

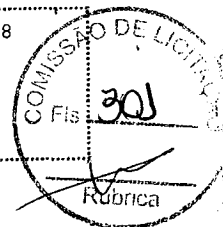


ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
ASSESSORIA JURÍDICA

Proc.: 187061/18

Folha:

Rubrica:



Quanto à possibilidade de adotar o Registro de Preço, o Decreto Estadual nº 36.184/20 assim dispõe, *in verbis*:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços será gerenciado pela Secretaria de Estado da Gestão, Patrimônio e Assistência dos Servidores - SEGEP, por meio da Secretaria-Adjunta de Registro de Preços, e poderá ser adotado quando:

I - as características do bem ou serviço ensejarem necessidade de contratações frequentes, com celeridade e transparência;

II - a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, objetivando a adequação do estoque mínimo e máximo, ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa for conveniente;

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

IV - a natureza do objeto impossibilitar a definição prévia do quantitativo a ser demandado pela Administração; e

V - houver expectativa de crédito orçamentário futuro.

§ 1º Além das situações a que se refere o caput, o Sistema de Registro de Preços poderá ser utilizado em outras hipóteses, desde que observados o disposto no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e este Decreto.

Observa-se que, embora haja expressa menção quanto às hipóteses que poderão ensejar a adoção do Sistema de Registro de Preços, o seu §1º deixa claro que este rol é meramente exemplificativo, podendo a Administração utilizar o sistema em outras hipóteses a seu critério.

Por outro lado, a doutrina corrobora com este entender, endossando inclusive a possibilidade de adoção o Sistema de Registro de Preços em casos de serviço de engenharia, como se trata no caso em tela, senão veja-se:

(...) Ainda que a Lei aluda apenas ao caso de registro de preços para compras, não se pode vislumbrar alguma característica inerente quer à sistemática de registro, quer aos contratos de obras ou serviços, que inviabilize a generalização do sistema. O silêncio legislativo não pode, por isso, ser interpretado como vedação.

(...) **Afirma-se, pois, que o sistema de registro de preços, em virtude de que criado para conferir efetividade aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, não tem o uso restrito às compras, e pode ser utilizado como procedimento preliminar de contratações de outra natureza, como os serviços e eventualmente obras.**¹

* * *

A norma que institui o sistema de registro de preços carece de regulamentação pelos entes federados, o que de fato já ocorreu quicá na totalidade dos Estados e Municípios. **Pela lógica acima exposta, todos os regulamentos e leis editados com o propósito de regular o sistema de registro de preços podem contemplar a possibilidade de sua utilização para contratações de outras espécies, que não as compras.**

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética: São Paulo, 2012, p. 223.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
ASSESSORIA JURÍDICA

Proc.: 137061/18

Folha: 1095

Rubrica: [assinatura]



(...) Dentro dessa perspectiva, de ampliar a incidência do registro de preços. **defende-se a tese de que ele seja utilizado para obras e serviços de engenharia, desde que compatíveis com a sua sistemática.**

Como dito, o registro de preços deve ser utilizado para objetos padronizados, com as mesmas características, cuja variável reside na quantidade. A ideia é que o fornecedor registre o preço de uma unidade, dispondo-se a executar várias delas, de acordo com as demandas da Administração. Se houver obra e serviço de engenharia com esses perfis, é perfeitamente cabível o registro de preços.²

Do ponto de vista jurisprudencial, há muito os tribunais entendem pela possibilidade adoção do SRP para casos de serviços, explicando que o regulamento estadual, como é o caso do Decreto nº 36.184/20, pode estender as hipóteses do art. 15, da Lei 8.666/93, conforme se vê do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, *ipsis literis*:

“ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: ARTIGO 15, LEI 8.666/93 - LIMITAÇÕES.

1. O regime de licitações por registro de preços foi ampliado pelos Decretos Regulamentadores 3.931/2001 e 4.342/2002, sendo extensivo não só a compras mas a serviços e obras.

2. Embora auto-aplicável, o art. 15 da Lei 8.666/93 pode sofrer limitações por regulamento estadual ou municipal, como previsto no § 3º.

3. Sociedade de economia mista que, na ausência de norma própria, submete-se aos limites municipais, se não contrariarem eles a Lei de Licitações.

4. Legalidade do Decreto 17.914/93, do Município de São Paulo, que afastou a incidência do registro de preços para a execução de obras.

5. Recurso ordinário improvido.”³

Sendo mais específico, o Tribunal de Contas da União menciona a aplicabilidade do sistema de registro de preço para manutenção e a conservação de instalações prediais, é o que se vê:

Acórdão 3605/2014 – Plenário

É possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Contudo, o sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros.

² SANTOS, José Anacleto Abduch. Parecer intitulado “O sistema de registro de registro de preços para contratação de serviços e obras”, veiculado na RJML nº 07, de junho/ 2008, p. 13.

³ STJ - RMS 15647/SP; RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2002.0153711-9; Relatora Ministra ELIANA CALMON - SEGUNDA TURMA; Data do Julgamento 25/03/2003; data da Publicação 14.04.2003.

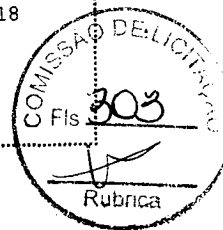


ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
ASSESSORIA JURÍDICA

Proc.: 187061/18

Folha:

Rubrica:



Portanto, não há óbice legal para que haja a adoção do Sistema de Registro de Preços na presente licitação, desde que observado o Decreto Estadual nº 36.184/20 e a Lei nº 8.666/93.

2. DA ATENÇÃO À MODALIDADE E TIPO DE LICITAÇÃO

Dispõe o Decreto Estadual nº 36.184/20 sobre a modalidade e tipo de licitação que deve ser escolhida:

Art. 10. A licitação para registro de preços deve ser precedida de ampla pesquisa de mercado e **poderá ser realizada na modalidade pregão ou concorrência**, do tipo menor preço, ou, quando couber, nos moldes da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

§ 2º O julgamento por técnica ou técnica e preço poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do Órgão Gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade.

As contratações a serem realizadas pela Administração Pública devem ser revestidas de cuidados e adotar procedimentos a fim de atender o devido destino dos recursos financeiros, bem como a devida aplicação. Sem embargo, a Administração optou pelo procedimento licitatório na modalidade Concorrência, sendo que esta pode ser conceituada, nos termos do §1º do Art. 22 da Lei Federal nº 8.666/93, da seguinte forma:

“Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

Segundo Marçal Justen Filho⁴ a licitação, na modalidade concorrência, especialmente na fase da divulgação, comporta maior amplitude, motivo pelo qual aumenta a disputa entre os licitantes, assegurando ainda mais o interesse público.

Neste passo, ante a complexidade do objeto e diante do vulto econômico da presente licitação, esta Assessoria Jurídica **reputa ser mais adequada a adoção da modalidade concorrência, estando correta também a escolha do tipo menor preço, pois adequa ao art. 10, caput, do Decreto Estadual nº 36.184/20.**

3. DEMAIS ELEMENTOS DA MINUTA DO EDITAL

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2009, p. 252.



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
ASSESSORIA JURÍDICA

Proc.: 187061/18

Folha: 3336

Rubrica: 304



A primeira fase da licitação encontra-se disciplinada em linhas gerais no art. 38 da Lei nº. 8.666/93, seguintes termos:

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.

Ato contínuo, o art. 40 da Lei nº 8.666/93 traz em seu bojo normas e condições que devem vigorar no edital quando da sua elaboração. Senão, veja-se:

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:

- I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
- II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;
- III - sanções para o caso de inadimplemento;
- IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
- V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;
- VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;
- VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
- VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e

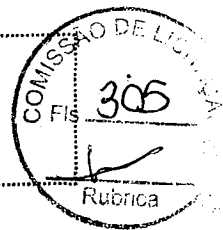


ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
ASSESSORIA JURÍDICA

Proc.: 187061/18

Folha:

Rubrica:



às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XII - (Vetado).

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

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

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

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

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

§ 3º Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.

§ 4º Nas compras para entrega imediata, assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta, poderão ser dispensadas:

I - o disposto no inciso XI deste artigo;

II - a atualização financeira a que se refere a alínea "c" do inciso XIV deste artigo, correspondente ao período compreendido entre as datas do adimplemento e a prevista para o pagamento, desde que não superior a quinze dias

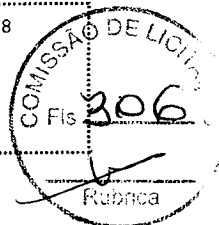


ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
ASSESSORIA JURÍDICA

Proc.: 187061/18

Folha: 1227

Rubrica: 4



Ademais, por se tratar de Sistema de Registro de Preços, cumpre observar também o que preceitua o Decreto Estadual nº 36.184/20, *in verbis*:

Art. 13. O edital de licitação para registro de preços observará o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei nº 10.520, de 17 de julho 2002, e Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará

o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a ser adquiridas pelos órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto art. 28, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - a abrangência territorial do registro de preços;

IV - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento e, nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a ser utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a ser adotados;

V - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do art. 21;

VI - órgãos e entidades participantes do registro de preço;

VII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

VIII - penalidades por descumprimento das condições estabelecidas;

IX - o preço unitário máximo que o órgão ou entidade se dispõe a pagar, por contratação, consideradas as estimativas de quantidades a ser adquiridas; e

X - previsão para registros de preços de outros fornecedores ou prestadores de serviços, além do primeiro colocado.

§ 1º A estimativa a que se refere o inciso III do caput não deve ser considerada para fins de qualificação técnica e qualificação econômico-financeira na habilitação do licitante.

§ 2º Quando o termo de referência ou o projeto básico exigir amostra, o edital deverá prevê a requisição somente do primeiro colocado.

§ 3º Para não tornar economicamente inviável o fornecimento ou a prestação de serviços, o edital poderá garantir a quantidade ou valor de demanda mínima.

Art. 14. Integram o edital:

I - obrigatoriamente:

a) termo de referência;

b) minuta da ARP;

c) minuta de contrato;

II - quando for necessário, modelo de planilha de composição de preços, para o caso de prestação de serviços.

Sendo assim, compulsando os autos, depreende-se que a minuta do edital e seus anexos estão compatíveis com os ditames legais.

4. DA ESTIMATIVA DE PREÇOS

Nesta análise, traz-se à baila o que versa o Decreto Estadual nº 36.184/20, observa-se:



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
ASSESSORIA JURÍDICA

Proc.: 187061/18

Folha:

Rubrica:



DA PESQUISA DE PREÇO

Art. 12. A estimativa de preços para balizar os processos de licitação para registro de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - painel de preços, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano antes da data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano antes da data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses antes da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses antes da data de divulgação do instrumento convocatório.

Nesta senda, registra-se o entendimento do Tribunal de Contas da União acerca do assunto:

Acórdão nº 296/2017 - Plenário

A utilização do Sinapi, do Sicro e de outros sistemas oficiais de custos como parâmetro de verificação por este Tribunal se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, caput, da Constituição Federal.

Acórdão nº: 719/2018 - Plenário

As regras e os critérios para elaboração de orçamentos de referência de obras e serviços de engenharia pela Administração Pública devem se basear precipuamente nos sistemas referenciais oficiais de custo (Sinapi e Sicro), estabelecidos no Decreto 7.983/2013 – no caso de certames fundamentados na Lei 8.666/1993 que prevejam o uso de recursos dos orçamentos da União –, bem como no art. 8º, §§ 3º, 4º e 6º, da Lei 12.462/2011, e no art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 13.303/2016. Tais referenciais consideram, de forma direta ou indireta, os parâmetros salariais e outras disposições de instrumentos de negociação coletiva de trabalho na formação de custos com a mão de obra.

Acórdão nº: 2056/2015 – Plenário

A Administração Pública deve observar, em suas licitações de obras e serviços de engenharia, os referenciais oficiais de mercado, em especial o Sinapi e o Sicro, justificando tecnicamente a adoção de valores distintos dos constantes desses sistemas.

Acórdão nº: 454/2014 – Plenário

A adoção do Sinapi e do Sicro como parâmetro de verificação pelo TCU se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, caput, da Constituição Federal, devendo a adoção de valores divergentes ser fundamentada mediante justificativas técnicas adequadas.

Voltando-se aos orçamentos constante nos autos, verifica-se que a administração utilizou como referência de preço as tabelas SINAPI/ABRIL/2020 (fls. 892 a 1057), estando,



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
ASSESSORIA JURÍDICA

Proc.: 187061/18

Folha: 1228

Rubrica: 30



portanto, condizente com o Decreto Estadual nº 36.184/20 e com o entendimento jurisprudencial sobre a aceitabilidade dos preços estimados.

Noutro lado, nota-se também a indicação da referência do Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe - ORSE, sendo utilizados como tabelas oficiais da administração indireta, estando condizentes com os valores de mercado, consoante sedimentou também o TCU:

Acórdão nº: 2654/2015 - Segunda Câmara

Nos processos de fiscalização de obras, presume-se que os referenciais oficiais da Administração refletem os preços de mercado, razão pela qual podem e devem ser considerados para a análise de adequação de preços e apuração de eventual superfaturamento. Alegações em contrário devem ser comprovadas com base em elementos fáticos que permitam afastar os preços de referência utilizados pelo TCU.

Assim, no que tange aos preços estimados, há consonância com as disposições legais e jurisprudenciais.

5. DA DESNECESSIDADE DE INDICAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÉVIA

Considerando tratar-se o caso em tela de Sistema de Registro de Preços não é necessário, neste momento, a indicação de dotação orçamentária, conforme se verifica no art. 10, § 3º, do Decreto Estadual nº 36.184/20, *in verbis*:

Art. 10º. A licitação para registro de preços deve ser precedida de ampla pesquisa de mercado e poderá ser realizada na modalidade pregão ou concorrência, do tipo menor preço, ou, quando couber, nos moldes da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

(...)

§ 3º 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, sendo, contudo, obrigatória a indicação dos códigos do elemento de despesa e do item do material/serviço constante do Catálogo de Materiais e Serviços.

Destarte, no que se refere à regularidade jurídica da minuta do edital, esta encontra-se devidamente atendida, inclusive, tendo sido o certame devidamente autorizado pela autoridade competente, consoante se constata à fl. 1063, obedecendo o disposto no art. 38, *caput*, Lei 8.666/93.

Por fim, importa esclarecer que a realização da presente licitação nesta Secretaria de Estado, sob Sistema de Registro de Preços, está autorizada pelo Decreto nº 32.613/17.

CONCLUSÃO

Ante os documentos expostos e análise jurídica realizada, **opina-se neste parecer no sentido de que a minuta do referenciado edital (e anexos) está compatível com a Lei de**

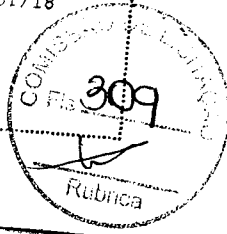


ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
ASSESSORIA JURÍDICA

Proc.: 187061/18

Folha:

Rubrica:



Licitações e Contratos e com o Decreto Estadual nº 36.184/2020, restando, pois, aprovada por esta Assessoria Jurídica, no termo do art. 38, parágrafo único da Lei nº 8666/93.

Por ser mais apropriado, considerando a modalidade concorrência, embora não macule o certame, sugere-se a substituição da terminologia "Termo de referência" por "Projeto Básico".

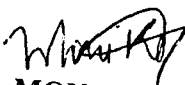
Registra-se, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateu às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria Jurídica os elementos técnicos pertinentes ao certame.

É o parecer. Sub Censura.

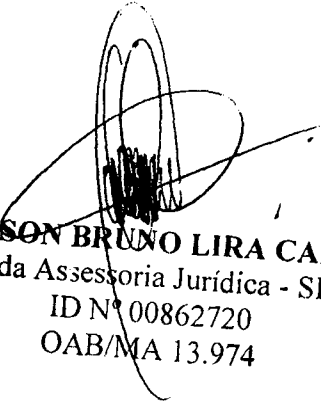
ENCAMINHAMENTO

Retornem-se os autos à CSL/SINFRA para conhecimento do presente parecer e demais deliberações a seu cargo.

São Luís – MA, 22 de setembro de 2020.


KARLA MONIKE REGO PENHA
Assessoria Jurídica/SINFRA
Matrícula 2483022

De acordo,


HERSON BRUNO LIRA CARO
Chefe da Assessoria Jurídica - SINFRA
ID Nº 00862720
OAB/MA 13.974