



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE
INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

PROCESSO: SIMA.045791/2022-46

INTERESSADO: CACC - COORDENADORIA DE ADMINISTRAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS

PARECER: CJ/SIMA n.º 314/2022

EMENTA: **LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.** Proposta de licitação, na modalidade pregão eletrônico, para constituição de registro de preços na finalidade de contratar prestação de serviços de manutenção, conservação, reparos pontuais e pequenos serviços nas unidades pertencentes à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA), nas entidades vinculadas e demais órgãos participantes, com fornecimento de material e mão de obra. **VIABILIDADE, desde que confirmada a natureza de serviço comum de engenharia e atendidas as demais condições dispostas neste opinativo.**

SENHOR PROCURADOR DO ESTADO CHEFE,

1. Trata-se de proposta de licitação, na modalidade pregão eletrônico, para a constituição de sistema de registro de preços (SRP) para prestação de serviços de manutenção, conservação, reparos pontuais e pequenos serviços nas unidades pertencentes à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA), nas entidades vinculadas e demais órgãos participantes, com fornecimento de material e mão de obra.

2. O valor da contratação pretendida está estimado em R\$ 754.364.907,72 (setecentos e cinquenta e quatro milhões, trezentos e sessenta e quatro mil, novecentos e sete reais e setenta e dois centavos), conforme planilha orçamentária acostada aos autos, elaborada com base nos valores unitários obtidos através de pesquisa efetuada



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE
INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

via Boletim Referencial de Custos – Versão nº 185 da CDHU, SINAPI-04/2022, FDE-04/2022, SINAPI-04/2022 e SICRO-01/2022.

3. Faço destaque a alguns importantes documentos acostados aos autos: (i) memorial de especificações técnicas com planilhas de preços e de quantitativos (fls. 3 a 332); (ii) Informação Técnica n.º 058/CACC/CE/20220 (fls. 333 a 348); (iii) despacho autorizador da Chefia de Gabinete (fls. 355 a 380); (iv) minuta de edital de pregão eletrônico, com os seus anexos, sendo todos os documentos elaborados com base nos padrões aprovados pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e disponibilizados no site da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) (fls. 381 a 1120); e (v) declaração de atendimento das diretrizes da PGE disponibilizadas no site da BEC (fl. 1121).

4. Nesses termos, os autos chegam a esta Consultoria Jurídica para urgente análise e manifestação.

É O RELATÓRIO. COM URGÊNCIA, PASSO A OPINAR.

5. O SRP, previsto no art. 15 da Lei Federal n.º 8.666/1993 e no art. 11 da Lei Federal n.º 10.520/2002, está atualmente regulamentado no Estado de São Paulo pelo Decreto Estadual n.º 63.722/2018.

6. Consoante disposto no inciso I do art. 3.º do mencionado Decreto, o SRP poderá ser adotado “quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações frequentes”, podendo o Comitê Gestor do Gasto Público centralizar sua gestão em um ou mais órgãos (art. 24 do mesmo regulamento).

7. O gerenciamento do SRP, incluindo a realização do procedimento licitatório e demais atos de controle e administração, deve ser realizado pelo Órgão Gerenciador, conforme previsto no inciso III do art. 2.º c/c no art. 5º do Decreto Estadual n.º 63.722/2018.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

8. Nesse sentido, foi editada, no âmbito desta Pasta, a Resolução SIMA n.º 64/2021, que definiu a Coordenadoria de Administração, Contratos e Convênios como Órgão Gerenciador do SRP.

9. O Decreto Estadual n.º 63.722/2018 prevê, ainda, a figura do órgão participante (art. 2º, IV), que, de acordo com a Resolução SIMA n.º 28/2019 limita-se aos “órgãos subordinados e vinculados à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Meio Ambiente e ao Comando de Policiamento Ambiental” (art. 2.º).

10. Contudo, nos termos do parágrafo único do art. 2º da citada resolução, “outros órgãos da Administração Pública Estadual poderão ser autorizados a participar dos procedimentos licitatórios, excepcionalmente, mediante despacho do Secretário de Estado de Infraestrutura e Meio Ambiente”.

11. No que toca à adoção do pregão eletrônico como modalidade licitatória para constituição do SRP, observo que a medida encontra amparo no art. 15 da Lei Federal n.º 8.666/1993, no art. 11 da Lei Federal n.º 10.520/2002 e no art. 7.º do Decreto Estadual n.º 63.722/2018.

12. Vale ressaltar, por importante, que o objeto do pregão são as contratações de bens ou serviços comuns. Quaisquer outros tipos de contratações, em rigor, fogem à disciplina do pregão (presencial ou eletrônico).

13. O conceito de bem ou serviço comum possui os seguintes elementos constitutivos: (i) *disponibilidade no mercado*, isto é, o objeto é encontrado facilmente no mercado; (ii) *padronização*, uma vez que o bem ou serviço pode ser predeterminado de modo objetivo e uniforme; e (iii) *casuismo moderado*, pois a qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos.⁽¹⁾

14. Desse modo, tem-se entendido, corretamente, que o pregão não pode ser utilizado, por exemplo, nos seguintes casos (arts. 1.º, 3.º, VIII, 4.º, I a III, do Decreto Federal n.º 10.024/2019): (i) obras (Súmula 257 do TCU); e (ii) bens e

⁽¹⁾ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 173.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

serviços especiais que, em razão da alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns.⁽²⁾

15. Essa orientação se encontra privilegiada na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que prevê a inaplicabilidade do pregão às obras e serviços de engenharia (art. 29, parágrafo único, da Lei Federal n.º 14.133/2021).

16. Contudo, embora em regra o pregão seja inadequado aos serviços e obras de engenharia, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, como exceção, consagra a tese predominante que admitia o pregão para *serviços comuns de engenharia*, vedada a sua aplicação para contratos de obras (cf. Súmula 257 do TCU e arts. 1.º, 3.º, VIII, e 4.º, I e III, do Decreto Federal n.º 10.024/2019).

17. Assim, à luz do panorama descrito, a autoridade competente para autorizar o licitatório deve primar pela investigação a respeito da natureza do objeto do futuro contrato. O pregão apenas terá campo adequado para aplicação na hipótese de se tratar de um serviço comum de engenharia. **Obras ou serviços especiais de engenharia, que, em razão da alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns, afastam a aplicabilidade do pregão, enquanto modalidade licitatória.**

18. No caso vertente, o Chefe de Gabinete da Pasta, por meio do Despacho Autorizador, aprovou o Termo de Referência, declarando que o objeto possui natureza comum, assumindo a referida autoridade a responsabilidade pela correção desta informação técnica. Assim, tomando como verdadeira a declaração feita pelo Chefe de Gabinete, mostra-se possível a utilização do pregão eletrônico.⁽³⁾

⁽²⁾ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 173.

⁽³⁾ Há de ficar claro que o caráter comum do bem ou do serviço a ser adquirido pela modalidade pregão deve ser atestado pelo órgão técnico, e não pelo órgão jurídico. Assim, uma vez atestado pelo órgão técnico a natureza comum do bem ou do serviço a ser posto em pregão, a modalidade licitatória se viabiliza juridicamente; malgrado seja passível de contestação técnica (ver **Parecer CJ/SIMA n.º 74/2022**, aprovado pela Chefia).

No mesmo sentido, a Orientação Normativa/AGU 54 prevê: “Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

19. Diante da pretensão de constituir SRP, necessária a observância do art. 5º do Decreto Estadual n.º 63.722/2018, que exige, entre outras coisas: (i) a consolidação das estimativas individual e total de consumo, bem como definição de especificações técnicas; (ii) a realização de pesquisa de mercado e (iii) a obtenção da concordância dos órgãos participantes em relação ao termo de referência ou projeto básico e quantitativos.

20. Por seu turno, em razão da adoção da modalidade pregão eletrônico, devem ser observados ainda, no que couber, o art. 7.º do Decreto Estadual n.º 47.297/2002 e o art. 8º da Resolução CC n.º 27/2006. Assim, o processo deve ser instruído com os seguintes elementos: (i) deliberação da autoridade competente, na forma do art. 3.º do mencionado decreto; (ii) os indispensáveis elementos técnicos atinentes ao objeto licitado; (iii) planilha de orçamento, que conterà os quantitativos e os preços unitários e totais, elaborada a partir da composição de todos os custos unitários, no caso de serviço, e pesquisa de preços, no caso de compras; (iv) cronograma físico-financeiro, quando for o caso; e (v) minuta de edital e termo de contrato, quando houver.

21. Ressalto que a Portaria CACC n.º 01/2019 prevê o convite aos órgãos subordinados e vinculados à SIMA por meio de correspondência ou outro meio eficaz, bem como confirmação junto aos órgãos participantes acerca da concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto ao quantitativo e termo de referência ou projeto básico.

22. Esclareço que, a partir da publicação do Decreto Estadual n.º 64.132/2019, que dispõe sobre a organização da SIMA, a divisão de competência estabelecida pelo art. 3.º do Decreto Estadual n.º 47.297/2002 não mais subsiste no âmbito da Pasta, visto que a atribuição dos dirigentes das unidades de despesa foi centralizada no Chefe de Gabinete (art. 82, III, “a”, 2, do Decreto Estadual n.º 64.132/2019), que passa, portanto, a ser a autoridade competente para os atos descritos no supracitado art. 3º independentemente do valor estimado para a contratação (superior ou

órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE
INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

inferior a R\$ 650.000,00), o que foi observado no presente caso, conforme se depreende do despacho autorizador.

23. A planilha de pesquisa de preços, presente nos autos, consolida os preços oriundos da pesquisa mercadológica, cumprindo observar que a validade da referida pesquisa de preços encontra-se condicionada a que o Órgão Gerenciador tenha observado o Decreto Estadual n.º 63.316/2018, que trata, inclusive, de pesquisa de preços para as aquisições de bens e contratações de serviços. Tal conferência é de responsabilidade do Órgão Gerenciador.

24. No que concerne à disponibilidade de recursos orçamentários, registro que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) entende ser desnecessária a juntada de reserva orçamentária para instauração do certame, eis que a formalização da ata de registro de preços não obriga a Administração a realizar as contratações dela decorrentes. Lembro, no entanto, que deverá ser feita, oportunamente, a devida reserva orçamentária, quando de cada contratação.

25. Sobre a questão atinente às minutas-padrão disponibilizadas pela PGE no sítio eletrônico da BEC, cabe destacar o Decreto Estadual n.º 64.378/2019, que estabeleceu seu uso obrigatório pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, excetuadas as Universidades Públicas Estaduais.

26. Relativamente à minuta de edital e respectivos anexos, entendo inexistir óbice de ordem jurídica à sua utilização, uma vez que, consoante declarações do Centro de Programação e Controle de Estoque (CPCE), confirmadas pelo Chefe de Gabinete da Pasta, foi utilizado o modelo padrão publicado no site da BEC. Por consequência, é de responsabilidade da Administração eventual inobservância do texto constante da minuta padrão e respectivos anexos.

27. Aponto, ademais, no que tange à contratação, que antes da sua formalização, a autoridade contratante deverá se certificar de que o preço registrado se encontra compatível com os preços praticados no mercado, tendo em vista o disposto nos arts. 17 a 19 do Decreto Estadual n.º 63.722/2018.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE
INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

28. A ata de registro de preços poderá ter duração de até 12 (doze) meses, conforme previsto no inciso III do § 3.º do art. 15 da Lei Federal nº 8.666/1993 e no art. 12 do Decreto Estadual n.º 63.722/2018.

29. Demais disso, cabe à Administração certificar-se de que o objeto do certame está correto e adequadamente descrito em todos os documentos que compõem o edital, sobretudo no Termo de Referência, bem como que não há exigência desnecessária ou irrelevante, que restrinja a competitividade entre os participantes.

30. Alerto, em caráter genérico, que sejam sempre observadas as Súmulas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

31. Observo, ainda neste aspecto antecedente à abertura do pregão, que, na forma do art. 11 da Resolução CC n.º 27/2006, a convocação para participar do certame deverá ser efetuada por meio de publicação no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação e por meio eletrônico no site www.bec.sp.gov.br (opção Pregão Eletrônico), pois o valor estimado para contratação é superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

32. Com tais considerações, desde que observadas as orientações aqui presentes, não há, sob o ponto de vista jurídico, óbice à pretendida licitação, na modalidade pregão eletrônico, para a formação do pretendido SRP.

É o parecer, *sub censura*.

São Paulo, 23 de junho de 2022.

LUCAS SOARES DE OLIVEIRA
Procurador do Estado

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: G48S-MW56-L3VH-RCOB



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 23/06/2022 é(são) :

- LUCAS SOARES DE OLIVEIRA - 23/06/2022 14:45:56



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA
E MEIO AMBIENTE

PROCESSO: SIMA.045791/2022-46

INTERESSADO: CACC - COORDENADORIA DE ADMINISTRAÇÃO,
CONTRATOS E CONVÊNIOS

ASSUNTO: PRESTAÇÃO SERVIÇOS MANUTENÇÃO,
CONSERVAÇÃO E REPAROS NAS UNIDADES DA
SIMA

PARECER: CJ/SIMA n.º 314/2022

Aprovo o Parecer CJ/SIMA n.º 314/2022 por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Encaminhe-se o presente, **com urgência**, à d. Chefia de Gabinete para as providências de sua alçada.

São Paulo, 23 de junho de 2022.

DANIEL SMOLENTZOV
PROCURADOR DO ESTADO CHEFE

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: LBWS-MNFO-EHHZ-1GJK



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 23/06/2022 é(são) :

- DANIEL SMOLENTZOV - 23/06/2022 15:35:42