



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - CEP 77006-002 - Palmas - TO - www.tceto.tc.br

PARECER JURÍDICO

EMENTA:
Direito
Administrativo.
Licitações
e
Contratos.
Manifestação
sobre a
modalidade
inicial de
Licitação.
Leis
Federais
nº
8.666/93,
10.520/2002
e
Decretos
regulamentadores.

I – RELATÓRIO

1. Vieram à exame desta **ASSJ** os autos do processo SEI nº 22.005049-0, para fins de análise e emissão de Parecer, sobre a modalidade inicial de licitação, quanto ao Termo de Referência nº 307 (0536194).
2. Registra-se que, foi elaborado o Termo de Referência nº 290/2022 (0529494), que recebeu a análise da **DIGCIN** que, por sua vez, emitiu a Análise Técnica nº 190/2022 (0535897) recomendando alguns ajustes necessários. Após, juntaram aos autos um novo Termo de Referência (0536194) que recebeu uma nova análise por parte da **DIGCIN** (0537095), considerando o processo apto para prosseguimento.
3. Com relação aos preços que servirão como referência para análise de futuras propostas, no âmbito do procedimento licitatório, a **COMAT** realizou planilha de orçamento de custos utilizando-se do banco de dados do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil-SINAPI, Informativo SBC, Instituto de Obras Públicas do Estado do Espírito Santo - IOPEs e Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB. Porquanto, foi elaborada a planilha demonstrando o preço médio praticado pelo mercado (0536475).
4. Consta dos autos autorização da Presidência deste Tribunal de Contas para prosseguimento do feito, em consonância com o Despacho 2281/2023 (0549821) e a Autorização nº 17/2023 **COOFI** (0550128) indicando os recursos necessários para fazer face às despesas para o exercício financeiro do ano de 2023/2024.
5. Verifica-se que a Coordenadoria de Finanças, após as providências de sua alçada, encaminhou os presentes autos a esta Assessoria (Despacho nº 2458/2023 - 0550310) para fins de análise e emissão de Parecer, seguindo o fluxo processual.
6. Ademais, registra-se que foram acostados o Estudo Técnico Preliminar (0529495).
7. **É o relatório, no essencial.**

II. DA ANÁLISE

8. Compulsando os autos, verifica-se que consta os atos essenciais previstos na Lei Federal nº.10.520/2002 como também os Decreto nº. 3.555/2000, Decreto nº. 7.983/2013 e Decreto nº. 10.024/2019, quais sejam:
 - Justificativa da Contratação;
 - Termo de Referência;
 - Planilha de estimativa de custo/orçamento;
 - Garantia de Reserva e Autorização Orçamentária;
9. Com relação a instrução processual, nota-se que esta iniciou com documentos que fazem parte da fase do planejamento da contratação. Desse modo, fez-se a juntada do Estudo Técnico Preliminar (0529495) e o Termo de Referência 290 (0529494). Tais documentos sujeitaram-se à análise técnica da Diretoria Geral de Controle Interno - **DIGIN** que, na

oportunidade, assinalou algumas situações, que, sob ótica do Controle, necessitaria de correções e ou justificativas.

10. Os apontamentos indicados na Análise Técnica nº 190/2022 (0535897) foram enfrentados pela Unidade Requisitante – **COMAT**. Dessa forma, acostaram aos autos um novo Termo de Referência nº 307/2022 (0536194) que, por sua vez, foram analisados, conforme Análise Técnica 191 (0537095).

11. Porém, apesar da observação do item 3.2. da Análise supracitada, a DIGCIN entendeu que o processo encontrava-se **apto para prosseguimento**.

12. Com relação ao Termo de Referência nº 307/2022 (0536194), entende-se que seu conteúdo deve dispor de forma clara e objetiva, de modo a atender aos requisitos preconizados no artigo 8º, inciso II do Decreto Federal nº. 3.555/2000 c/c art. 3º, inciso II da Lei Federal nº. 10.520/2002, bem como do inciso XI do art. 3º do Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Neste passo, entendemos que o processo está de acordo com o preconizado.

13. Quanto à elaboração do orçamento é de bom alvitre recorrer aos ensinamentos do Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, que assim dispõe:

Art. 1º Este Decreto estabelece regras e critérios a serem seguidos por órgãos e entidades da administração pública federal para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

(...)

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

(...)

Art. 9º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e pessoalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - taxa de lucro.

[Grifos nossos]

14. In casu, observa-se que o processo está de acordo com o Decreto nº 7.983/2013 levando em consideração os documentos acostados aos autos, conforme anexos 0536475 e 0536362.

15. Não obstante, cumpre manifestar que a planilha de orçamento de custos (0536475) tem como referência o mês 09/2022. Portanto, sugerimos a atualização da planilha com base no último documento lançado nos sistemas de banco de dados. Registra-se, ainda, que a planilha faz menção ao Informativo SBC, contudo, não consta essa informação no item 10 do TR (0536194).

16. Concernente a modalidade de licitação a ser escolhida, entende-se que poderia ser licitado mediante pregão, na forma eletrônica. Tratando-se, pois, de serviço comum de engenharia, conforme definição do inciso VIII do art. 3º do Decreto Federal nº 10.024/2019.

17. Para Marçal Justen Filho a expressão “bem ou serviço comum” trata-se de um conceito jurídico indeterminado, onde se encontra três situações distintas: a zona de certeza positiva (onde, inquestionavelmente, o bem ou serviço será comum, o que ocorre na com a maior parte dos bens que se enquadram no âmbito de ‘material de consumo’), a zona de certeza negativa (na qual inexistem dúvidas de que o bem ou serviço não é comum, como, por exemplo, um equipamento único a ser construído sob medida, para fins determinados e específicos) e a zona cinzenta de incerteza, adotando a premissa, para esta última situação, de em caso de dúvida, reputar-se como não comum o bem ou serviço.

18. No conceito da professora Vera Monteiro um bem ou serviço padronizado ou rotineiramente adquirido são, obviamente, comuns; mas não apenas isto. Isso porque a expressão “comum”, não é sinônimo de ausência de complexidade técnica ou mesmo, de impossibilidade em solicitar um bem sob encomenda. Não há incompatibilidade e problema algum em o bem ou o serviço possuir complexidade técnica ou ser produto de encomenda, a exemplo de “paredes divisórias fabricadas nos tamanhos padrões escolhidos pela Administração na reforma de um prédio público”. Para a autora, não há razoabilidade em excluir, a priori, tais objetos da expressão “bens e serviços comuns”, motivo pelo qual a interpretação do parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/02 não deverá ser tão restritiva como defendem alguns autores.

19. Ainda sobre o tema leciona o administrativista Joel de Menezes Niebuh:

Bem e serviço comum são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público.

20. Pela doutrina citada acima resta claro que o termo comum contido no art. 1º da Lei Federal nº 10.520/2002 não seria o

contrário de complexo. Na realidade a interpretação mais adequada seria que o vocábulo “comum” se contrapõe a “incomum” (raro, extraordinário), ao passo que “complexo” se contrapõe a “simples” (singelo, incomplexo). Portanto, nada impede a existência de objeto “comum e complexo”, bem como de objeto “incomum e simples”.

21. Vale ressaltar que o TCU já chancelou até mesmo pregão para aquisição de helicópteros, declarando que se cuidava de objeto comum, nos termos da Lei Federal nº 10.520/2002 (Acórdão n.º 3062/2012-Plenário, TC-004.018/2010-9, rel. Min-Subst. Weder de Oliveira, 14.11.2012).

III. CONCLUSÃO

22. Ante o exposto, vê-se que o serviço a ser contratado é considerado comum e, sendo assim, esta Assessora Jurídica **OPINA** ao Presidente deste Tribunal de Contas que autorize a abertura da licitação na modalidade Pregão, na forma Eletrônica, com espeque no artigo 1º e parágrafo único da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002 c/c com o Decreto Federal nº 10.024/2019, observada a recomendação do **item 15** desta peça opinativa.

23. Não obstante, recomenda-se que seja providenciada a juntada aos autos da Portaria de nomeação dos Pregoeiros (as) e do comprovante de capacitação do (a) Pregoeiro (a), assim como a elaboração das minutas de Edital e demais anexos, inclusive da Minuta do Contrato a ser firmado com a(s) licitante(s) vencedora(s).

24. **É o parecer, s.m.j.**

25. Encaminhe-se a apreciação Superior.



Documento assinado eletronicamente por **VITÓRIA RÉLIO DE CARVALHO**, **ASSESSOR I**, em 30/01/2023, às 15:03, conforme art. 4º da Resolução Administrativa TCE/TO nº 001, de 15 de outubro de 2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tceto.tc.br/sei/processos/verifica.php> informando o código verificador **0550449** e o código CRC **DD758B65**.