



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS

Quadra 502 Sul, Avenida Joaquim Teotônio Segurado - Bairro Plano Diretor Sul - CEP 77021-654 - Palmas - TO - www.defensoria.to.def.br

PARECER JURÍDICO

Processo: 23.0.000002065-6

ASSUNTO: Registro de Preços – Material de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico

PARECER JURÍDICO Nº 042/2024

EMENTA: EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. MENOR PREÇO POR ITEM. POSSIBILIDADE.

I – RELATÓRIO

Versa o presente sobre análise de Minuta de Edital de na modalidade **REGISTRO DE PREÇOS** na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO**, tipo **MENOR PREÇO POR ITEM**, para eventual e futura aquisição/contratação de materiais para prevenção e combate a incêndio e pânico, para atendimento das demandas da Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

Para consecução foram juntados os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda (CV – 0814135);
- b) Pesquisa de Preços de Mercado (CV's – 0814405 ao 0814432);
- c) Planilha Estimativa de Preços (CV – 0814441);
- d) Estudo Técnico Preliminar (CV – 0814597);
- e) Termo de Referência (CV – 0856563);
- f) Gerenciamento de Risco (CV – 0815050).
- g) Aprovação do Estudo técnico preliminar, Termo de Referência e autorização do prosseguimento do procedimento licitatório pela autoridade competente (CV – 0815337);
- h) Portaria de designação e certificado referente aos pregoeiros (CV – 0819128);
- i) Minuta do contrato (CV – 0857242);
- j) Minuta de Edital de Licitação e anexos (CV – 0858964).

Os autos aportam nesta Diretoria Jurídica para manifestação, consoante disposto do artigo 53 da Lei n.º 14.133/2021.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal impôs como regra a obrigatoriedade de licitar:

Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nos termos do artigo 2º da Lei n.º 14.133/2021, as compras realizadas pela administração pública são regidas pelas suas disposições, incluindo a contratação de serviços e demais naturezas.

O Ato 126/2023 da Defensoria Pública Geral do Estado do Tocantins dispõe sobre normas e procedimentos para as contratações de bens, serviços e obras em seu âmbito.

2.1 Do Pregão Eletrônico

Primeiramente, insta destacar que com o advento da Lei n.º 14.133/2021, o pregão passou a ser regulamentado pela mesma, inclusive trazendo em seu bojo disposição sobre a revogação da Lei Federal n.º 10.520, de 17 de julho de 2002.

Desta forma, o artigo 6º, inciso XLI, da nova Lei de Licitações conceitua o pregão da seguinte forma:

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Nota-se que o novel texto não diverge substancialmente do parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 10.520/02 que assim conceituava:

Artigo 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade pregão, que será regida por esta lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Nestes termos, para esclarecimento do tema bens e serviços comuns, destaca-se parte do relatório e voto do eminente Ministro BENJAMIN ZYMLER, do Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 313/2004 – Plenário:

[...] Tendo em vista o disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei n.º 10.520/2002, acima citado, em comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. Destarte, o bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda. (Relatório do Ministro Relator)

No mesmo sentido, os seguintes Acórdãos do Tribunal de Contas da União:

“19. O entendimento de bem comum, de acordo com diversos autores, nada tem a ver com a complexidade do bem adquirido e sim com produtos que sejam comumente encontrados no mercado, sem a necessidade de alterações específicas para o fornecimento em questão.” (Acórdão TCU n.º 2.471/2008 - Plenário)

“94. Portanto, se, quando as especificações completas do serviço desejado são informadas a diversos interessados e a expectativa é de que o produto final entregue seja o mesmo, qualquer que seja o contratado, o serviço é comum. É o caso de pintura, impermeabilização, instalação de forro e tantos outros. Se, de outro modo, a expectativa é de que o produto final varie conforme quem o produziu, trata-se de serviço incomum. É o caso dos projetos de arquitetura e engenharia, de trabalhos de consultoria e outros de cunho essencialmente intelectual.” (Acórdão n.º 2.939/2018 – Plenário)

Cita-se ainda o Enunciado do Acórdão n.º 1.667/2017- TCU -Plenário e excerto advindo do Acórdão n.º 601/2011 - TCU - Plenário:

A identificação do bem ou serviço como sendo comum, para fim de adoção do pregão, independe da sua complexidade. É a definição objetiva dos seus padrões de desempenho e qualidade, mediante especificações usuais no mercado, que o caracteriza como comum. (Acórdão n.º 1.667/2017- TCU - Plenário)

94. Portanto, se, quando as especificações completas do serviço desejado são informadas a diversos interessados e a expectativa é de que o produto final entregue seja o mesmo, qualquer que seja o contratado, o serviço é comum. É o caso de pintura, impermeabilização, instalação de forro e tantos outros. Se, de outro modo, a expectativa é de que o produto final varie conforme quem o produziu, trata-se de serviço incomum. É o caso dos projetos de arquitetura e engenharia, de trabalhos de consultoria e outros de cunho essencialmente intelectual. (Acórdão n.º 601/2011 - TCU - Plenário)

Destarte, a jurisprudência dominante naquele Tribunal é de que tal conceito de bem e serviço comum não está ligado à complexidade do serviço ou objeto, mas à possibilidade de seus padrões de desempenho e qualidade serem definidos objetivamente no edital, por meio de especificações usuais de mercado, consoante a definição legal. A avaliação deve ser feita nos casos concretos, de acordo com as condições fáticas colocadas.

Neste sentido, o inciso XIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021 dispõe que a classificação de bens e serviços comuns depende da possibilidade de definição objetiva dos itens almejados, dotados de especificações usuais de mercado:

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

O Ato 126/2023 da Defensoria Pública Geral do Estado do Tocantins em seu Anexo I ao tratar das definições, estabelece que:

“BENS E SERVIÇOS COMUNS: bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, tendo em vista o domínio das técnicas de realização ou fornecimento por parte do mercado relevante, viabilizando a proposição objetiva e padronizada de execução do objeto”

No caso em referência, o setor solicitante identificou o objeto pretendido como comum consoante item 1.3 do Termo de Referência (CV – 0856563):

1.3. Os materiais/serviços integrantes desta licitação são caracterizados como comuns, conforme indicado no Estudo Técnico Preliminar.

Destaca-se, ainda, que o artigo 22, §1º, do Ato supracitado determina a obrigação de adoção da modalidade pregão quando o bem ou serviço for considerado comum pela Unidade Técnica:

“Art. 22. A licitação será processada em conformidade com a modalidade indicada no Termo de Referência ou Projeto Básico tendo em vista a natureza do objeto e os requisitos para a seleção da melhor proposta.

§1º. Será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço, inclusive de engenharia, for considerado “comum”, conforme análise empreendida pelo Setor Demandante juntamente com os auxiliares técnicos.”

Desse modo e, considerando os demais aspectos que envolvem a licitação, coaduna-se com a realização do certame a modalidade licitatória em questão.

2.2 Sistema de Registro de Preços

A Lei n.º 14.133/2021 estabelece em seu artigo 6º, inciso XLV, da Lei 14.133/2021, o conceito do Sistema de Registro de Preços:

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

O artigo 40, II, da aludida norma, preceitua a observância ao processamento de compras pelo sistema de registro de preços – SRP, quando pertinente:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

Assim, o registro de preços é um procedimento licitatório onde os interessados em contratar com a Administração concordam em manter os valores registrados, bem como, as condições avençadas, durante o prazo de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado se vantajoso, nos termos do inciso IX do artigo 15 do Decreto Federal 11.462/2023.

Com o registro de preços, estipula-se um quantitativo estimado, podendo adquirir-se os bens ou serviços que estejam com seus preços registrados na medida de sua necessidade, não existindo o dever de contratar a totalidade dos itens nas quantidades registradas.

Nos termos do artigo 3º do Decreto Federal regente, será adotado o registro de preços, dentre outras, quando for mais conveniente a aquisição de bens com entrega parcelada ou contratação de serviços necessários à

administração para despendimento de suas atribuições e, no caso de, pelas características do bem houver necessidade de contratações frequentes e renováveis do mesmo objeto:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

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

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

No mesmo sentido, o artigo 30, caput, do Ato 126/2023 – DPG/TO, dispõe tratar-se de um conjunto de procedimentos formais com o objetivo de registrar preços para futura aquisição de bens e/ou contratação de serviços.

O mestre Hely Lopes Meirelles melhor detalha o aludido sistema, definindo-o como "*o conjunto de procedimentos para registro e assinatura em Ata de Registro de Preços que os interessados se comprometem a manter por um determinado período de tempo, para contratações futuras de compras ou de serviços frequentes, a serem realizadas nas quantias solicitadas pela Administração e de conformidade com o instrumento convocatório da licitação.*" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 357.)

Desse modo, na hipótese concreta, nota-se a pertinência da utilização do Sistema de Registro de Preços, porquanto o objeto será adquirido conforme a necessidade e disponibilidade orçamentária, consoante se extrai do ETP (CV – 0814597):

“7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Trata-se de licitação, por meio do Sistema de Registro de Preços, na modalidade Pregão, em sua forma Eletrônica, do tipo Menor Preço por Item, para futura e eventual aquisição de material de prevenção e combate à incêndio e pânico, para atender as demandas da Defensoria Pública do Estado do Tocantins, conforme especificações constantes no presente Estudo Técnico Preliminar..”

2.3 Da instrução processual

Observa-se que constam dos autos os devidos documentos exigidos pelo Ato 126/2023 DPG/TO com isso, temos que este está devidamente instruído.

2.4 Edital de Licitação e anexos

O artigo 19 do Ato 126/2023 – DPG/TO dispõe que concluído o procedimento de estimativa de despesa e informada à disponibilidade orçamentária, caberá à Comissão Permanente de Licitação a elaboração da minuta de edital e anexos pertinentes, prosseguindo à Diretoria Jurídica em seguida (artigo 20).

O Edital deverá prever as regras procedimentais que disciplinarão o procedimento licitatório, dispondo de modo claro e explícito acerca de todas as exigências necessárias, consoante doutrina de MARÇAL JUSTEN FILHO, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª Edição, Dialética, pág. 500/501.

O Superior Tribunal de Justiça ratifica o entendimento no seguinte sentido:

O edital é elemento fundamental do procedimento licitatório. Ele é que fixa as condições de realização da licitação, determina o seu objeto, discrimina as garantias e os deveres de ambas as partes, regulando todo o certame público. (RMS nº 10.847/MA, 2ª T., rel. Min. Laurita Vaz, j. em 27.11.2001, DJ de 18.02.2002, p.279)

O artigo 25 da Lei n.º 14.133/2021 prevê os elementos básicos de um edital:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

§ 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:

I - obtenção do licenciamento ambiental;

II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.

§ 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

I - mulheres vítimas de violência doméstica; ([Vide Decreto nº 11.430, de 2023](#)).

II - oriundos ou egressos do sistema prisional.

Nesta vertente, a minuta de edital (CV – 0858964) dispõe sobre dos elementos necessários para sua eficácia.

No tocante ao contrato administrativo, trata-se do instrumento pelo qual se prescreve um acordo de vontades vinculado a um objetivo relacionado à determinada prestação que detenha valor econômico, sujeito ao Direito Público.

Cumprido ressaltar que é obrigatória a divulgação e manutenção do inteiro teor do edital de licitação e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como a publicação dos respectivos avisos no Diário Oficial da DPE/TO, além da publicação em jornal diário, conforme preceitua o artigo 5º do art. 51 do Ato 126/2023 – DPG/TO.

Homologado o certame, deverá ser observado o §3º do artigo 54 da Lei n.º 14.133/2021, no tocante a disponibilização dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

2.5 Indicação da classificação orçamentária

Os princípios orçamentários previstos no artigo 2º da Lei nº 4.320/64 visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público.

Partindo dessa premissa, a Lei Complementar nº 101/2000, em seu artigo 16, disciplina o seguinte:

Artigo 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - 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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

O caput do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

O ETP (CV – 0814597) indica que a aquisição pretendida tem respaldo no orçamento geral da DPE/TO, tendo sido subscrito pela Diretoria de Planejamento e Orçamento onde também consta a classificação orçamentária respectiva.

Destaca-se que para a realização da licitação pelo sistema de registro de preços não é necessária a comprovação prévia de dotação orçamentária, sendo esta devida apenas antes de efetivar a contratação, consoante Orientação Normativa n.º 20, da Advocacia Geral da União. Veja-se:

Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato.

Além do mais, o Ato 126/2023 da Defensoria Pública Geral do Estado do Tocantins, no parágrafo único do artigo 16 dispensa a análise de disponibilidade orçamentária:

Parágrafo único. A análise de disponibilidade orçamentária será dispensada em caso de adoção de Sistema de Registro de Preços (SRP) e quando a contratação resultar na obtenção de receita pela Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

Assim, denota-se observância ao artigo 150 da Lei 14.133/2021, bem como aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, existindo a indicação da classificação orçamentária suficiente para atender às projeções da despesa para o objeto do termo de referência, razão pela qual foram cumpridos os requisitos legais para a contratação na modalidade licitatória escolhida.

2.6 Da exclusividade de participação de microempresas e empresas de pequeno porte

Quanto à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, a Lei Complementar nº 123/2006 prevê:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

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);

O Decreto nº 8.538/2015 regulamenta a matéria acerca do tratamento favorecido destinado às microempresas e empresas de pequeno porte estabelecido na referida lei.

No que tange à incidência do valor limite da licitação exclusiva por grupo de contratação, independentemente do valor global do certame, o artigo 48 da LC nº 123/2006 é claro ao informar que a licitação exclusiva deverá ser realizada nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Analisando a planilha estimativa de preços (CV – 0814441), bem como a minuta de edital (CV – 0858964) trazem a informação de que a presente licitação é exclusiva para ME e EPP.

2.7 Fase externa

Cumprido ressaltar que quando da publicação do edital deverá ser observado o prazo previsto em lei, respeitando-se o interregno mínimo entre data da publicação do aviso de licitação e a da realização da sessão, conforme previsto no artigo 55 da Lei nº. 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando que a manifestação desta Diretoria dá-se estritamente sob o prisma jurídico, não abrangendo os aspectos técnicos administrativos e financeiros, nem a conveniência e a oportunidade relacionadas à questão; obedecidos os preceitos legais que regem a matéria, *manifestamos pela aprovação da Minuta do edital e seus anexos constantes dos autos*, procedendo-se à divulgação do instrumento convocatório e demais atos, próprios da fase externa do pregão, bem como salienta-se o lançamento dos seus dados no SICAP-LCO em atendimento a Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2017.

É o parecer, *s.m.j.*

Encaminhem-se os autos à *Chefia de Controle Interno* para análise.

DIRETORIA JURÍDICA DA DEFENSORIA PÚBLICA, aos 20 dias do mês de março de 2024.

Renan de Oliveira Freitas
Analista Jurídico de Defensoria Pública



Documento assinado eletronicamente por **RENAN DE OLIVEIRA FREITAS**, Analista Jurídico, em 20/03/2024, às 13:53, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.defensoria.to.def.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0860663** e o código CRC **F0FD3949**.