



Memorando Nº. 651/2024/SECED/Assessoria

Ao Exmo. Senhor

Pedro Emanuel da Silva
Agente de Contratação | Pregoeiro
Município de Camaragibe/PE.

Assunto: Memorando Nº. 483/2024-CPL

Referência: PARECER LICITATÓRIO Nº. 190/2024/PROGEM

Objeto: Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte Escolar – Sistema de Execução Indireta, para atender as necessidades dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino do Município de Camaragibe/PE.

Exmo. Senhor,

Considerando o **PARECER LICITATÓRIO Nº. 190/2024/PROGEM**, da Procuradoria Geral do Município, resultado da análise da Minuta do Edital do **PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 016/2024**, Processo Licitatório Nº. 078/2024, Processo Administrativo Nº. 085/2024, cujo objeto é a formação de Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte Escolar – Sistema de Execução Indireta, para atender as necessidades dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino do Município de Camaragibe/PE, conforme Termo de Referência e documentação que se seguem, com observância do disposto na Lei Federal nº. 14.133/2021 e suas alterações, vimos respeitosamente, informar o que segue:

Após tramitação do processo licitatório, através da Comissão de Contratação, vieram os autos para análise da Secretaria Municipal de Educação, do que é de nossa competência:

i. É indispensável que seja apresentado a Justificativa de Enquadramento do objeto como Serviço Comum, a ser subscrita pelo responsável técnico competente.:

A modalidade pregão, de acordo com o inciso XLI do artigo 6º da Lei nº. 14.133/2021, é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”. Por sua vez, o inciso XXXVIII do mesmo artigo indica a utilização da modalidade concorrência “para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia”. Nessa lógica, a regra é que objetos comuns devem ser licitados por meio da modalidade pregão e objetos especiais por meio da modalidade concorrência. **Sob o regime da Lei nº. 14.133/2021, o comum antagoniza com o especial.**

O conceito do Legislador se compõem de dois elementos, que ganham destaque: (i) o padrão de desempenho e de qualidade dos bens ou serviços podem ser objetivamente definidos pelo edital; e **(ii) essa definição realiza-se por meio de especificações usuais no mercado.**



As modalidades adequadas para obras e serviços de engenharia de acordo com a Lei nº 14.133/2021. As prescrições da referida lei sobre as modalidades adequadas para licitar obras e serviços de engenharia são um tanto confusas.

Pois bem, o inciso XLI do artigo 6º da Lei nº. 14.133/2021 define que o pregão é a “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”.

No mesmo artigo 6º, o inciso XXXVIII versa sobre a concorrência, que é a “modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia [...]”.

Diante disso, trazemos aos autos alguns editais que guardam consonância com o nosso entendimento e que objetos idênticos ao em tela já foram licitados sob a modalidade de pregão eletrônico, demonstrando não haver qualquer restrição no procedimento de contratação ser conduzido pela modalidade Pregão, em sua forma eletrônica.

ii. Orienta-se ainda que seja devidamente certificado pela secretaria demandante a impossibilidade de definir previamente o quantitativo exato de itens a serem licitados, além de ser acostado os documentos que lhes deram suporte, conforme supramencionado;

Os itens a serem licitados e posteriormente contratados, encontram-se definidos, inclusive no Projeto (Georreferenciamento) elaborado para a definição correta de transporte escolar e no orçamento estimado.

iii. Ademais, deverá ainda ser devidamente realizado procedimento público de intenção de registro de preços - IRP, conforme estabelecido no art. 121, I, do Decreto Municipal nº 009/2024, e art. 86 da Lei Federal nº 14.133/21. Na impossibilidade de realização deste, deverá ser devidamente apresentada Justificativa acerca da não divulgação da Intenção de Registro de Preços – IRP.:

A referida exigência já encontra-se justificada no item 10 do Termo de Referência.

v. Orienta-se ainda que seja devidamente acostada aos autos a Declaração de Inexistência de Contrato Vigente.:

Para atender esta Recomendação da PROGEM anexamos a Declaração confirmando a inexistência de Contrato ou Processo Licitatório com o mesmo objeto.

vi. É indispensável ainda que seja formulada a respectiva justificativa para a previsão da exigência de Qualificação técnico-profissional, disposta no item 8 do Termo de Referência, e replicada no item 14.4 do Edital, para que se demonstre sua adequação a eventual nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens a serem licitados;:

Neste ponto, o Parecer Licitatório Nº. 190/2024/PROGEM demonstra que subsiste dúvidas razoável sobre a existência de restrição da competitividade no Instrumento Convocatório em decorrência de suposta exigência desarrazoada do quantitativo de capacidade técnica.



Diante disso, cumpre-nos esclarecer esse ponto, para que não parem mais dúvidas sobre o mesmo, a fim de possamos dar continuidade ao Processo Licitatório em questão.

Inicialmente é imperioso ressaltar que esses são itens de relevância econômica e técnica e encontra-se devidamente justificado no **subitem 8.1.2.1**, como já exaustivamente encontra-se definidas em diversos editais de licitação para a contratação do objeto em tela, e que a nossa exigência editalícia guarda obediência à limitação jurisprudencial pacificada que entende legal a exigência proporcional ao objeto contratual, limitando sua restrição aos limites de garantia do cumprimento das obrigações.

O legislador deixa claro que a exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

“Maior relevância” e “valor significativo” são dois conceitos diferentes. O percentual mínimo de% está relacionado às parcelas de “valor significativo”, não às de maior relevância”, que assim serão avaliadas de acordo com a importância para a execução contratual. A realidade é dinâmica e pode exigir que, em determinada contratação, uma atividade de baixo custo, em comparação com o custo global, tenha relevante importância.

Por outro lado, o legislador definiu que será admitida a exigência de atestados com quantidades de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Entretanto, de acordo com a nossa exigência, considerando a discricionariedade que envolve a exigência do item de qualificação técnica do nosso edital, notadamente em virtude das especificidades do objeto, objetivando dar continuidade ao Processo Licitatório em prol do Interesse Público envolvido, sustentaremos a referida exigência para a comprovação da qualificação técnica-operacional-profissional.

vi. Apesar de acostado a média de preços, elaborada sob a responsabilidade de Francisco Pio – Engenheiro Civil, às fls. 64, orienta-se ainda que seja devidamente realizado o atesto da cotação pelo setor técnico responsável desta Prefeitura.:

No que diz respeito ao processo licitatório em tela para a contratação dos serviços de transporte escolar, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, foi definido por meio da utilização do seguinte parâmetro:

- ✓ Composição de Custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índice de Construção Civil (Sinapi);
- ✓ Composições de preços

O orçamento estimado e demonstração das referências da formulação do orçamento encontra-se ressaltadas nas planilhas orçamentárias, constando a certificação do responsável técnico certificando que



os preços obtidos estão dentro dos valores praticados no mercado.

vii. Do mesmo modo, apresentou-se às fls. 67, Declaração de Obtenção de Preços, subscrita por Francisco Pio – Engenheiro Civil, e Mauro José da Silva – Secretário Municipal de Educação, deverá ainda ser emitida Declaração acerca de Razoabilidade de Preços, pelo setor técnico competente, atestando que os valores constantes na Planilha Orçamentária são vantajosos para o Município de Camaragibe.:

Os orçamentos elaborados por profissionais das áreas de engenharia e/ou arquitetura, previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e como previsto no Decreto Federal nº. 7.983/2013, baseia-se, fundamentalmente, nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), mantido pela Caixa Econômica Federal e, composições de preços.

A Lei nº. 14.133/2021 incorporou esse critério. O §2º do seu artigo 23 prescreve que a orçamentação elaboradas por profissionais da área de engenharia e/ou arquitetura deve seguir a composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item Sicro, ou do Sinapi.

A Instrução Normativa SEGES/ME nº. 91/2022, que vale para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, autoriza a aplicação do Decreto Federal nº. 7.983/2013, no que couber, para definir o valor orçado nos processos de licitação e de contratação direta de responsabilidade de técnicos da área de engenharia ou arquitetura fundados na Lei nº. 14.133/2021.

No que tange a necessidade da indicação e acostamento aos autos de documentos que dão suporte a estimativa da contratação, enfatizamos que já constam nas memórias de cálculos e planilhas orçamentárias que ratificam todas as demais informações constantes das peças técnicas partes integrantes e obrigatórias ao processo licitatório, desta forma entendemos que esta suprida essa recomendação.

Analisando as disposições acima, entendemos que cumprimos com nossa obrigação de demonstrar a adequação do orçamento, uma vez que os itens que compõem o orçamento listados na planilha orçamentária, já encaminhada inicialmente, consta as referências das tabelas de referências utilizadas e suas composições.

O orçamento estimado e demonstração das referências da formulação do orçamento encontra-se ressaltadas nas planilhas orçamentárias, entretanto, para deixar inequívoca essa questão, encaminhamos a declaração certificando que os preços obtidos estão dentro dos valores praticados no mercado.

viii. Deverá ainda ser emitida Declaração de Disponibilidade de Orçamentária, para o Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Transporte Escolar – sistema de execução indireta, para atender as necessidades dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino do Município de Camaragibe/PE.:

Desnecessidade de adequação orçamentária para lançar licitação de registro de preços. Entendemos que na etapa preparatória da licitação, a Administração deve apurar se os valores estimados para fazer frente ao futuro contrato encontram previsão orçamentária. Em caso contrário, se não houver estofo



orçamentário, a licitação não deve prosseguir. Essa exigência de indicação dos recursos orçamentários visa evitar que contratos sejam celebrados sem que a Administração disponha, no seu orçamento, da previsão do montante necessário para realizar os respectivos pagamentos. Quer-se evitar contratações aventureiras e o inadimplemento da Administração.

Sem embargos, a exigência de previsão orçamentária não se aplica à licitação para registro de preços. Sucede que, em processo de contratação ordinária, concluída a licitação, o vencedor dela é convocado para assinar o contrato, em que ele se compromete a executar todo o quantitativo licitado e a Administração compromete-se a pagar o preço correspondente.

No processo de registro de preços, o vencedor da licitação não assina imediatamente o contrato. Ele, antes, assina a ata de registro de preços, a Administração não contrai qualquer obrigação. A Administração contratar se quiser, quando quiser – dentro do prazo de vigência da ata – e na quantidade que quiser – desde que não ultrapasse o quantitativo previsto no edital.

Ora, se a Administração, com a ata de registro de preços, não assume o compromisso de contratar, não faz qualquer sentido exigir dela a previsão de recursos orçamentários, especialmente na etapa preparatória da licitação. Pode ser que a Administração não contrate ou, é muito provável, pode ser que ela contrate, porém não todo o quantitativo previsto na ata de registro de preços. Nesse passo, a Administração deve realizar a reserva de recursos orçamentários quando assume o compromisso de contratar. E isso, em registro de preços, somente ocorre depois da licitação e depois de assinada a ata, ao decidir pela contratação.

Aliás, a rigor jurídico, o artigo 150 da Lei nº. 14.133/2021 estabelece:

Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Ou seja, de modo geral, a indicação dos créditos orçamentários é exigência que deve ser cumprida quando da contratação.

O Professor Edgar Guimarães atenta-se às especificidades do registro de preços.

A observância deste pressuposto apenas se faz necessário nas competições comuns que têm por finalidade única a pronta contratação do vencedor e, por conseguinte, a realização de uma despesa.

Não se pode perder vista que a licitação para registrar preços possui finalidade específica e peculiar, qual seja, registrar preços para determinados objetos, da mesma forma que não se pode olvidar que a Administração Pública, ainda que tenha instituído este registro e que a



ata esteja válida, não tem obrigação alguma de contratar com o fornecedor que teve o seu preço registrado por ocasião da respectiva licitação.

Ademais, deve-se levar em consideração que a exigência de previsão orçamentária quando da licitação pode frustrar o registro de preços. **Ocorre que, se fosse necessário dispor e reservar recursos orçamentários já na licitação, a Administração não poderia prever no Edital quantitativo superior à sua real necessidade, não poderia se valer de reserva de quantitativo, sob pena de engessar o orçamento.** E, ressalta-se mais uma vez, o orçamento ficaria engessado sem necessidade, porquanto com a licitação e com a ata de registro de preços a Administração não assume o compromisso de contratar.

Embora a matéria não seja pacificada, ainda que na perspectiva da Lei nº. 8.666/1993 e de seus decretos regulamentares, o Tribunal de Contas da União já decidiu:

[...] o registro de preços não é uma modalidade de licitação, e sim, um mecanismo que a Administração dispõe para formar um banco de preços de fornecedores, cujo procedimento de coleta ocorre por concorrência ou pregão. Em razão de ser um mecanismo de obtenção de preços junto aos fornecedores para um período estabelecido, sem um compromisso efetivo de aquisição, entendemos ser desnecessário, por ocasião do edital o estabelecimento de dotação orçamentária. Todavia, por ocasião de uma futura contratação, torna-se imprescindível a dotação orçamentária para custeio da despesa correspondente, na forma do art. 11 do Decreto 3931/2001. Assim, acolhemos a justificativa. [...]

Examina-se processo de Representação oriunda da Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas - Secex/AM, acerca de irregularidades na gestão dos Hospitais Universidade Getúlio Vargas e Francisca Mendes, administrados pela Fundação Universidade do Amazonas – FUA. [...]. No que diz respeito às razões de justificativa oferecidas pelo Reitor da Fundação Universidade do Amazonas, Sr. Hidembergue Ordozgoith da Frota:[...]. m) os esclarecimentos prestados pelo responsável, quanto à abertura de procedimentos licitatórios sem previsão orçamentária suficiente para custeá-los (Pregões Eletrônicos 16/2007, 44/2007 e 46/2007), no sentido de que tais licitações foram realizadas no sistema de preços, o qual não estabelece compromisso de contratação ou de aquisição, e prescinde de dotação orçamentária, até o ato da contratação, ensejam, a meu ver, a acolhida das razões, consoante proposto pela secretaria instrutiva; [...].

Seguindo a mesma linha, o Professor Joel de Menezes Niebuhr alerta às especificidades do registro de



preços.

Seguindo a mesma linha, também em face da Lei nº. 8.666/1993, a Advocacia-Geral da União editou a Orientação Normativa nº. 20, de 4.2009, no sentido de que “na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato”.

Informa-se que, ainda sob as vestes da Lei nº. 8.666/1993, o debate foi solucionado em vistas do § 2º do artigo 7º do Decreto Federal nº. 7.892/2013, cujo texto prescreve categoricamente que na “licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil”.

Na Lei nº. 14.133/2021 não há normas específicas que trate da previsão de recursos orçamentários em relação ao registro de preços. Pode-se, no entanto, aportar a essa conclusão em razão de interpretação sistêmica, em acordo com os argumentos deduzidos acima. Também se pode acrescentar, consoante os termos empregados no inciso XXIII do artigo 6º, no caput do artigo 18 e no artigo 150, todos da Lei nº. 14.133/2021, que a adequação e a compatibilidade orçamentária em relação às licitações para o registro de preços devem ser flexíveis e não importam na necessidade de reserva orçamentária na etapa preparatória da licitação e sim apenas na contratação, dado que a Administração não é obrigada a contratar os quantitativos licitados e registrados na ata.

ix. Ademais, analisando-se a minuta contratual acostada às fls. 143/148, orienta-se ainda que a mesma seja devidamente subscrita pelo responsável técnico de sua elaboração.:

O referido documento já encontra-se vistado/assinado pelo Servidor Alessandro de Souza Ferreira, responsável por sua elaboração.

x. Pontua-se ainda que o Edital e seus anexos devem ser rubricados pelo Pregoeiro.:

***Aproveita-se o ensejo para alertar quanto à necessidade de se observar o princípio da segregação de funções de forma que a Administração garanta a repartição das funções entre os agentes públicos, cuidando para que um indivíduo não exerça cumulativamente funções incompatíveis entre si, em respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, conforme já consagrado pela doutrina e jurisprudência e agora, positivado expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Deve se ter cuidado ao aplicar o *Princípio da Segregação de Funções*, notadamente a depender da estrutura em que o processo de contratação está desenvolvendo. Apesar da sua importância inquestionável e sedimentada como mecanismo para conter e combater os atos fraudulentos, a aplicação do *Princípio da Segregação de funções* de forma absoluta e plena em determinadas circunstâncias, como em administrações mais modestas, com reduzida estrutura de recursos humanos especializados e/ou capacitados, pode apresenta-se como algo impossível ou ofensivo a outros *princípios publicistas* igualmente importantes, tais como o *Princípio da Eficiência* e o da *Proporcionalidade*.



A utilização do Princípio da Segregação das Funções na prática deverá considerar as múltiplas e distintas realidades da Administração Pública, em especial a estrutura dos agentes capacitados e especializados em determinadas áreas.

Demonstra-se assim a necessidade de um abrandamento de tal princípio, harmonizando-o com a realidade da Unidade demandante – primado pela realidade e suas limitações fáticas e jurídicas, afinal, não se pode exigir o impossível de estruturas públicas deficitárias de recursos humanos.

Assim, o Princípio da Segregação de Funções deverá ser aplicado e verificado em cada caso concreto, de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas de cada entidade, a fim de afastar qualquer aplicação disfuncional do princípio.

Em atenção ao Memorando nº. 483/2024-CPL:

Houve um equívoco ao encaminharmos a planilha orçamentária em formato aberto. Estamos encaminhando (anexo) a planilha orçamentária correta.

CONCLUSÃO.:

Senhor Secretário,

Caso concorde com o aqui proposto, que seja dado os encaminhamentos necessários, a fim de dar prosseguimento ao Processo Licitatório em tela.

Camaragibe/PE, 08 de agosto de 2024.

Alexsandro de Souza Ferreira

Assessor Especial

AUTORIZAÇÃO.:

Assim, diante das explanações de fato e de direito acima desenvolvidas, em respeito aos Princípios da Legalidade, Eficiência e Economicidade, considerando a otimização do procedimento administrativo de “Abertura de Processo Licitatório”, verificando que todos os atos estão munidos de legalidade para prosseguimento ao processo, **AUTORIZO** à continuidade ao Processo Licitatório em referência.

Mauro José da Silva

Secretário Municipal de Educação