



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: 24.0.000000233-6.

ASSUNTO: Minuta de Edital – Pregão Eletrônico.

PARECER JURÍDICO Nº 049/2024

EMENTA: EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO. POSSIBILIDADE.

I – RELATÓRIO

Versa o presente sobre análise de Minuta de Edital de na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO**, tipo **MENOR PREÇO**, para prestação dos serviços de seguro total aos veículos que compõem a frota da Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

Para consecução foram juntados os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda (Cv 0847685);
- b) Pesquisa de Preços de Mercado (Cvs 0847690, 0847692 e 0847695);
- c) Planilha Estimativa de Preços (Cv 0847787);
- d) Estudo Técnico Preliminar (Cv 0847929);
- e) Termo de Referência (Cv 0861622);
- f) Gerenciamento de Risco (Cv 0847931);
- g) Aprovação do Estudo técnico preliminar, Termo de Referência e autorização do prosseguimento do procedimento licitatório pela autoridade competente (Cv 0848164);
- h) Portaria de designação e certificado referente aos pregoeiros (Cv 0849322);
- i) Minuta de Edital de Licitação e anexos (Cv 0862548);
- j) Minuta do Contrato (Cv 0861945);
- k) Detalhamento de Dotação (Cv 0849558);
- l) Declaração de adequação orçamentária e financeira (Cv 0849565);

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 nº 313/2004 – Plenário:

[...] Tendo em vista o disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 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 nº 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 n.º 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 1.4 do Termo de Referência (Cv 0861622):

“1.4. 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 Da instrução processual

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

2.3 Edital de Licitação e anexos

O artigo 19 do Ato 126/2023 – DPE/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, 2ªT., 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 0862548) dispõe sobre os 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.

O artigo 92 da Lei n.º 14.133/2021 preconiza as cláusulas necessárias nos contratos, ao passo que a minuta (Cv 0861945) contempla os elementos exigidos.

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 – DPE/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).

2.4 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.

Além do mais, temos que o Detalhamento de Dotação 2024DD00191 (Cv 0849558), bem como a Declaração do Ordenador de Despesa (Cv 0849565) dão lastro orçamentário necessário para a concretização da contratação no exercício atual.

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.

2.5 Da NÃO 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 0847787) verifica-se que o valor estimado para o único grupo que é objeto da presente licitação extrapola o valor máximo para que a presente seja exclusiva para ME e EPP.

Portanto, temos que a presente licitação deverá ser aberta a todos os participantes.

2.6 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 551 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 26 dias do mês de março de 2024.

Renan Gomes de Carvalho Fontes
Assessor Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **Renan Gomes de Carvalho Fontes**, Assessor(a), em 26/03/2024, às 16:52, 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 **0863311** e o código CRC **830877F7**.

24.0.000000233-6

0863311v2