



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

*Processo nº 03/2016*

Origem:	<b>CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES</b>
Destinatário:	<b>CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES</b>
Órgão:	<b>PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE CÁCERES</b>
Assunto:	<b>ANÁLISE JURÍDICA MINUTA DE EDITAL PREGÃO</b>

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR PRESIDENTE DA CÂMARA  
MUNICIPAL DE CÁCERES ESTADO DE MATO GROSSO**

**RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão presencial, com vistas à contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de consultoria na execução orçamentária e contabilidade pública, bem como consultoria administrativa e financeira, consultoria legislativa em projetos de cunho orçamentário e contábil e consultoria no preenchimento e envio do siconfi.

Os autos, contendo 01 volume e 129 páginas, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Memorando nº 0014/17, datado de 19.01.2017, subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal de Cáceres, onde solicita análise sobre viabilidade de contratação de empresa especializada em serviços de consultoria na execução orçamentária, contabilidade pública, administrativa e financeira, justificando a necessidade da contratação, fl. 01;



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

- b) Orçamentos das empresas Global Gestão Pública no valor de R\$ 102.000,00 (cento e dois mil reais); Facilita – Gestão Pública Eirelli-ME, no valor de R\$ 103.200,00 (cento e três mil e duzentos reais); Ética – Consultoria e Assessoria Ltda, no valor de R\$ 100.800,00 (cem mil e oitocentos reais) e Fassil Assessoria e Consultoria Ltda, no valor de R\$ 94.800,00 (noventa e quatro mil e oitocentos reais), fls. 02/05;
- c) Comprovantes de inscrições e de situações cadastrais das empresas citadas no item b, junto a Receita Federal, fls. 06/13;
- d) Solicitação de contratação de serviços de consultoria, subscrito pelo Ordenador de Despesa Vereador Domingos Oliveira dos Santos, fls. 14;
- e) Quadro demonstrativo dos preços encontrados na pesquisa de preços, levando-se em conta apenas os orçamentos apresentados, cujo preço médio encontrado foi de R\$ 94.800,00 (noventa e quatro mil e oitocentos reais), fls. 15;
- f) Termo de Referência aprovado pela autoridade competente da Câmara Municipal de Cáceres, fls. 16/20;
- g) Dotação orçamentária, subscrita pela servidor Ulisses Alves Souza, no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), datado de 08/02/2017, fls. 21;
- h) Pesquisa de preços referentes a dois órgãos públicos, quais sejam, aviso de licitação n. 003/2013, da companhia de águas e esgotos de Rondônia/RO, e do Termo de Referência do Conselho Federal de Medicina, fls. 22 e 23/34;
- i) Parecer jurídico às fls. 35/44;
- j) Parecer Controladoria Interna às fls. 47/50;
- k) Ofício nº 001/2017-C.PREGÃO de 19/04/2017, endereçado à Diretora da Secretaria de Contabilidade e Finanças, solicitando informações detalhadas quanto ao termo Siconfi, e se é utilizado nesta Câmara Municipal, fls. 51;
- l) Resposta ao ofício citado no item f, onde a Diretora de Secretaria presta as informações solicitadas, fls. 52;
- m) Ofício nº 002/2017-C.PREGÃO de 24/04/2017, endereçado ao Diretor da Secretaria de Aquisições, Licitações, Contratos e Patrimônio, sobre a adjudicação/homologação dos certames utilizados na pesquisa de preços realizada nos autos;
- n) Nova pesquisa de preços da Administração Pública, junto ao Termo de Homologação do Pregão Eletrônico do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, fls. 55/63;



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

- o) Termo de Referência Complementar com item contendo código do TCE/MT, quantidade 12 meses, valor médio R\$ 9.480,00 e valor total R\$ 113.760,00, fls. 64/65;
- p) Parecer jurídico fls. 67/69;
- q) Ofício nº 003/2017-C.PREGÃO, endereçado ao Presidente da Câmara Municipal de Cáceres solicitando autorização para abertura do processo licitatório, fls. 71;
- r) Autorização do Ordenador de Despesa para abertura do processo licitatório às fls. 71;
- s) Portaria contendo o nome dos membros da Comissão de Pregão e suas atribuições, fls. 72/80;
- t) Minuta do Edital, fls. 81/97; anexo I, modelo de carta de credenciamento, fls. 98; anexo II, modelo de declaração de que a empresa cumpre todos os requisitos de habilitação, fls. 99; anexo III, modelo de proposta de preço, fls. 100; modelo de declaração de inexistência de fato impeditivo para habilitação, fls. 101; anexo V, termo de referência, fls. 102; anexo VI, minuta do contrato, fls. 103/108.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada pelo Pregoeiro, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a Câmara Municipal de Cáceres no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

**ANÁLISE JURÍDICA**

**I. VERIFICAÇÃO PRELIMINAR:**

**Da previsão de prorrogação do contrato:**

Não há nesta Câmara Municipal de Cáceres, minuta padrão para Pregão, aprovada pelo setor competente. Por esta razão, este Parecer tange-se às especificidades do caso concreto apresentado.

O item 2, da minuta do edital previu, a possibilidade de prorrogação do contrato a ser firmado pela Administração com a empresa vencedora do certame, respeitando-se dois critérios, quais sejam, a) o interesse da Administração e b) dotação orçamentária disponível.

Realmente, o inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de prorrogar a duração de contratos cujo objeto seja a execução de serviços contínuos, até sessenta meses.



## ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

Porém, a Lei de Licitações não apresenta um conceito específico para a expressão “serviços contínuos”.

Dentro dessa perspectiva, formou-se a partir de normas infralegais e entendimentos doutrinário e jurisprudencial, consenso de que a caracterização de um serviço como contínuo requer a demonstração de sua essencialidade e habitualidade para o contratante.

A essencialidade atrela-se à ao fato de eventual paralisação da atividade contratada, implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante. Já a habitualidade é configurada pela necessidade de a atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através de sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, editou a definição de serviço contínuo, no Anexo I da Instrução Normativa nº 2/2008: “**I – SERVIÇOS CONTINUADOS** são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente”.

O mesmo entendimento foi proferido pelo E. Tribunal de Contas da União, senão vejamos o trecho do voto do Ministro Relator: [...] 28. *Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.* 29. *Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.*” (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.) (gf)

O TCE/MT editou a Resolução de Consulta nº 24/2016, prevendo a possibilidade de prorrogação de contratos de caráter contínuos, senão vejamos:

### Resolução de Consulta nº 24/2016 - Processo nº 9598/2016

*Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 32/2008. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA E DE PRAZO DE EXECUÇÃO. REGRAS GERAIS. 1) É possível a prorrogação de prazos de vigência de contratos cujo objeto seja a prestação de serviços de natureza continuada, conforme hipótese prevista no inciso II do caput do art. 57 da Lei 8.666/93, desde que observados os seguintes requisitos: a) o aditivo de prorrogação deve ser formalizado dentro do prazo de vigência do contrato que se pretende renovar, ainda que o seu termo final ocorra em dia não útil; b) a vantagem da prorrogação deve*



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

*ser justificada por escrito mediante estudos envolvendo critérios técnicos e financeiros, e a prorrogação deve ser autorizada pela autoridade competente; c) o valor global da avença resultante das prorrogações contratuais não precisa obedecer o teto da modalidade licitatória inicialmente adotada para a (...)*

**\* Reforma a Resolução de Consulta nº 32/2008 - Processo nº 63649/2008 (gf)**

Com base nisso, não há como definir um rol taxativo/genérico de serviços contínuos, haja vista a necessidade de analisar o contexto fático de cada contratação, a fim de verificar o preenchimento ou não das características elencadas.

Assim, o que caracteriza um serviço como de natureza contínua é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público.

Ante a esses fundamentos, essa Assessoria Jurídica opina para que a Comissão de Pregão justifique no item 2, os motivos para a prorrogação, **qualificando fundamentadamente o serviço que se quer contratar como contínuo**, vez que o importante é deixar claro que a necessidade permanente de execução, por si só, não se mostra como critério apto para caracterizar um serviço como contínuo e a sua consequente prorrogação.

## **II. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA**

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.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º do referido diploma legal<sup>1</sup>, 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.

É neste sentido, aliás, a Orientação Normativa nº 54 da AGU, de 25/04/2014. Senão vejamos:

“Compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de

<sup>1</sup> Art. 1º da Lei nº 10.520/2002: “Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de 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.”



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.”

Este requisito resta cumprido, conforme pareceres Jurídico e do Controle Interno de fls. 35/44 e 47/50.

### **III. DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PREGÃO**

O pregão é regido pela Lei nº 10.520/2002, o Decreto nº 3.555/2000, o Decreto nº 5.450/2005, para o pregão no formato eletrônico e, subsidiariamente, a Lei nº 8.666/93.

Os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidos no art. 3º da Lei nº 10.520/2002, que assim dispõe:

**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.

A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

#### **Da justificativa da contratação**



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

A Lei de Licitações prevê expressamente no artigo 6º, inciso IX, que o projeto básico é o *conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:*

*“a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;*

*b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;*

*c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*

*d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*

*e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;*

*f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;”*

Por sua vez, o Ministério do Planejamento, órgão do Governo Federal, editou a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, que dispõe sobre a contratação de serviços por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, estabelecendo diretrizes para a justificativa da necessidade da contratação de serviços, do qual pedimos vênias para nos utilizarmos como norte, para verificarmos o cumprimento deste requisito. Vejamos:

“Art. 15 O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

✓



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

I - a justificativa da necessidade da contratação, dispondo, dentre outros, sobre:

- a) motivação da contratação;
- b) benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação;
- c) conexão entre a contratação e o planejamento existente, sempre que possível; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)
- d) agrupamento de itens em lotes, quando houver; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)
- e) critérios ambientais adotados, se houver;
- f) natureza do serviço, se continuado ou não;
- g) inexigibilidade ou dispensa de licitação, se for o caso; e
- h) referências a estudos preliminares, se houver.

*(sem grifo no original)*

Sobre a justificativa da necessidade da contratação, extrai-se também, da legislação de regência, tratar-se de ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração)<sup>2</sup>, a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam.

Nos autos, a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação e dos benefícios dela resultantes, foi vazada nos seguintes termos (fls.01 e fls. 16):

“Fls. 01

*Venho solicitar a análise e pareceres pertinentes, quanto a viabilidade da contratação de empresa especializada em serviços de Consultoria na Execução orçamentária e contabilidade pública, bem como consultoria administrativa e financeira, consultoria legislativa em projetos de cunho orçamentário e contábil, bem como consultoria no preenchimento e envio do Siconfi.*

*Tal solicitação se faz necessária devido a demanda desta Casa de Leis, que devido ao número insuficiente de servidores atuantes na área contábil, administrativa e financeira, necessita com urgência da contratação de empresa especializada nos serviços citados acima.*

*Após análise jurídica e dos demais setores competentes, seja realizado os procedimentos necessários legais para referida contratação.” (gf)*

<sup>2</sup> Lei nº 10.520/2002, art. 3º, I; Decreto nº 3.555/2000, art. 8º, III a;



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

Fls. 16

**“2. JUSTIFICATIVA**

*”2.1. Pretende com a referida contratação, maior agilidade nos processos objetivando acompanhar as mudanças globais;*

*2.2. Proporcionar pelo atendimento maior rapidez, descentralização das tomadas de decisões e comunicação;*

*2.3. Tomar a equipe motivada a adaptar lideranças ao novo modelo de estrutura organizacional;*

*2.4. Proporcionar aos servidores da Câmara Municipal treinamentos e transferência de conhecimento, a fim de que os mesmos possam desenvolver suas atividades com maior eficiência e agilidade, inibindo a ocorrência de erros que venham ocasionar irregularidades administrativas;*

*2.5. Proporcionar à administração da Câmara Municipal maior eficiência na tomada de decisões, bem como dar maior segurança na elaboração e registro dos atos e fatos administrativos, garantindo assim a regularidade das prestações de contas aos órgãos fiscalizadores, bem como a sociedade de modo geral;”*

Verifica-se ainda a chancela da autoridade competente à justificativa apresentada, **encontra-se às fls. 20 e às fls. 71, datados respectivamente em 08 de fevereiro de 2017 e de 27 de abril de 2017**, de modo que se pode considerar atendida a exigência normativa neste quesito, ao menos no que tange aos seus aspectos jurídico-formais, vez que este requisito **trata-se de ato privativo, atribuído à autoridade competente e/ou a autoridade por ele delegada**.

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, **quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos**, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados pelo gestor.

A Lei nº 10.520/2002 (art. 3º, I) determina também que a autoridade competente estabeleça, de modo motivado, as exigências de habilitação/qualificação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do futuro contrato. Estes quesitos foram atendidos às fls. 81/97.

**Do Termo de Referência e da definição do objeto**

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

Verifica-se que o Termo de Referência de fls. 16/20, foi assinado pelo Presidente da Câmara Municipal de Cáceres, Vereador Domingos Oliveira dos Santos.

Porém, não consta o nome e assinatura do servidor que o elaborou.

Assim, esta Assessoria Jurídica orienta que seja identificado o servidor que elaborou o referido termo de referência, devendo o mesmo declarar que o realizou, mediante certidão.

Essa orientação é seguida no âmbito federal, conforme prevê a orientação contida no art. 14 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, onde prevê que o Termo de Referência seja, preferencialmente, elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado (normalmente em exercício na área requisitante) e, posteriormente, aprovado pela autoridade competente:

*“Art. 14. A contratação de prestação de serviços será sempre precedida da apresentação do Projeto Básico ou Termo de Referência, que deverá ser preferencialmente elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado, devendo o Projeto ou o Termo ser justificado e aprovado pela autoridade competente.” (gf)*

Em atendimento a essa exigência deverá ser providenciada a identificação do servidor e sua assinatura em certidão atestando a autoria do documento, antes do prosseguimento do feito.

Ainda quanto ao Termo de Referência, infere-se do art. 8º, III, “a” do Decreto nº 3.555/2000 que balizará a definição do objeto do certame pela autoridade competente, exigida na Lei do Pregão nº 10.520/2002.

Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.

Por outro lado, verificamos que o Termo de Referência **não constou no Anexo V**, da Minuta do Edital, devendo a Comissão de Pregão fazer a transcrição neste anexo, constando os termos de referência inicial e o complementar, de fls. 16/20 e 64/65, fazendo parte constante da minuta de Edital, que deverá ser adequado.

Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Administração, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Procuradoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

Nesse comenos, foi utilizado como objeto de contratação o seguinte:  
**“1. DO OBJETO:** 1.1. *O presente Termo de Referência tem por finalidade definir os elementos que norteiam a CONSULTORIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E CONTABILIDADE PÚBLICA, BEM COMO CONSULTORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA, CONSULTORIA LEGISLATIVA EM PROJETOS DE CUNHO ORÇAMENTÁRIO E CONTÁBIL E CONSULTORIA NO PREENCHIMENTO E ENVIO DO SICONFI.”* (fls. 16).

O objeto foi retificado no Termo de Referência Complementar de fls. 64/65, constando o seguinte: **“DESCRIBÇÃO DO SERVIÇO** *Consultoria na execução orçamentária e contabilidade pública, bem como consultoria administrativa e financeira, consultoria legislativa em projetos de cunho orçamentário e contábil e consultoria no preenchimento e envio do siconfi.”*

Prosseguindo, vale mencionar que é no Termo de Referência que se prevê o regime de execução do contrato pleiteado. Nos autos, a Administração consignou que será adotado o **tipo menor preço global**.

Neste caso, sendo o preço global o fator de julgamento, será considerada a empresa vencedora, a que apresentar a proposta mais barata para a Administração.

Nesse sentido:

**“APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO. EMPRESA QUE DEVERIA TER SIDO CONSIDERADA VENCEDORA. DESCLASSIFICAÇÃO PARA O CERTAME. ILEGALIDADE. UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIOS NÃO PREVISTOS NO ATO CONVOCATÓRIO. Não é lícito à comissão especial de licitação desqualificar proposta com base em critérios não previstos no ato convocatório. Tratando-se de licitação que versa sobre empreitada por preço global, oferecido pela impetrante em conformidade com o pedido pela administração, não se ostenta inexecutível o preço que representa 90,98% da média aritmética das ofertas globais. Estando o preço global no limite aceitável, por se tratar de licitação em que prepondera o preço como fator de julgamento (de menor preço global), e sendo mais barata a proposta apresentada pela impetrante, impunha-se classificada e considerada vencedora. Como não foi, aí a ilegalidade, merece ser invalidada a decisão que a desclassificou. Cumpre ao vencido o reembolso ao vencedor, das custas que este antecipou (CPC - art. 20). NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME. (TJRS - Apelação e Reexame Necessário Nº 70037068756, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 15/12/2010)”** (grifei e sublinhei)



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

*“AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - LIMINAR - LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL ENQUANTO NÃO RESOLVIDA LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO PERMANENTE - SE A LICITAÇÃO É DO TIPO MENOR PREÇO, MAIS IMPORTA É O PREÇO GLOBAL, E NÃO EVENTUAIS DISCREPÂNCIAS QUANTO AOS PREÇOS UNITÁRIOS, MÁXIME QUANDO A PROPOSTA NÃO PERDE A CONDIÇÃO DE SER A MAIS VANTAJOSA. PRECEDENTE DO 1º GRUPO CÍVEL - LIMINAR QUE MERECE CONCEDIDA. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (TJRS - Agravo de Instrumento Nº 70031433246, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 19/05/2010)” (grifei e sublinhei)*

**Da pesquisa de preços e do orçamento estimado**

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCE/MT, bem como o TCU orientam que a Administração obtenham o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas:

*TCE/MT*

**Resolução de Consulta nº 20/2016 - Processo nº 131938/2016**

*Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de*



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

*fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.*

**\* Revoga a Resolução de Consulta nº 41/2010 - Processo nº 41130/2010**

**Se isso não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.**

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos<sup>3</sup>.

Assim, para evitar distorções, “além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”<sup>4</sup>, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Para fins de documentação, devem ser acostados nos autos:

- a. A identificação do servidor responsável pela cotação;
- b. A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números de telefones;
- c. Indicação dos valores praticados de maneira detalhada;
- d. Data e local de expedição dos orçamentos apresentados.

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para a verificar a existência de recursos suficientes para acobertá-la.

Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame<sup>5</sup>, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

<sup>3</sup> Neste sentido, esclarece o PARECER Nº 02/2012/GT359/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 30 de julho de 2012, que “deve a Administração, quando da realização da pesquisa de preços, considerar todas as variáveis correlacionadas, tais como as quantidades pretendidas, prazos e forma de entrega, propiciando que eventuais ganhos de escala advindos de grandes aquisições públicas, por exemplo, reflitam em redução nos preços obtidos pelas cotações prévias ao certame”.

<sup>4</sup> In PARECER Nº 02/2012/GT359/PGF/AGU, item 13.

<sup>5</sup> Art. 18, I da LC nº 123/2006; Art. 6º do Decreto nº 6.204/2007 e art. 34 da Lei nº 11.488/2007.



## ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES

Ainda no tocante ao custo previsto para a contratação, seguindo a orientação trazida pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 (art. 15, XII) aponta que a Administração deverá informar o valor máximo global e mensal, estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços.

No caso vertente, a pesquisa de preços e o orçamento apresentados às fls. 02/05 e 55/63, respectivamente, **não** há nos orçamentos de fls. 02/05 a identificação do servidor responsável pelas cotações; **não** foi feita a caracterização completa das empresas consultadas, para ver se atuam realmente no ramo objeto da contratação (consultoria), razão pela qual a instrução dos autos deverá ser complementada neste tocante.

Em relação aos demais requisitos, verifica-se o seu preenchimento.

### Das Exigências de Habilitação

A Lei nº 10.520/02 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”.

Como se pode perceber da análise da minuta de edital, optou a Administração, valendo-se da faculdade prevista na legislação de regência, por exigir os documentos de habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e de qualificação técnica.

Além disso, exige o edital a prova da regularidade trabalhista, bem assim da ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU e no Cadastro de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa/CNJ, em consonância com o disposto no Acórdão TCU nº 1.793/2011 – Plenário.

Também no tocante à comprovação da aptidão técnica, cumpre destacar que a Administração pode impor tanto exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico<sup>6</sup>, solicitando a comprovação de por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Foi exigido no item 8.2.4 a qualificação técnica, a saber: “a) **Apresentação de pelo menos 03 (três) atestados/declarações ou instrumentos**

<sup>6</sup> Art. 30, II da Lei nº 8.666/93.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

*equivalentes que comprovem ter o licitante prestado ou estar prestando satisfatoriamente serviços objeto do presente edital, sendo este dos cinco últimos anos.”*

Mas o art. 30, §5º, da Lei nº 8.666/93 destaca que *“É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação”*.

A Súmula/TCU nº 263/2011 esclarece que *“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”*.

Dos precedentes do TCU, extraem-se também os seguintes parâmetros, aplicáveis à qualificação técnica exigida no certame:

- a) Na fixação dos quantitativos mínimos já executados, para fins de qualificação técnico-operacional, não se deve estabelecer percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais. Eventual extrapolação deste limite deverá restar tecnicamente justificada, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos (Acórdãos nº 2.215/2008-P e 1.284/2003-P);
- b) deve-se aceitar o somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único (Acórdão nº 1.231/2012-P);
- c) deve-se evitar impor número mínimo de atestados (Acórdãos nº 571/2006 e n.º 329/2010-P);
- d) não se deve exigir que o atestado de capacidade técnica seja emitido por entidade situada em local específico (Acórdãos nºs 3379/2007-1ªC, 1230/2008-P e 1285/2011-P);
- e) não se deve exigir, para fim de qualificação técnica, a comprovação de tempo de experiência dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante (Acórdão n.º 727/2012-Plenário);

Recomenda-se, portanto, que a Administração atente para os entendimentos do TCU sobre o tema, como acima apresentado, demonstrando, justificadamente, nestes autos, que os parâmetros de qualificação técnica fixados no edital são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se que as exigências formuladas não implicam em restrição ao caráter competitivo do certame (cf. Acórdão nº 135/2005-P-TCU).



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

**Dos critérios de Aceitação das Propostas**

Outra exigência da Lei nº 10.520/2002 é que a autoridade competente defina os critérios de aceitação das propostas feitas pelos licitantes (art. 3º, I).

Do exame da minuta de edital, verifica-se satisfeita a recomendação tocante aos critérios de aceitação das propostas, apresentados às fls. 84.

**Da Previsão de existência de recursos orçamentários**

A Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente aos pregões, estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma<sup>7</sup>. A declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, com indicação de rubrica específica e suficiente, foi acostada à fl. 21.

Porém, considerando que a certidão data de **08/02/2017**, com mais de 2 (dois) meses, sugere-se seja providenciada uma certidão atualizada, como condição para o prosseguimento do feito.

**Autorização para a abertura da licitação**

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação, prevista no art. 21, inciso V do Decreto nº 3.555/2000.

No presente caso, tal exigência foi cumprida à fl. 71.

**Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio**

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores da Administração, cujas atribuições incluem 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. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

Nos autos, consta a designação do pregoeiro às fls. 72/79 e a publicação deste ato à fl. 80, em atendimento à prescrição legal.

<sup>7</sup> Art. 7º, § 2º da Lei nº 8.666/93.



**ESTADO DE MATO GROSSO  
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

Também deve ser designada, pela mesma autoridade, uma equipe para apoiar o pregoeiro em suas atividades, integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou comissionados da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente da Câmara Municipal de Cáceres.

Percebe-se preenchido este requisito, à fl. 72/79.

**Da Minuta do Edital e seus Anexos**

Segundo o art. 21, incisos VIII e IX do Decreto nº 3.555/2000 e art. 30, incisos VII, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido às fls. 103/106.

**Resumo dos apontamentos feitos**

Veja-se que em relação a Minuta do Edital, constatam-se necessárias as adequações a seguir consignadas, na minuta adotada:

- a) Seja justificado no item 2, os motivos para a previsão da prorrogação contratual, vez que o importante é deixar claro que a necessidade permanente de execução, por si só, não se mostra como critério apto para caracterizar um serviço como contínuo e a sua consequente prorrogação;
- b) Seja identificado o servidor que elaborou o Termo de Referência inicial de fls. 16/20, devendo o mesmo declarar que o realizou, mediante certidão devidamente assinada;
- c) Constar no Anexo V, da Minuta do Edital os Termos de Referência inicial e complementar realizados nos autos;
- d) Seja feita a identificação do servidor responsável pelas cotações de fls. 02/05;
- e) Seja feita a caracterização das empresas consultadas (orçamentos de fls. 02/05), para ver se atuam realmente no ramo objeto da contratação (consultoria);
- f) Recomenda-se que a Administração demonstre, justificadamente, nestes autos, que os parâmetros de qualificação técnica fixados no edital são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se que as exigências formuladas não implicam em restrição ao caráter competitivo do certame (cf. Acórdão nº 135/2005-P-TCU);
- g) Seja atualizada a certidão de dotação orçamentária.

**CONCLUSÃO**

Ante o exposto, a proposição está em condições de ser aprovada, desde que observado o disposto no presente parecer, mais precisamente os itens acima enumerados.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES**

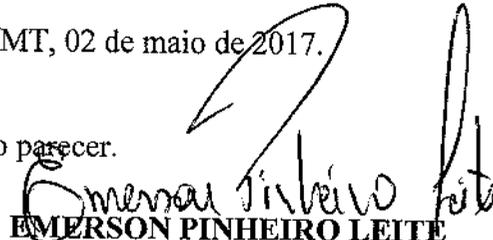
Ressalta-se a necessidade de se submeter o Edital à análise do Controle Interno, conforme orientação do TCE/MT, em especial para análise do critério da economicidade.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

Concluída a análise, encaminhem-se os autos ao setor de origem, para as providências cabíveis.

Cáceres/MT, 02 de maio de 2017.

É o parecer.

  
**EMERSON PINHEIRO LEITE**

Advogado da Câmara Municipal

OAB – MT nº 19.744/O