser adquiridos pela Administração, dentro de determinado prazo, na medida de sua necessidade.

(...)

O objetivo do registro de preços é racionalizar as contratações e efetivar o princípio da economicidade. Em vez de promover nova licitação a cada aquisição de produtos e serviços, necessários para o dia a dia da máquina administrativa, a Administração realiza uma única licitação para registrar os preços e realizar, futura e discricionariamente, as contratações.

35. Observa-se, portanto, que o SRP é adequado para compras, por meio de licitação na modalidade concorrência ou pregão; a existência de preços registrados, por período não superior a um ano, não obriga a Administração a firmar contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

36. Além disso, cumpre ressaltar que o Decreto Municipal nº 946/2015, observando as peculiaridades regionais, regulamentou o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Município de Palmas, e no seu art. 3º estabeleceu as hipóteses nas quais se reputam adequadas a sua utilização:

¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 4 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: MÉTODO: 2016. Página 382.



Art. 3º O Sistema de Registro de Preços pode ser adotado nas seguintes hipóteses:

I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II – quando 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 – quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou,

IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

(...)

37. Portanto, a adoção do Sistema de Registro de Preços deve guardar pertinência com as hipóteses previstas no art. 3º do Decreto Municipal nº 946/2015, sendo instrumento útil à Administração como forma de otimizar as compras administrativas. A minuta do edital faz referência ao referido Decreto, no seu preâmbulo (fl. 187). Não obstante, **consta nos autos a justificativa (fls. 138) referente à escolha do Registro de Preços.**

38. Embora este procedimento possibilite mais eficiência nas aquisições públicas, notadamente nos casos de necessidade de contratações frequentes, entregas parceladas, serviços remunerados por unidade de medida ou dificuldade de previsão do quantitativo a ser demandado, o SRP não pode ser aplicado indiscriminadamente, posto que existem ocasiões em que este procedimento não é pertinente.

39. Especificamente sobre o transporte de estudantes da rede municipal de ensino, embora a Lei Nacional n.º 14.133/2021 preveja a possibilidade o SRP ser utilizado tanto para bens como serviços (art. 82, § 5º e 6º, c/c art. 85), o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG² entendeu que “o sistema de registro de preços não é apropriado para a contratação de transporte escolar por não conter esse serviço as incertezas que justifiquem a utilização de tal forma especial de contratação, já que o quantitativo a ser contratado e o período do seu fornecimento são certos e determinados, não se tratando de hipótese sujeita à discricionariedade do administrador. De igual modo, também não se verifica a necessidade de contratações frequentes dentro do mesmo exercício financeiro, já que se sabe previamente o quantitativo total e a quantidade de vezes em que o serviço é demandado. Não se cogita, ainda, de serviço remunerado em regime de tarefa ou por unidade de medida, tendo em vista que o preço da contratação depende das características do terreno, do relevo do trajeto, da quantidade de alunos etc”.

² TCE-MG – Processo nº 1040578 – Denúncia.



40. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO³ considerou irregular a utilização do sistema de registro de preços no caso de contratação de transporte escolar, em afronta ao art. 3º, II, do Decreto n.º 7.892/2013.

41. Em contraposição, temos entendimentos favoráveis advindos dos TCEs de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. TRANSPORTE ESCOLAR. POSSIBILIDADE. INCONSISTÊNCIAS E IRREGULARIDADES NA DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA PELA CONTRATADA. NEGLIGÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. 1. É adequada a adoção do sistema de registro de preços para a contratação de transporte escolar e extraescolar, quando constar previsão de remuneração dos serviços por unidade de medida (quilômetro rodado), passível de alteração. 2. A fiscalização do contrato, para muito além de uma faculdade, é um dever do administrador e deve ser rigorosamente observada, sobretudo nos contratos de prestação de serviços de transporte escolar, cuja natureza exige a observância de diversas normas necessárias à garantia de segurança dos alunos da rede pública. ((TCE-MG - DEN: 1007350, Relator: CONS. SUBST. HAMILTON COELHO, Data de Julgamento: 28/11/2017, Data de Publicação: 26/01/2018)

EMENTA - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PREGÃO PRESENCIAL PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR ATADE REGISTRO DE PREÇOS PESQUISA DE MERCADO AUSÊNCIA DE 3 (TRÊS) COTAÇÕES FINALIDADE ATINGIDA PROPOSTAS VENCEDORAS REGISTRADAS SOB MÉDIA DE PREÇO PRATICADA REGULARIDADE. O fato de não existir 3 (três) cotações na pesquisa de mercado realizada, por si só, não gera a irregularidade do procedimentolicitatório, visto que se deve analisar o caso concreto, partindo sempre do pressuposto que a sua finalidade primeira é nortear a administração quanto aos preços praticados no mercado. Inexistindo qualquer elemento que aponte para eventual prejuízo sofrido pela administração, sendo as propostas vencedoras registradas sob uma média de preço que normalmente se pratica, verificado que a pesquisa de mercado realizada atende às finalidades que dela se esperam, bem como constatado que os atos desenvolvidos em conformidade com os dispositivos legais pertinentes, o procedimento licitatório e a ata de registro de preços são declarados regulares. ACÓRDÃO: Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 14ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara,

³TCE – RO – Acórdão APL – TC – 00212/18. Processo n.º 00001/18.



realizada de 22a 25 de junho de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade do procedimento de licitação na modalidade Pregão Presencial n.º 019/2017 - Ata de Registro de Preços n.º 21/2017 (1ª fase), realizada pela Prefeitura Municipal de Rio Brillante. Campo Grande, 25 de junho de 2020. Conselheiro Marcio Campos Monteiro Relator (TCE-MS - LICITAÇÃO TRANSPORTE ESCOLAR: 139142017 MS 1827232, Relator: MARCIO CAMPOS MONTEIRO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2532, de 15/07/2020)

42. Nesse sentido, esta consultoria informa que com relação à adoção do procedimento de registro de preços não há um entendimento consolidado com relação a referida matéria. Nesse sentido, considera-se que a adoção do Sistema de Registro de Preços se dê nas hipóteses previstas na legislação de regência, a fim de serem evitadas situações caracterizadas pela utilização total e imediata da ata, o que descaracterizaria o registro de preços, sendo verdadeiro contrato de aquisição dos bens dos quais a Administração necessita, **situação essa que tornaria imprescindível a demonstração da reserva de dotações orçamentárias para a realização do certame licitatório.**

PROCEDIMENTO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS - IRP

43. O procedimento de Intenção de Registro de Preços consta do art. 4º do Decreto Municipal nº 946/2015, nos seguintes termos:

Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, a ser utilizado pelos órgãos e entidades indicados no caput do art. 1º deste Decreto.

§ 1º O procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP é:

I – operacionalizado por meio do sistema informatizado de licitações utilizado no Município;

II – utilizado para o registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do art. 5º e inciso II e caput do art. 6º deste Decreto.

§ 2º Enquanto não implementado a IRP via sistema informatizado, cabe à Secretaria Municipal de Finanças a publicação, em imprensa oficial, dos registros de preços a serem realizados, para fins de manifestação de interesse, a qual deve ocorrer no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contados da publicação do aviso de IRP.

§ 3º A divulgação da intenção de registro de preços pode ser dispensada nos casos de sua inviabilidade, de forma justificada.



44. Assim, o órgão gerenciador deve providenciar a instrução dos autos com a documentação que comprove a divulgação da Intenção de Registro de Preços, ou, se for o caso, justificar sua dispensa, quando houver inviabilidade.

45. No caso dos autos, **não consta a juntada da publicação do aviso de intenção de Registro de Preços no Diário Oficial do Município de Palmas, de forma que resta a necessidade de constar justificativa nos autos.**

MODALIDADE LICITATÓRIA – PREGÃO (FORMA ELETRÔNICA)

ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO

46. O Pregão consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002, para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

47. Nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

48. Quando a pretensão da Administração for o Registro de Preços para aquisição de bens e serviços comuns, prescreve o art. 11 da Lei nº 10.520/2002, que poderá ser adotada a modalidade Pregão:

Art. 11. 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, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

49. No mesmo sentido, embora também seja possível a utilização da concorrência para o registro de preços (*ex vi* do §3º, I, do art. 15 da Lei nº 8.666/1993), prevê o art. 7º do Decreto Municipal nº 946/2015 (*Dispõe sobre o regulamento do Sistema de Registro de Preços no âmbito do Município de Palmas*) que:

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei 8.666/93, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei 10.520/02, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

50. Acrescente-se que, nos termos do §1º do art. 3º do Decreto Municipal nº 1.955, de 13 de outubro de 2020: “*A classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica, com as devidas justificativas do Órgão requisitante*”. Assim, é **recomendável** que se proceda com a devida justificativa, pelo órgão técnico competente, quanto à natureza comum dos objetos a serem licitados na modalidade pretendida.

207



51. Acrescente-se que, no âmbito Federal, foi editado o Decreto nº 10.024/2019, que previu a possibilidade de aplicação obrigatória do regramento nele estabelecido, na sua forma eletrônica, para os demais entes da federação, em regra, quando a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns utilizarem recursos da União **decorrentes de transferências voluntárias**, exceto nas hipóteses em que a lei ou a regulamentação específica do repasse disciplinarem de modo diferenciado:

Art. 1º (...)

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

52. Dispõe o art. 1º da **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 206, DE 18 DE OUTUBRO DE 2019, do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão (grifei)**:

Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes prazos para que os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital **ou municipal**, direta ou indireta, **utilizem obrigatoriamente a modalidade de pregão, na forma eletrônica**, ou a dispensa eletrônica, **observadas as regras previstas no Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**, quando executarem **recursos da União decorrentes de transferências voluntárias**, tais como convênios e contratos de repasse, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns:

(...)

II - a partir de 3 de fevereiro de 2020, para os Municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e entidades da respectiva administração indireta;

III - a partir de 6 de abril de 2020, para os Municípios entre 15.000 (quinze mil) e 50.000 (cinquenta mil) habitantes e entidades da respectiva administração indireta; e

IV - a partir de 1º de junho de 2020, para os Municípios com menos de 15.000 (quinze mil) habitantes e entidades da respectiva administração indireta.

53. **No caso dos autos, não há nenhuma informação que indique a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns com a utilização de recursos da União, decorrentes de transferências voluntárias, razão pela qual será irrestritamente utilizado na fundamentação**

CAE



deste opinativo o Decreto Municipal nº 1.955, de 13 de outubro de 2020, que *Regulamenta a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública Municipal.*

54. Ademais, no preâmbulo da minuta de edital (fl. 187), no campo descrito “REGIME LEGAL”, foi expressamente mencionado o referido Decreto Municipal.

FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO

55. Acerca da fase preparatória da licitação, na modalidade Pregão, prescreve o art. 3º da Lei nº 10.520/2002:

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; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, 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.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

Justificativa da necessidade de contratação

56. Deve constar no feito apresentação de justificativa para a necessidade da contratação e do seu quantitativo.

57. Neste sentido, o art. 33, § 1º, do Decreto Municipal nº 1.031/2015, dispõe:



art. 33 (...)

§ 1º As justificativas para realização da despesa deverão ser detalhadas e completas, compatíveis com a finalidade do objeto a ser adquirido ou contratado.

58. Constatam dos autos a **justificativa** subscrita pelo Secretário da pasta, às fls. 136-140, e no item 04 do Termo de Referência (fl. 141), em atendimento a esta necessidade.

Definição do objeto do certame

59. No Termo de Referência, a definição do objeto consta do item 02 (fl. 141) e a descrição do objeto consta do item 05 (fls. 144-145), que faz referência ao **anexo 1** do referido documento (fls. 154-164).

60. Conforme art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002, supratranscrito, a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição. Portanto, **recomenda-se** que haja total observância à mencionada regra de definição do objeto, já que concernente à atividade eminentemente técnica, de responsabilidade exclusiva das autoridades responsáveis pela elaboração do Termo de Referência.

61. De posse dos autos, verifico que os objetos dos editais foram especificados, considerando, o tipo de veículo e capacidade, quilômetros rodados por dia, horário e escolas atendidas.

Exigências de habilitação

62. O art. 4º, inciso XIII, da Lei nº 10.520/2002 determina que *“a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira”*.

63. As exigências de habilitação constam da minuta de edital, no **item 12** e subitens (fls. 197).

64. Registro, por oportuno, que nos termos do disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, o edital somente deve admitir *“as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”*. Essas exigências devem ser proporcionais à complexidade do objeto a ser contratado.

65. Por se tratar de tema eminentemente técnico, **recomenda-se** que o setor competente observe a referida regra.

Critérios de aceitação das propostas

66. Os critérios de aceitação das propostas constam do **item 10** da minuta de edital, às fls. 196-197.

Sanções por inadimplemento



67. As sanções por inadimplemento constam do **item 21** e subitens da minuta de edital (fls. 204-205).

Cláusulas do contrato

68. As cláusulas do contrato constam no Anexo IV do edital, às fls. 236-248.

Fixação de prazo para fornecimento

69. O prazo para fornecimento consta do item 8 do Termo de Referência (fl. 146) e subcláusula 2.1 da minuta contratual (fl. 237).

Orçamento

70. Quanto ao valor estimado para a contratação, consta do item 07 do termo de referência (fl. 146), que especifica o valor total estimado de R\$ 35.274.939,00 e em conformidade, consta o valor estimado no **item 07 do Anexo II** (fl. 212).

71. **Alerte-se** ao setor competente que verifique se foi cumprido o teor do art. 34 do Decreto Municipal nº 1.031 de 29 de maio de 2015:

Art. 34. Os valores estimados das despesas poderão ser obtidos através de:

I - cotações de preços, no mínimo três, preferencialmente colhidas no mercado local;

II - preços fixados por órgão oficial competente;

III - preços constantes no sistema de registro de preços do Município de Palmas ou de órgãos do Estado do Tocantins ou da União;

IV - preços para o mesmo objeto em outros órgãos, desde que em condições semelhantes.

§ 1º O valor estimado das despesas deverá espelhar a realidade do mercado, sob pena de responsabilização funcional de todos os agentes públicos responsáveis direta ou indiretamente.

§ 2º O valor estimado deverá ser a média dos preços obtidos na pesquisa realizada. (Alterada pelo Decreto nº 1.769, de 6 de agosto de 2019)

§ 3º No caso de compras, a estimativa total considerará a soma dos preços unitários (multiplicados pelas quantidades de cada item).;

72. É **recomendável** se observar a necessidade de uma maior pesquisa. Além de ser responsabilidade do órgão licitante a verificação do cumprimento do disposto no art. 34 e seus parágrafos citados, é recomendável sua total observância, mediante revisão do orçamento, caso necessário.

73. Ademais, anote-se que o Decreto Municipal estabelece apenas o número mínimo de cotações que, obrigatoriamente, devem nortear os valores estimados para a despesa. No entanto, no caso

CP 17



concreto, é **recomendável** e mais prudente por parte da Administração Pública realizar uma pesquisa mais ampla de mercado, com o fim de atingir o objetivo que norteia todas as licitações públicas nacionais, que é a obtenção de proposta mais vantajosa, conforme preceitua o art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos 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.

74. Embasando essa orientação, há também o art. 15, inciso II e V, §1º, da Lei nº 8.666/1993:

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

(...)

II – ser processadas através do Sistema de Registro de Preços;

(...)

V – balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública;

§1º O registro de preço será precedido de ampla pesquisa de mercado. (grifo nosso)

75. Neste sentido, destaque-se decisões do **Tribunal de Contas da União**, demonstrando que a estimativa de preços deve ser feita depois de ampla pesquisa, que definitivamente não se exaure com apenas a apresentação de 3 (três) proposta de empresas do setor privado:

Na elaboração do orçamento estimativo da licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisa com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio ampla, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária (Acórdão 1445/2015. Plenário. Min. Rel. Vital do Rêgo).

É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes de parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgão ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos. (Acórdão 2816/2014 – Plenário, TC 000.258/2014-8, Min. Rel. José Múcio Monteiro, 22/10/2014).



76. Com isso, sugere-se que a pesquisa de mercado seja mais ampla, utilizando-se de outros meios que não apenas a cotação de preços colhida no mercado local, mas, também, e principalmente, balizando-se por preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

77. Reitera-se que cabe ao Município licitante realizar a mais ampla pesquisa de preços possível, aderindo ao que a Corte de Contas da União chama de “cesta de preços” a fim de alcançar um preço referencial aceitável.

78. Em atenção aos apontamentos elaborados pelo Controle Interno às folhas 178 e seguintes, evidentemente não é possível que seja arbitrado de maneira abstrata um dado percentual para se fixar uma faixa de “preço aceitável” para se estabelecer o preço de referência. No entanto, isso não exime a Administração Pública licitante de apresentar uma justificativa técnica quando houver uma considerável dispersão ou disparidade de preços considerados na pesquisa para a formulação do preço referencial, como deveria ter acontecido no caso em comento. Nesse sentido, cabia ao órgão licitante aperfeiçoar a descrição das especificações do objeto pretendido, assim como lapidar a pesquisa de mercado feita para que fosse condizente, ao máximo, com o objeto intencionado considerando a diferenciação qualitativa dos veículos.

79. Nesta senda, cabe ponderar que o transporte, por si só, já representa atividade potencialmente desafiadora para veículos mais velhos ou com maior quilometragem. Porém, no caso em tela, há ainda o agravante de que tal serviço destina-se ao transporte escolar de crianças e adolescentes. Tal contexto fático, per se, demonstra a justa exigência efetuada pelo edital, na medida em que não se afigura plausível que o Município admita contratar um serviço – com valor orçado significativo – cujos instrumentos possam colocar em risco seus usuários, importando em prejuízos diretos e indiretos àqueles e à própria Administração.

Designação do Pregoeiro e da Equipe de Apoio

80. Consta do processo o ato de designação do pregoeiro e respectiva equipe de apoio, materializado na reprodução no Diário Oficial do Município nº 3.218, de 11/05/2023, sendo a Portaria nº 071, de 11 de maio de 2023 (fl. 185).

81. Observe-se que o art. 11 e seus parágrafos, do Decreto Municipal nº 1.955/2020, prescrevem que:

Art. 11. Caberá à autoridade máxima, no âmbito da Administração Pública Municipal de Palmas, designar agentes públicos para o desempenho das funções deste Decreto, observados os requisitos, nos termos do art. 3º, IV, § 1º, da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002.

§ 1º Os pregoeiros e os membros da equipe de apoio serão servidores da Administração Pública Municipal, em sua maioria, ocupantes de cargo efetivo, preferencialmente pertencentes aos quadros permanentes do órgão ou da entidade promotora da licitação.

§ 2º A critério da autoridade competente, o pregoeiro e os membros da equipe de apoio poderão ser designados para uma licitação específica, para



um período determinado, admitidas reconduções, ou por período indeterminado, permitida a revogação, a qualquer tempo, da designação.

§ 3º O órgão de lotação dos pregoeiros estabelecerá planos de capacitação que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros, membros da equipe de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório, a serem implementadas com base em gestão por competências.

82. Assim, **recomenda-se** especial atenção no cumprimento das normas citadas, para que o Pregoeiro e a Equipe de Apoio sejam servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação, e que esta seja integrada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento. Neste sentido, é responsabilidade da autoridade nomeante o cumprimento da norma.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

83. Em conformidade com a previsão contida no art. 16, incisos I e II, e §§ 1º a 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, deve constar nos autos a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, como condição prévia para a realização de licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras. **Recomenda-se a juntada aos autos do documento que materialize essa exigência legal.**

84. Consta do **item 15** do termo de referência, à fl. 153, declaração de adequação orçamentária, nos seguintes termos: "...*Declaro, como Ordenador de Despesas, para os fins do art.16, inciso II da LC nº.101, de 4/5/2000, que a presente despesa tem adequação orçamentária, financeira e está compatível com o Plano Plurianual 2022-2025 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023...*".

INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE PREGÃO

85. Os documentos mínimos que devem instruir o processo de pregão eletrônico, na fase interna, estão elencados no art. 6º, inciso I, do Decreto Municipal nº 1.955/2020, na forma de etapas. Confira-se:

Art. 6º A realização do pregão, na forma eletrônica, observará as seguintes etapas sucessivas:

I - fase interna, que se destina ao planejamento da contratação e deverá conter:

- a) estudo técnico preliminar, quando necessário;
- b) justificativa da contratação;
- c) formulário Solicitação de Compras/Termo de Referência;

CRS



- d) planilha com a estimativa da despesa;
 - e) previsão dos recursos orçamentários necessários, nos termos do art. 6º do Decreto nº 1.031, de 29 de maio de 2015, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;
 - f) autorização para abertura da licitação;
 - g) certificado de verificação de regularidade da Controladoria Geral do Município, nos termos do art. 59 do Decreto nº 1.031, de 2015;
 - h) designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
 - i) minuta de edital, com seus respectivos anexos;
 - j) parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município, nos termos do art. 61 do Decreto nº 1.031, de 2015;
- (...)

86. - Importa verificar se estão presentes os documentos exigidos pelo referido Decreto até a presente fase processual, devendo o órgão competente suprir eventuais omissões, bem como cumprir com a juntada das demais documentações exigidas, nas fases posteriores à emissão do presente opinativo.

87. Assim, verifica-se que:

- 88. O Estudo Técnico Preliminar consta às fls.17-105;
- 89. Quanto à justificativa da contratação, consta dos autos, no item 4, do termo de referência aprovado, à fl. 141;
- 90. O formulário Solicitação de Compras/Termo de Referência, em sua última versão assinada, consta às fls. 141-165;
- 91. Quanto à planilha com a estimativa da despesa, tem-se que, se o objeto da licitação fosse serviço deveria existir orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários (Art. 7º, §2º, II da Lei nº 8.666/1993). Já quando se tratar de aquisição de bens, o valor estimado do objeto da licitação deve ser demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado (art. 6º, inciso I, alínea d, do Decreto Municipal nº 1.955/2020). Essa documentação consta do **Anexo I** do edital (fls. 227-230);
- 92. A previsão dos recursos orçamentários e indicação das rubricas são desnecessárias, já que a hipótese é de Pregão para Registro de Preços. Inteligência do disposto no art. 7º, §2º, do Decreto Municipal nº 946, de 14.01.2015;
- 93. **Recomenda-se a juntada de documento que contenha de forma expressa “autorização para realização da referida despesa”;**
- 94. Consta dos autos certificado de verificação de regularidade da Controladoria Geral do Município, nos termos do art. 59 do Decreto nº 1.031, de 2015, às fls. 176-184;

CRS



95. O ato de designação do Pregoeiro e respectiva Equipe de Apoio consta à fl. 185, sendo a Portaria nº 075, de 11 de maio de 2023 (que já foi objeto de análise em tópico anterior deste parecer);

96. O Edital e respectivos anexos constam às fls. 186-253;

DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

97. Observando as prescrições estabelecidas nos 170, IX, e 179 da CRFB, o legislador infraconstitucional editou a Lei Complementar nº 123/2006, trazendo a possibilidade de licitações diferenciadas às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Os arts. 47 e 48 da referida lei prescrevem:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por

af



cento) do melhor preço válido. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

98. Conforme visto, o regramento estabelecido trata da Cota de participação, da Subcontratação e da Licitação Exclusiva. Ressalte-se que a aplicação destes benefícios é obrigatória, em regra.

99. A regra da Subcontratação, prevista no art. 48, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006, não se aplica ao presente caso, por não se tratar de “obras e serviços”.

100. Quanto às hipóteses de Cota de participação (25%), **recomenda-se** que deva ser devidamente justificada nos autos a ausência de previsão para os itens de contratação que superem o limite de valor para contratações exclusivas.

DA MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS

DA MINUTA DO EDITAL

101. Ressalte-se, inicialmente, ao órgão responsável pela licitação, sobre a necessidade de atendimento ao prazo no mínimo de 8 dias úteis, para a apresentação das propostas, nos termos do art. 19 do Decreto Municipal nº 1.955/2020:

Art. 19. O prazo fixado para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação não será inferior a 8 (oito) dias úteis, contado da data da abertura da sessão.

102. Quanto aos elementos definidores do Edital, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, na combinação das normas do art. 4º, III, com o art. 3º, I, dispõe:

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;

(...)

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

103. Já o Decreto Municipal 1.955/2020, no seu art. 8º, incisos III e V, dispõe:



Art. 8º No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o art. 63, do Decreto Municipal nº 1.031, de 29 de maio de 2015, e o seguinte:

(...)

III - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da Administração Pública;

(...)

V - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta. (...)

104. Assim, quanto aos requisitos previstos na legislação, em confronto com o conteúdo da minuta de Edital de Pregão apresentada (fls. 186-253), tem-se que:

105. O objeto do certame consta do **item 1.1** da minuta (fl. 187);

106. As exigências de habilitação constam do **item 12** (fls. 197). Observações realizadas em momento anterior, no corpo deste parecer;

107. O critério de julgamento consta do **preâmbulo**, sendo menor preço global (fl. 187). Já os critérios de aceitação das propostas constam do **item 10**, às fls. 195-197;

108. As sanções constam do **item 23** e subitens da minuta de edital (fls. 206-208);

109. A minuta do contrato e suas respectivas cláusulas constam como **Anexo IV** ao edital, às fls. 236-248;

110. O modo de disputa é aberto, segundo informação do **preâmbulo** (fl. 187) e do **item 8.11** (fl. 192);

111. O intervalo mínimo de diferença de valores consta do **preâmbulo** (fl. 187) e do **item 8.10** (fl. 192).

112. Ainda, segundo o art. 9º do Decreto Municipal nº 946/15, **o edital de licitação para registro de preços** observará o disposto nas Leis 8.666/93 e 10.520/02, e contemplará, no mínimo:

I – a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II – estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;



- III – estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22 deste Decreto, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;
- IV – quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;
- V – condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;
- VI – prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do art. 12 deste Decreto;
- VII – órgãos e entidades participantes do registro de preço;
- VIII – modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;
- IX – penalidades por descumprimento das condições;
- X – minuta da ata de registro de preços como anexo; e
- XI – realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

113. Assim, à luz do dispositivo acima transcrito, em cotejo com a minuta do edital (fls. 186-253), constata-se o seguinte:

- 114. Em relação ao inciso I (*especificação ou descrição do objeto*), reporte-se aos comentários já realizados em tópico precedente, intitulado “*Definição do objeto do certame*”;
- 115. Em relação ao inciso II (*estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes*), verifica-se que houve a estimativa de quantidade a ser adquirida pelo órgão gerenciador e participante no **Anexo I** (fls. 227-230);
- 116. Em relação ao inciso III (*estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes*), verifica-se que há cláusula expressa na minuta do edital (fl. 202), **itens 17.6 e subitens**, em consonância com o §4º do art. 22 do Decreto Municipal nº 946/15;
- 117. Em relação ao inciso IV (*quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens*), não consta disposição que cumpra o comando regulamentar. **Recomenda-se** a inclusão de Item no edital para indicar a quantidade mínima de unidades a ser cotada por item;
- 118. Em relação ao inciso V (*condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento*), verifica-se que consta no Anexo II – Termo de Referência da minuta do edital, nos **itens 8 e 9** e dos **itens 20 e 21** da minuta do edital e na cláusula oito e nove da minuta contratual.

CPM



119. Em relação ao inciso VI (*prazo de validade do registro de preço*), verifica-se que há cláusula expressa na minuta do edital estabelecendo o prazo de validade do registro de preços por 12 meses (**item 17.3**, fl. 202);
120. Em relação ao inciso VII (*órgãos e entidades participantes do registro de preço*), **recomenda-se** a inserção de item no edital para indicar o(s) órgão(s) participante(s);
121. Em relação ao inciso VIII (*modelos de planilhas de custo e minutas de contratos*), verifica-se que consta como anexo ao edital a **minuta do contrato** (fls. 236-248);
122. Em relação ao inciso IX (*penalidades por descumprimento das condições*), verifica-se que há cláusula expressa no edital prevendo sanções administrativas (**item 23**, fls. 206-207);
123. Em relação ao inciso X (*minuta da ata de registro de preços como anexo*), verifica-se constar a minuta da ata de registro de preços como **Anexo III** ao edital (fls. 231-235);

DO TERMO DE REFERÊNCIA

124. Dispõe o Decreto Municipal nº 1.955/2020 que:

Art. 8º No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o art. 63, do Decreto Municipal nº 1.031, de 29 de maio de 2015, e o seguinte:

I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

125. O Estudo Técnico Preliminar consta às fls. 17-105.

126. Consta dos autos o termo de referência, em sua única versão assinada, às fls. 141-165.

127. Consta nos autos a aprovação do Ordenador de Despesa no próprio Termo de Referência, item 15 (fl. 165). **Orienta-se** que seja providenciado a aprovação do Estudo Técnico Preliminar pela autoridade competente. *o*

128. Quanto ao Termo de Referência, o art. 3º, inciso IX, do Decreto Municipal nº 1.955/2020 dispõe sobre sua definição e elementos básicos, da seguinte forma:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

IX - Formulário de Solicitação de Compras/Termo de Referência: documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, totalmente preenchido, que deverá estar de acordo com o modelo do Anexo I ao Decreto Municipal nº 1.031, de 29 de maio de 2015; e, ainda, conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela Administração Pública a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das



condições de entrega do objeto, com a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

- b) o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado;
- c) o cronograma físico-financeiro, se necessário;
- d) o critério de aceitação do objeto;
- e) os deveres do contratado e do contratante;
- f) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;
- g) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
- h) o prazo para execução do contrato;
- i) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

129. Dentre os requisitos exigidos pelo referido Decreto Municipal, observa-se do Termo de Referência aprovado, às fls. 141-165;

- 130. A definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução constam dos **itens 2** (fl. 141) e **8** (fls. 146);
- 131. O valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado, consta dos **itens 5 e 7** (fl. 144-146);
- 132. O cronograma físico-financeiro não consta do referido Termo, e caso seja considerado desnecessário, **recomenda-se** que seja juntada justificativa nos autos; 0
- 133. O critério de aceitação do objeto consta de subitens do **item 10** (fl. 147);
- 134. Os deveres do contratado e do contratante constam dos **itens 11 e 12**, respectivamente (fls. 148-150);
- 135. A relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e os pertinentes à qualificação econômico-financeira, não constam do referido Termo, **recomenda-se** que seja juntada justificativa nos autos; 0
- 136. Os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços consta no **item 15** (fl. 153);
- 137. O prazo para execução do contrato está previsto no **item 8** (fl. 146);
- 138. A previsão de sanções consta do **item 15.5** (fl. 151-152).



139. **Recomenda-se** que o Termo de Referência que consta como anexo à minuta do edital coincida com a última versão rubricada e aprovada, sobretudo, quanto a divergência do valor estimado, devendo ser corrigido.

DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

140. Quanto à Ata de Registro de Preços, o art. 2º, inciso II do Decreto Municipal nº 946/2015, a conceitua como o “*documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas*”.

141. Este documento consta como **Anexo III** à minuta do edital (fls. 231-235).

DA MINUTA DO CONTRATO

142. O contrato administrativo deve conter as cláusulas essenciais indicadas no art. 55 da Lei 8.666/1993, cujo teor se transcreve:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;



XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

143. No caso dos autos, a minuta do contrato consta como **Anexo IV**, às fls.236-248, e pode se verificar o seguinte, quanto aos seguintes pontos:

I – **objeto e seus elementos característicos**: encontra-se presente na **cláusula primeira** da minuta do contrato (fl. 236). Contudo, necessita de preenchimento do campo destinado às suas especificações, no **item 1.2**;

II – **regime de execução ou a forma de fornecimento**: encontra-se presente na **cláusula segunda** da minuta do contrato (fl. 237-238);

III.1 – **valor**: consta, para preenchimento futuro, na **cláusula 5.1** da minuta contratual (fl. 242);

III.2 – **condições de pagamento**: está prevista na **cláusula oitava** (fl. 243);

III.3 – **critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços**: consta da **subcláusula 9.1** (fl. 244).

III.4 – **critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento**: consta na **subcláusula 4.4** (fl. 312);

IV – **prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso**: o prazo de entrega consta na cláusula segunda (fl. 237);

V – **crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica**: encontra-se presente na **cláusula sétima** da minuta do contrato, como campo destinado ao seu futuro preenchimento (fl. 243);

VI – **garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas**: consta da **cláusula sexta**, à fl. 242;

VII.1 – **direitos e as responsabilidades das partes**: consta da **cláusula segunda** (fls. 237-238);

VII.2 – **penalidades cabíveis e os valores das multas**: encontra-se presente na **cláusula décima** da minuta do contrato (fls. 244-245);

VIII – **os casos de rescisão**: encontra-se presente na **cláusula décima primeira** da minuta do contrato (fl. 246);

2017



IX – reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 da lei 8.666/1993: encontra-se presente na cláusula décima primeira da minuta do contrato (fl. 246);

X – condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso: não se aplica;

XI – vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor: consta na subcláusula 1.2.1 da minuta do contrato (fl. 236);

XII - legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos: encontra-se presente na cláusula décima terceira da minuta do contrato (fl. 246);

XIII – obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação: recomenda-se o acréscimo de item que faça menção à esta obrigação;

144. **Recomenda-se**, ainda, que as Cláusulas e/ou Itens que se repetirem no Termo de Referência, no Edital e na minuta do Contrato devam coincidir, para evitar dúvidas, omissões e contradições.

CONCLUSÃO

145. Diante do exposto, opina-se pelo retorno dos autos, para ciência e adoção das medidas sugeridas, de acordo com a Legislação que rege a matéria. **tornando-se viável o prosseguimento do certame somente após atendidas todas as recomendações apresentadas no corpo deste parecer bem como, aquelas exaradas pelo Controle Interno às folhas 176-184.**

146. É o parecer, salvo melhor juízo.

147. Encaminhem-se os presentes autos à Secretaria Municipal de Educação (órgão interessado), para apreciação, conforme solicitado no Despacho nº 429/2023-SUCOL/SEFIN (fl. 254).

Palmas/TO, 06 de julho de 2023.

Camila Rodrigues de Matos
Camila Rodrigues de Matos
Assessora Executiva

Yasmin Moura Barreto
YASMIN MOURA BARRETO
Procuradora-Geral do Município – Interina
ATO Nº726 - DSG