



**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ E
COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL
COMISSÃO DE JUSTIÇA**

PARECER Nº 225/2021 - COJ.

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação – CPL.

ORIGEM: Comissão Permanente de Licitação – CPL.

ASSUNTO: Pregão Eletrônico nº 029/2021, cujo objeto é registro de preços para futura contratação de serviço de gerenciamento, com implantação e operação de sistemas informatizado e integrado para manutenção preventiva e corretiva da frota da contratante, com fornecimento de mão de obra e materiais.

ANEXO: Processo eletrônico nº 2021/1157327.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 029/2021, CUJO OBJETO É REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE GERENCIAMENTO, COM IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE SISTEMAS INFORMATIZADO E INTEGRADO PARA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DA CONTRATANTE, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA E MATERIAIS. ANÁLISE DAS MINUTAS DO EDITAL E CONTRATO REFERENTES AO PROCESSO LICITATÓRIO. LEI Nº 8.666 DE 21 DE JUNHO DE 1993. LEI Nº 10.520 DE 17 DE JULHO DE 2002. DECRETO Nº 10.024/2019. DECRETO ESTADUAL Nº 955, DE 12 AGOSTO DE 2020. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.

I – DA INTRODUÇÃO:

DOS FATOS E DA CONSULTA

O Presidente da Comissão Permanente de Licitação do CBMPA solicita a esta Comissão de Justiça, confecção de parecer jurídico acerca do processo eletrônico nº 2021/1157327, para dar prosseguimento ao Pregão Eletrônico nº 029/2021, cujo objeto é registro de preços para futura contratação de serviço de gerenciamento, com implantação e operação de sistemas informatizado e integrado para manutenção preventiva e corretiva da frota da contratante, com fornecimento de mão de obra e materiais.

O documento inicial do processo, apesar de não se encontra em ordem numérica, o memorando nº 122/2021 – CSMV/MOp, de 14 de outubro de 2021, solicita a contratação de empresa para o gerenciamento de manutenção por meio de sistema via web, especializada na prestação dos serviços de administração, gerenciamento e controle de frota, executando manutenções preventivas e corretivas na frota do CBMPA.

Em folha de despacho, datado em 19 de outubro de 2021, o Chefe da Seção de Instrução de Processo de Compras, realizou exposição de considerandos em que pontuou a necessidade de ajuste de fórmulas descritas no Termo de Referência.

O processo foi instruído com Mapa Comparativo de preço elaborado pela Diretoria de Apoio Logístico, com orçamentos do **GREENCARD, VÓLUS E WEBCARD** e sem

referência do Banco Referencial SIMAS, com preço de referência de R\$ 5.406.333,33 (cinco milhões, quatrocentos e seis mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e três centavos), nas seguintes disposições:

GREENCARD:

- Contratação de serviços de administração, gerenciamento e controle de frota (taxa de administração cobrada do contratante): 4,0%;
- Contratação de serviços de administração, gerenciamento e controle de frota (taxa de administração cobrada das oficinas credenciadas): 5,0%;

VÓLUS:

- Contratação de serviços de administração, gerenciamento e controle de frota (taxa de administração cobrada do contratante): 3,0%;
- Contratação de serviços de administração, gerenciamento e controle de frota (taxa de administração cobrada das oficinas credenciadas): 11,00%;

WEBCARD:

- Contratação de serviços de administração, gerenciamento e controle de frota (taxa de administração cobrada do contratante): 2,0%;
- Contratação de serviços de administração, gerenciamento e controle de frota (taxa de administração cobrada das oficinas credenciadas): 6,0%;

MÉDIA:

- Contratação de serviços de administração, gerenciamento e controle de frota (taxa de administração cobrada do contratante): 3,0%;
- Contratação de serviços de administração, gerenciamento e controle de frota (taxa de administração cobrada das oficinas credenciadas): 7,33%;

SIMAS – Sem referência;

VALOR DE REFERÊNCIA:

- Contratação de serviços de administração, gerenciamento e controle de frota (taxa de administração cobrada do contratante): 3,0%;
- Contratação de serviços de administração, gerenciamento e controle de frota (taxa de administração cobrada das oficinas credenciadas): 7,33%;

RECURSO TOTAL (100%): R\$ 4.900.000,00 (quatro milhões e novecentos mil reais);

Recurso para taxa de administração do contratante (3,00%): R\$ 147.000,00 (cento e quarenta e sete mil reais)

Recurso para taxa de administração das oficinas credenciadas (7,33%): R\$ 359.333,33 (trezentos e cinquenta e nove mil, trezentos e trinta e três reais e três centavos).

Constam ainda nos autos despacho, datado em 04 de novembro de 2021, do Exmº. Sr Cmte. Geral Cel QOBM **Hayman** Apolo Gomes de Souza, autorizando a despesa

pública no valor de R\$ 5.406.333,34 (cinco milhões, quatrocentos e seis mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e quatro centavos), sem a indicação da fonte do recurso, após solicitação prévia do Maj QOBM Arthur **Arteaga** Durans Vilacorta, Subdiretor de Apoio Logístico.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

Inicialmente cabe salientar que o estudo aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações. Sobre tais dados, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis às necessidades da Instituição Bombeiro Militar. Convém destacar que, parte das observações exaradas por esta Comissão de Justiça não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la diretamente, tendo em ista que caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco, ou seja, decorrência do exercício de competência discricionária da autoridade gestora.

O presente parecer está adstrito aos aspectos jurídicos que norteiam a questão, não abrangendo os aspectos de natureza financeira, técnica e comercial do presente edital, sendo feita a análise à luz da Lei nº 8.666/93 de 21 de junho de 1993 (institui normas para licitações e contratos da Administração Pública), Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 (institui a modalidade de licitação, denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns), Decreto nº 10.024/2019, (que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal) e Decreto Estadual nº 534/2020, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, no âmbito da Administração Pública Estadual, e altera o Decreto Estadual no 2.168, de 10 de março de 2010, motivo pelo qual recomendamos desde já que a Diretoria de Apoio Logístico mantenha o controle sobre a necessidade do que está sendo licitado e dos contratos que encontram-se em vigência para evitar duplicidade de objetos.

Por sua vez, presume-se que a Diretoria de Apoio Logístico exauriu todas as opções para a pesquisa de mercado na busca de orçamentos dos bens que se pretende adquirir, visando a obtenção de preços e condições mais vantajosas à administração.

A Administração Pública encontra-se amparada por mandamentos nucleares do ordenamento jurídico, que são os denominados princípios fundamentais. Dentre os princípios norteadores da atividade administrativa, temos aqueles expressos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal que dispõe:

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

(...)

(Grifo nosso)

Nosso texto constitucional pátrio também é claro ao expor que:

Art. 22. Compete privativamente União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1, III;

No mesmo sentido a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo regula no âmbito da Administração Pública Federal, define em seu caput do art. 2º os princípios que a Administração Pública deve observar, fixando a necessidade de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão da autoridade administrativa. *in verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

(grifo nosso)

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Seu artigo 1º estipula o alcance de suas normas, como veremos:

Art. 1º - Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único - Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Primeiramente, o *caput* do artigo 38 da referida lei estabelece um procedimento a ser seguido quando da realização de uma licitação. Há um marco claramente definido que dá início ao processo: sua autuação, a descrição sintética de seu objeto e a comprovação de recursos orçamentários, vinculando desta forma os atos do administrador. Em consonância com o parágrafo único do referido artigo o órgão jurídico, igualmente, não poderá

se abster de examiná-los. Vejamos:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, **contendo a autorização respectiva**, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

- I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
- III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
- IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;
- V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;
- VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
- VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
- IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
- X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
- XI - outros comprovantes de publicações;
- XII - demais documentos relativos à licitação.

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

(grifo nosso)

Nesse sentido, toda contratação pública deverá possuir como primeira etapa do planejamento para contratação do serviço, um estudo técnico preliminar, na busca de responder ao demandante (motivador), o qual servirá de base para desenvolvimento do termo de referência ou do projeto básico, independente da forma de seleção do fornecedor. De acordo com a Lei 8.666/1993, as contratações de obras e serviços devem ser precedidas da elaboração de projeto básico (PB), sendo este entendido como:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - 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:

(Grifo nosso)

Segundo o Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, do TCU, "a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar)". Ressaltando que a elaboração dos estudos técnicos preliminares é obrigatória, de acordo com a Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX.

Nesse mesmo sentido, já entendeu o TCU ao expor sobre a necessidade de justificativa preliminar para a contratação do serviço de gestão de frota de veículos pela

Administração, *in verbis*:

Acórdão 1040/2012 – Segunda Câmara:

1.6.2. demonstre eficiência e economicidade do modelo de gestão de frota a ser eventualmente adotado, comprovando suas justificativas com estudos/pareceres prévios efetuados.

Ainda segundo o Guia (BRASIL, 2012, p. 39), os estudos técnicos preliminares servem para:

- a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental;
- b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços (...)

Os prejuízos decorrentes de uma contratação sem realização de estudos técnicos preliminares, podem gerar resultados não capazes de atender à necessidade da administração, com conseqüente desperdício de recursos públicos por não atender a relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item ou mesmo levando à impossibilidade de contratar, com conseqüente não atendimento da necessidade que originou a contratação, portanto os estudos técnicos que demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo dentro das características e das necessidades desses serviços nas atividades institucionais.

É válido expor ainda os termos do Decreto nº 1.504, de 26 de abril de 2021, onde consta a determinação para que a Administração Pública do Estado do Pará seguir utilizando a disciplina constante da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 até a edição de Decreto Estadual que estabeleça, em vista de normas estaduais regulamentadoras, a implantação gradual das disposições da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Vejamos:

Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração, na realização de procedimentos que tenham por objetivo a contratação de obras, serviços, compras, alienações, locações e concessões, deverão seguir utilizando a disciplina constante da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção dos seus arts. 89 a 108, da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos arts. 1º a 47-A da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, além da Lei Estadual nº 5.416, de 11 de dezembro de 1987, e Lei Estadual nº 6.474, de 06 de agosto de 2002, até a edição de Decreto Estadual que estabeleça, em vista de normas estaduais regulamentadoras, a implantação gradual das disposições da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Constata-se, ainda, que estão presentes na Minuta do Contrato em análise as cláusulas essenciais previstas no artigo 55 da Lei nº 8.666/93:

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

- I- o objeto e seus elementos característicos;
- II- o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III- o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das

obrigações e a do efetivo pagamento;
 IV- os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
 V- o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
 VI- as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
 VII- os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
 VIII- os casos de rescisão;
 IX- o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
 X- as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
 XI- a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
 XII- a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
 XIII- a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação."

Nesse passo a minuta do edital do pregão é um documento padrão que deve ser elaborado em conformidade com as exigências contidas na legislação atinente, razão pela qual entende que o edital de pregão deve preencher os requisitos obrigatórios contidos no art. 3º, incisos I e IV, da Lei nº 10.520/02 c/c o art. 40, e respectivos incisos da Lei nº 8.666/93. Segue a norma:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

(Grifo nosso)

Nesse sentido, temos ainda a Lei Estadual nº 6.474, de 06 de agosto de 2002, a qual institui o pregão como modalidade licitatória cabível para aquisição de bens e serviços comuns, como sendo aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetiva e concisamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, qualquer que seja o valor estimado da contratação, podendo ser utilizado com recursos de tecnologia da

informação. Vejamos:

Art. 1º - Para aquisição de bens e serviços comuns, o Estado poderá adotar, preferencialmente, licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

§ 1º - Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetiva e concisamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

(...)

Art. 2º - Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida no âmbito do Estado, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas de preços escritas e lances verbais em sessão pública.

Parágrafo único - Poderá ser realizado o pregão utilizando-se recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica a ser posteriormente editada.

Em consonância ao entendimento supracitado, dispõe o Decreto Estadual nº 2.069, de 20 de fevereiro de 2006, alterado pelo Decreto Estadual nº 967/08, confirmando o entendimento anteriormente consubstanciado e explicitando que, de maneira excepcional, quando o pregão eletrônico se revelar inadequado à contratação pretendida, o dirigente máximo do órgão ou entidade poderá, em decisão fundamentada, cuja cópia deverá ser remetida a Auditoria Geral do Estado, autorizar a contratação por outra modalidade de licitação. O texto legal dispõe:

Art. 1º - A modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, de acordo com o disposto no § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns no âmbito do Estado e submete-se ao regulamento estabelecido neste Decreto.

Parágrafo único - Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da Administração Pública Estadual direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado.

Art. 2º - O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância, em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

§ 1º - Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.

§ 2º - Para o julgamento das propostas, serão fixados critérios objetivos que permitam aferir o menor preço, devendo ser considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade, e as demais condições definidas no edital.

(...)

Art. 4º Na aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da Administração Direta e Indireta, deverá ser utilizada obrigatoriamente a modalidade licitatória de pregão eletrônico (alterado pelo Decreto estadual nº 967, de 14 de maio de 2008).

§ 1º Excepcionalmente, quando o pregão eletrônico se revelar inadequado à contratação pretendida, o dirigente máximo do órgão ou entidade poderá, em decisão fundamentada, cuja cópia deverá ser remetida a Auditoria-Geral do Estado, autorizar a contratação por

outra modalidade de licitação" (alterado pelo Decreto estadual nº 967, de 14 de maio de 2008).

Cumprido destacar, em relação a pesquisa de mercado, as disposições da Instrução Normativa nº 002 - SEAD de 06 de novembro de 2018 que normatiza os procedimentos administrativos para realização de pesquisa de preços no âmbito da administração pública estadual e em seu art. 2º estipula os parâmetros a serem adotados na pesquisa de preços no Estado, conforme a seguir transcrito.

Art. 1º Os procedimentos administrativos para realização de pesquisa de preços, visando a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades dependentes, na forma prevista no art. 2º, III da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, obedecerão ao disposto nesta Instrução Normativa.

Art. 2º A pesquisa de preços, a que se refere o artigo anterior, será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I- Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>

II- Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços.

III- pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

IV- pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo deverão ser utilizados, preferencialmente, de forma combinada, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II, competindo à autoridade competente justificar a utilização isolada do parâmetro, quando for o caso.

§ 2º Em todos os casos a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência deve ser demonstrada no processo administrativo.

§ 3º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores excessivamente baixos e os excessivamente elevados.

§ 4º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§ 5º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 6º Para desconsideração dos preços excessivamente baixos e/ ou elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 7º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

(Grifo nosso)

Sobre o tema, a jurisprudência pátria manifesta-se no sentido de realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e diversidade das fontes. Senão vejamos:

**ACÓRDÃO Nº 2.170/2007- TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO**

Esse conjunto de preços ao qual me referi como "cesta de preços aceitáveis" pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive aqueles constantes no Comprasnet-, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle- a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública-, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

No âmbito da Corporação foi publicado a Portaria nº 25 de 20 de janeiro de 2021, no D.O.E nº 34.468, de 22 de janeiro de 2021, que normatiza os procedimentos administrativos para realização de pesquisa de preços, com base nas orientações das Instruções Normativas nº 02 e 03, da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração, devendo ser observado pelo setor competente ao realizar a pesquisa.

O SRP possui determinadas vantagens para a Administração pública, dentre outras destacam-se: agilidade nas contratações e a **desnecessidade de formação de estoque**, além de proporcionar transparência quanto aos preços pagos pela Administração pelos bens e serviços que contrata frequentemente.

Realizada a licitação, preços e condições de contratação ficam registrados na ata de registro de preços, nesse sentido, tem a Administração pública, dentro de prazo determinado (não poderá ser superior a um ano, computadas eventuais prorrogações, conforme art. 15, §3º, III da Lei 8.666/1993), a faculdade de solicitar dos fornecedores registrados, na ordem de classificação, os bens que eles se comprometeram a vender, nas condições que o fizeram. Os bens ficam disponíveis para os órgãos e entidades participantes do registro de preços ou para qualquer outro órgão ou entidade da Administração, ainda que não tenha participado do certame licitatório (caronas).

Com o escopo de regulamentar o sistema de registro de preços, em atenção ao disposto no § 3º do artigo 15 da Lei Federal nº 8.666/1993, foi expedido, no âmbito federal, o Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013, que dispõe preceitos específicos ao tema, onde torna-se relevante destacar:

Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços, no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indireta pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - **Sistema de Registro de Preços - SRP** - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos a prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

II - **Ata de Registro de Preços** - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas

apresentadas;

III - órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

(...)

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

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

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

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

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

(...)

CAPÍTULO V

DA LICITAÇÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

[...]

§ 2º 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.

Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

(...)

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

(grifos nossos)

A licitação para registro de preços será processada na modalidade concorrência ou pregão devendo obedecer aos mesmos ditames da Lei nº. 8.666/93, incluindo-se entre os documentos a minuta da Ata de Registro de Preços, conforme assevera o art. 7º do Decreto nº 7.892. Cumprindo destacar que § 2º do artigo consigna expressamente, que, no sistema para registro de preços é desnecessário indicar a dotação orçamentária, porquanto somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, obedecendo aos limites previamente estabelecidos em edital.

Em resumo, trata-se de um instrumento colocado legalmente à disposição da

Administração Pública, destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública, por meio do qual o vencedor da licitação assina ata de registro de preços, e se compromete a oferecer pelo valor estipulado o objeto que foi licitado, de acordo com as necessidades da Administração, dentro de quantidade prefixada no edital e dentro de prazo também fixado nele, que não pode ultrapassar 01 (um) ano.

Em nível Estadual o Sistema de Registro de Preços é regulamentado pelo Decreto nº 991, de 24 de agosto de 2020, que institui a Política Estadual de Compras e contratação e regulamenta, no âmbito da Administração Estadual, o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993., dispondo que:

**CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Fica instituída a Política Estadual de Compras e Contratação, cujo objetivo é ampliar a transparência e a racionalização dos gastos públicos por meio de instrumentos, procedimentos administrativos, financeiros e institucionais que permitam o incremento da economia de escala e contribuam para a celeridade dos processos.

(...)

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços (SRP): conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

II - Ata de Registro de Preços (ARP): documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

(...)

**CAPÍTULO II
DA ADOÇÃO DO REGISTRO DE PREÇOS**

Art. 4º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

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

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

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

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

(...)

**CAPÍTULO VII
DA LICITAÇÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS**

Art. 9º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei Federal nº 8.666, de 1993, ou na modalidade pregão, nos termos da Lei Federal nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 1º O julgamento por técnica e preço, na modalidade concorrência, poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do Órgão Gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade

máxima do órgão ou entidade.

§ 2º 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 congênere.

Art. 10. O Órgão Gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

§ 1º No caso de serviços, a divisão considerará a unidade de medida adotada para aferição dos produtos e resultados, e será observada a demanda específica de cada órgão ou entidade participante do certame.

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo deverá ser evitada a contratação, por um mesmo órgão ou entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo serviço em uma mesma localidade, para assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização.

Art. 11. O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis Federais 8.666, de 1993, e 10.520, de 2002, e a Lei Estadual nº 6.474, de 2002, e contemplará, no mínimo:

(Grifos nossos)

O Decreto acima ratifica que o S.R.P. pode ser realizado na modalidade pregão, nos termos da Lei Federal nº 10.520, de 2002, e será precedido de ampla pesquisa de mercado. Autorizando-se a realização Registro de Preços, desde que destinadas à aquisição de produtos e serviços para atender às necessidades específicas relacionadas às suas atividades finalísticas.

Constata-se que nos autos não foi juntado planilhas de orçamento (mapa comparativo de custos e formação de preços elaborada), sendo dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada para consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação. Senão o que descreve art. 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993. Vejamos:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

(Grifo nosso)

De acordo com esse critério de julgamento deverá constar no edital, que vencerá a licitação a empresa que oferece a menor taxa de administração, podendo ser, inclusive, de 0% (zero por cento) ou negativa, como admitido no Acórdão nº 552/2008, Plenário, que assim assentou:

9.2.1. [...] a apresentação de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero não implica em violação ao disposto no art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93.

Na mesma linha, é o entendimento lavrado no Acórdão nº 2001/2018, TCU, 1ª

Câmara:

9.2. ... proibição do oferecimento de proposta com taxa de administração zero ou negativa contida nos itens 8.3.1 do Pregão Eletrônico 2/2018 e 2.3 do respectivo termo de referência contraria o entendimento desta Corte de Contas de que, em processos licitatórios custeados com recursos federais para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, deve ser avaliado, no caso concreto, se a admissão de ofertas de **taxas de administração negativas ou de valor zero é exequível**, a partir de critérios previamente fixados no edital (Decisão 38/1996 - Plenário e Acórdão 1556/2014 - Segunda Câmara).
(Grifo nosso)

Diante das jurisprudências apresentadas o oferecimento de proposta com taxa de administração zero e/ou negativa por si só não implica necessariamente na inexecutabilidade da mesma, devendo ser objeto de apuração em cada caso concreto segundo critérios objetivos definidos em edital, e no caso que opte pela determinação da impossibilidade de ofertas de taxas com percentual menor ou igual a 0%, justifique adequadamente tal opção, a fim de não caracterizar restrição ao caráter competitivo do certame.

Nesse sentido, ainda, o Parecer nº 02/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU deixa assente a necessidade de pressupostos de competitividade para ambos os serviços (tanto o de gerenciamento, como o de abastecimento/manutenção/fornecimento de peças), sendo expresso quanto à exigência de que deve haver competitividade não só em torno da taxa de administração (gerenciamento), mas também sobre os demais serviços ou produtos (fornecimento) a serem prestados, de modo a conseguir a proposta mais vantajosa na totalidade do objeto contratual. Vejamos:

20. Esclarecido isso, deve-se fixar a seguinte premissa numa eventual contratação de gerenciamento de frota: conforme já esclarecido, existem dois serviços sendo licitados (o gerenciamento e os serviços efetivamente prestados), por isso deve haver pressupostos de competitividade em ambos. Afasta-se, desde já, a possibilidade de se licitar com base apenas no menor percentual de taxa de administração, pois aqui se estaria escolhendo apenas a melhor proposta para o gerenciamento, deixando sem parâmetros os serviços a serem prestados no bojo do contrato. À mesma conclusão chegaram Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti e o próprio TCU, quando analisou o modelo.

21. Assim, deve haver competitividade não só em torno da taxa de administração cobrada pelo gerenciamento, mas também sobre os demais serviços a serem prestados, de modo a se conseguir a proposta mais vantajosa em sua completude, em relação a todo o objeto contratual, que, como já esclarecido, não é só o gerenciamento da frota.

Por todo exposto, esta Comissão de justiça recomenda:

1 - Juntada da justificativa para utilização da metodologia de pesquisa de

preço, conforme prescreve o § 1º do art. 2 da Instrução Normativa nº 002 - SEAD de 06 de novembro de 2018 que normatiza os procedimentos administrativos;

2 - Após concluída a licitação, quando da formalização do contrato ou outro instrumento congênere, a administração deverá observar, os termos do Decreto Estadual nº 955, de 12 agosto de 2020, publicado em DOE nº 34.312, de 14 de agosto de 2020, que estabelece medidas de austeridade para o reequilíbrio fiscal e financeiro do Poder Executivo Estadual, pois depender da fonte da dotação orçamentária, poderá necessitar da realização solicitação de autorização para aquisição e/ou comunicação ao GTAF;

3 - Seja anexado aos autos o estudo técnico preliminar com objetivo de identificar e analisar os cenários para o atendimento da demanda que consta no documento motivador, bem como demonstrar a viabilidade técnica e econômica das soluções identificadas, fornecendo as informações necessárias para subsidiar e complementar o respectivo processo de contratação, justificando a opção em detrimento da utilização do sistema tradicional, qual seja a contratação direta dos serviços, visto da não utilização dos mecanismos usuais de licitação, optando pela transferência da gestão desses serviços a um terceiro, empresa especializada privada, além de apresentar justificativa robusta;

4 - Seja expressado o motivo da exigência de não admitir a oferta de taxa negativa para o valor da taxa de administração cobrada das oficinas, conforme depreende-se da minuta do 5.15 do termo de referência;

5 - Juntada do mapa comparativo de custos e formação de preços, que fundamentou a previsão de gasto anual;

6 - Em se tratando de adoção do Sistema de Registro de Preços, atentar conforme previsto no art. 9º, § 2º, do Decreto Estadual nº 991/2020, para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, é necessário indicar a dotação orçamentária;

7 - No termo de referência, item 6.2.19.5, que trata de fiscalização e análise de orçamentos, conste a informação de quais critérios serão utilizados para escolha do orçamento pela administração como exemplo a relação ao custo-benefício (preço unitário das peças e serviços ou, se terá por parâmetro o desconto relativo a uma tabela de preços praticados pelo mercado);

8 - Os setores que participaram da autuação e confecção do processo, observem as instruções exaradas na Orientação do Controle Interno nº 02 e 03 (OCI-02 e 03) que visa a padronização dos processos administrativos e transparência pública, respectivamente.

São estas as considerações sobre os autos, as quais submetemos a conhecimento e deliberação de V.Ex^a.

III – DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, em observadas as legislações e recomendações acima citadas, não haverá óbice jurídico à licitação de contratação de serviço de gerenciamento, com implantação e operação de sistemas informatizado e integrado para manutenção preventiva e corretiva da frota da contratante, com fornecimento de mão de obra e materiais.

É o Parecer salvo melhor juízo.

Quartel em Belém-PA, 25 de novembro de 2021


Natanael Bastos Ferreira - MAJ. QOBM
 Membro da Comissão de Justiça do CBMPA

DESPACHO DA PRESIDENTE DA COJ

- I- Concordo com o parecer;
 II- Encaminhado à consideração superior.

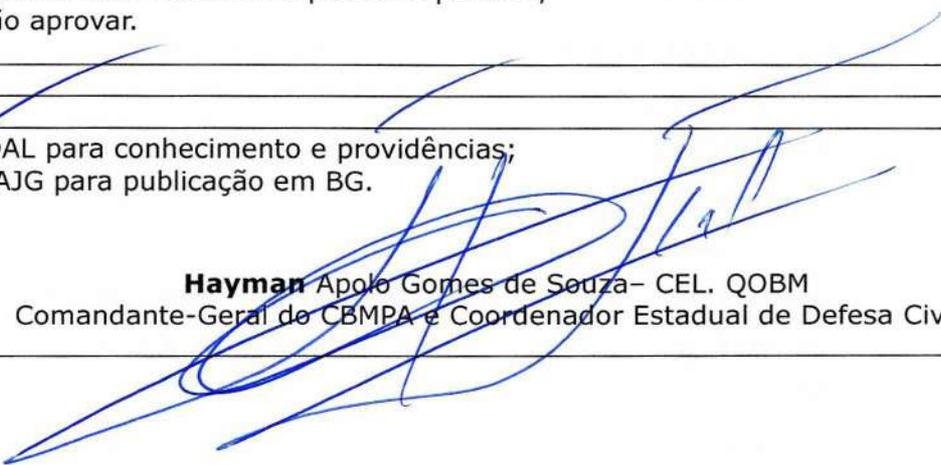


Paulo Sérgio Martins Costa- T Cel. QOCBM
 Presidente da Comissão de Justiça do CBMPA, em exercício

DESPACHO DO COMANDANTE - GERAL

- I- Decido por:
 Aprovar o presente parecer;
 Aprovar com ressalvas o presente parecer;
 Não aprovar.

- II- À DAL para conhecimento e providências;
 III- À AJG para publicação em BG.


Hayman Apolo Gomes de Souza- CEL. QOBM
 Comandante-Geral do CBMPA e Coordenador Estadual de Defesa Civil