



**PARECER DIJA/PGM N.º 79/2022**

**Processo Administrativo:** 01.014.834/22-63

**Origem:** SMAICS

**Assunto:** Pregão Eletrônico para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de monitoramento de matérias veiculadas em portal de notícias, jornal impresso, revista, rádio e tv, com rastreamento diário das notícias e matérias de interesse do Município de Belo Horizonte – clipping

**Data de emissão:** 28/04/2022

Ementa: Pregão Eletrônico SMAICS n.º 002/2022 – aquisição de equipamentos de informática, licenciamento de softwares e serviços especializados de instalação e implantação de hardware e softwares – contratação de empresa especializada na prestação de serviços de monitoramento de matérias veiculadas em portal de notícias, jornal impresso, revista, rádio e tv, com rastreamento diário das notícias e matérias de interesse do Município de Belo Horizonte – clipping – Aprova com ressalvas.

**I - Relatório:**

Em atendimento ao Parágrafo Único do art. 38 da Lei Federal nº 8.666/1993, bem como ao art. 36, I, do Decreto Municipal nº 10.710/2001, chega a esta Procuradoria Geral do Município os autos do Processo Administrativo em epígrafe para análise e parecer jurídico acerca da legalidade da minuta do Edital do Pregão Eletrônico n.º 002/2022, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Assuntos Institucionais e Comunicação Social com vistas a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de monitoramento de matérias veiculadas em portal de notícias, jornal impresso, revista, rádio e tv, com rastreamento diário das notícias e matérias de interesse do Município de Belo Horizonte – clipping.

Os autos foram formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, dentre outros:

- a) Solicitação de Abertura, fl. 03;
- b) Formulário de Solicitação de Compras/Serviços, fl. 04;
- c) Termo de Referência, fls. 05/12;
- d) Ofício DPGF/GAB-SMAICS 018/2022, fl. 13;
- e) Pesquisa de preços, fls. 14/24;
- f) Planilha Comparativa de Preços, fl. 25;
- g) Declaração de adequação orçamentária e de previsão do Plano Plurianual Governamental, fl. 26;



- h) Comunicação eletrônico proveniente da CCG, que informa que a demanda foi aprovada com restrição, fl. 27;
- i) Delegação de competência para a contratação, concedida pela SUALOG, fls. 28/ 29;
- j) Minuta do Edital e Anexos, fls. 30/47;
- k) Portaria SMGO nº 001/2022, que designa os servidores para atuarem nas funções de representante, pregoeiro e equipe de apoio, fl. 48;
- l) Ofício de encaminhamento, fl. 48-v;

É o relatório.

## **II – Fundamentação**

Prefacialmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes nos autos, incumbindo a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria Municipal de Assuntos Institucionais e Comunicação Social, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Ainda em sede de inicial, é importante delimitar a principal legislação de regência que orientará a elaboração do presente parecer, quais sejam: Leis Federais n.º 8.666/93 e 10.520/02, Decreto Federal n.º 10.024/2019 e Decretos Municipais n.º 12.436/06, 17.317/2020, 15.113/13.

### **II.1. Da adequação da modalidade de licitação – Pregão**

A Secretaria Municipal de Saúde pretende vistas a contratação dos serviços de monitoramento de matérias veiculadas em portal de notícias, jornal impresso, revista, rádio e tv, com rastreamento diário das notícias e matérias de interesse do Município de Belo Horizonte – clipping, pela modalidade Pregão Eletrônico ao amparo da Lei Federal n.º 10.520/2002, e dos Decretos Municipais n.º 12.436/2006 e 17.317/2020, haja vista tratar-se de bens e serviços comuns, ou seja, *“...cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”*.

Sobre a natureza comum dos serviços, assim leciona Joel Menezes Niebuhr:

(...) Em apertada síntese, para qualificar bem ou serviço como comum é necessária: a) que, uma vez definidas as especificações do objeto de modo objetivo, se consegue estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração, sem que eventuais variações



técnicas existentes entre produtos que atendam tais especificações sejam importantes ou decisivas para a avaliação da proposta que melhor satisfaz o interesse público; b) que as especificações técnicas do bem ou serviço sejam usuais no mercado; c) que estrutura procedimental do pregão, menos formalista e mais célere, não importe prejuízo à análise da qualidade do objeto licitado nem ao interesse público<sup>1</sup>.

Portanto, o conceito de "serviços comuns" inclui o simples, o padronizado, o rotineiro e ainda aqueles que podem ser descritos objetivamente. Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas da União, abaixo transcrito:

Bens e serviços comuns, segundo o art. 1º, § 1º, da Lei 10.520/02, são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Isto é, são aqueles que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas, ou não.

(TCU. Acórdão 237/2009 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. DOU 06.03.2009).

Corroborando com a tese e analisando e serviços que a Administração pretende contratar, verifica-se que **se justifica a adoção do Pregão, tendo em vista que os eles são usualmente comercializados no mercado.**

## II.2. – Da fase preparatória do Pregão

Nos termos do art. 8º do Decreto Municipal nº 17.317/2020, o processo do Pregão Eletrônico deverá ser instruído, no mínimo, com os seguintes documentos:

- I – estudo técnico preliminar, quando necessário;**
- II – termo de referência;**
- III – planilha estimativa de despesa;**
- IV – previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;**
- V – autorização de abertura da licitação;**
- VI – designação do pregoeiro e da equipe de apoio;**
- VII – edital e respectivos anexos;**
- VIII – minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;**
- IX – parecer jurídico; (...)"

A análise do presente parecer jurídico, portanto, se dará acerca de tais documentos (I a VIII) e seus aspectos processuais.

---

<sup>1</sup> NIEBUHR, Joel Menezes. Pregão – Presencial e Eletrônico, 4ª Edição, Curitiba, Zênite, p. 68.



#### II.4. Da Reserva de Lotes para Me e EPP's

De acordo com o art. 48, inciso I, da Lei Complementar n. 123/2006, o procedimento licitatório deve se destinar para competição exclusiva entre Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), nos itens em que o valor da contratação for de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Já o art. 48, inciso II, do mesmo diploma legal estabelece que a licitação que pretende a aquisição de bens de natureza divisível, deverá estabelecer cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP):

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:  
I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

No âmbito Municipal, a Lei n. 10.936/2016 dispõe sobre o tratamento diferenciado e favorecido que deve ser dispensado às ME e EPP:

Art. 13 - Os órgãos e as entidades contratantes realizarão processo licitatório destinado exclusivamente à participação dos beneficiários desta lei quando os lotes forem compostos por um único item ou conjunto de itens cujo valor seja de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais), ou novo limite estabelecido em lei posterior.

No caso em análise, o valor **anual** estimado da contratação é de R\$ 168.000,00 (cento e sessenta e oito mil reais), conforme Planilha Comparativa de Preços (fl. 25).

Desta feita, como o valor mensal estimado da contratação é menor que R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), foi elaborado edital para concorrência exclusiva de beneficiários da LC 123/06.

#### II.5. Da pesquisa de Preços

Foi realizada pesquisa de preços de mercado junto às empresas do ramo dos objetos a serem licitados, objetivando dispor de estimativa do valor da contratação, a qual indicou o valor total médio estimado em R\$ 168.000,00 (cento e sessenta e oito mil reais), conforme Planilha Comparativa de Preços (fl. 25).

A SMAICS apresentou justificativa para a apresentação de menos de 03 (três) orçamentos para os serviços objeto da contratação no Ofício DPGF/GAB-SMAICS 018/2022 (fl. 13), vejamos:



(...) Cumpre esclarecer que antes de celebrar qualquer contrato, decorrente de procedimentos licitatório ou de contratação direta a Administração deve apurar o valor estimado da contratação, em conformidade com a Lei 8.666/93 (arts. 7º, §2º, inc. II e 40, §2º, inc. II).

Isto posto, a administração deve estimar o preço da licitação ou contratação direta com base em pelo menos três orçamentos elaborados por fornecedores que atuam no ramo.

Verifica-se que para o objeto em tela, o problema reside justamente na aferição do preço estimado visto que, os fornecedores cada vez menos respondem as solicitações da Administração ou quando o fazem apresentam preços que não correspondem à realidade do mercado.

Com efeito, entendemos que o conteúdo da justificativa apresentada é de responsabilidade da SMAICS, não nos cabendo adentrar no seu mérito. Cabe-nos, contudo, reforçar o objetivo da pesquisa de preços, qual seja, indicar o valor estimado da contratação, tendo como parâmetro os preços usualmente praticados no mercado, de modo a não subdimensionar ou inflacionar valores referenciais para a Administração Pública.

Além disso, cumpre-nos destacar que a IN nº 73/2020 **que dispõe** sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, prevê outras hipóteses para realização da pesquisa de preços, além da pesquisa diretamente com fornecedores:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico [gov.br/paineldepregos](http://gov.br/paineldepregos), desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

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



Importante ressaltar que a Instrução Normativa nº 73/2020 do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão é uma norma infralegal que subordina apenas os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal.

Contudo, essa assessoria jurídica sugere a sua aplicação, tendo em vista que o objetivo da pesquisa de preços é indicar o valor estimado da contratação, tendo como parâmetro os preços usualmente praticados no mercado.

#### II.6. Da Instrução Processual

Primeiramente, verificamos a ausência da justificativa para se vedar a participação de empresas consorciadas, em cumprimento à Súmula 43 da CTGM.

Desta feita, solicitamos que seja apresentada justificativa para se vedar a participação de empresas consorciadas, destacamos que ela poderá ser apresentada em documento apartado, desde que aprovada pela Autoridade Competente.

Verificou-se que a solicitação de compras/serviços (fl. 04) feita pelos responsáveis foi aprovada pelo Ordenador de Despesas, o Secretário Municipal de Assuntos Institucionais e Comunicação Social.

De acordo com o parágrafo único do art. 2º do Decreto Municipal no 16.729/2017, que dispõe sobre a Câmara de Coordenação Geral (CCG), todos os órgãos da administração direta devem se submeter às suas disposições quando da aquisição/contratação de bens e serviços.

“Art. 2º [...] Parágrafo único – Ficam submetidos às deliberações da CCG todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica, fundacional e as empresas dependentes do Poder Executivo.”

O art. 3º do Decreto Municipal no 16.729/2017 elenca as hipóteses de submissão à CCG:

“Art. 3º – A CCG tem como atribuição deliberar sobre:  
[...]

III – o processo licitatório de qualquer natureza, celebração de contratos e respectivos aditamentos;”

Destaca-se que o presente processo licitatório se enquadra nas hipóteses de submissão de sua execução à CCG. Com efeito, através da correspondência eletrônica de fl. 27, enviada pelo Portal da Gestão da PBH, comunica-se que “a demanda Contratação de empresa especializada



na prestação de serviços de monitoramento de matérias de rádio, TV, impressos, internet de interesse do Município foi APROVADA COM RESTRIÇÃO” pela CCG.

Desta feita, para correta instrução processual, necessária a anexação de deliberação/aprovação da CCG para a despesa referente à contratação pretendida, bem como advertimos que a SMAICS deve observar a restrição estabelecida pela CCG para a despesa da contratação ora analisada.

Consta a delegação de competência para a contratação pretendida, concedida pela SUALOG (fls. 28/29).

A dotação orçamentária que irá acobertar a presente despesa foi informada no item 08 do Termo de Referência (fl. 07-v). A declaração de adequação orçamentária e financeira da despesa com a LOA e compatibilidade com o PPA e LDO consta à fl. 26, em observância ao disposto no art. 16, I e II, e §1º da LC nº 101/2000.

Com efeito, instrui os autos a Portaria que nomeia servidores para as funções de representante, pregoeiro e equipe de apoio, cumprindo-se o que determina o art. 8º, inciso VI, do Decreto Municipal nº 17.317/2020 e art. 6º, inciso XVI, da Lei n.º 8.666/1993. (fl. 48).

#### II.7. Do Termo de Referência e da Minuta do Edital

O Termo de Referência foi juntado às fls. 05/12. Tal documento foi aprovado pela Autoridade Competente, o Secretário Municipal de Assuntos Institucionais e Comunicação Social.

O Termo de Referência atende aos requisitos elencados pelo Decreto Municipal n.º 15.748/2014, tendo fixado as condições para aquisição dos bens e estando apto a servir como base para a elaboração do Edital da licitação, entretanto, alguns apontamentos se fazem necessários.

O item 4, vigência do contrato, contém a seguinte previsão:

4.1. O prazo de vigência do contrato será de 12 (doze) meses, contados da data de sua assinatura, prorrogáveis nos termos do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993 e alterações.

Ocorre que no item 13, da contratação, notadamente no subitem 13.4, contém a seguinte previsão:



13.4. O prazo de vigência do contrato será de 12(doze) meses, contados a partir de sua assinatura, podendo ser prorrogado, a critério do CONTRATANTE e anuência da CONTRATADA, através de Termo Aditivo, por período igual ou inferior, nos moldes do art. 57 da Lei 8.666/93 e suas alterações e Decreto Municipal 13.757/2009, desde que satisfaça as exigências legais, regulamentares e contratuais.

Diante do exposto, solicitamos que seja esclarecido se a possibilidade de prorrogação a que se refere o subitem 13.4 baseia-se na hipótese prevista no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, conforme consta no subitem 4.1 do mesmo documento. Em caso positivo, solicitamos que a justificativa apresentada para a contratação no item 2 do TR contemple a essencialidade e habitualidade do serviço a ser contratado de forma a configura-lo como contínuo, bem como a exclusão do subitem 13.4 e a adequação do subitem 4.1, para fazer constar a prevista no modelo de minuta de edital da SUALOG, qual seja:

4.1. O contrato terá vigência de 12 meses, contada a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado em conformidade com os termos do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

4.1.1. A prorrogação a que se refere o item anterior será realizada mediante termo aditivo.

4.1.2. Ocorrendo prorrogação, serão mantidas as condições do contrato inicial e observada a legislação em vigor. Nos casos de majoração do valor contratual exigir-se-á reforço da garantia prevista.

Em caso contrário, solicitamos que seja esclarecido na redação do subitem 4.1. qual hipótese de prorrogação contratual do art. 57, da Lei 8.666/93 se adequa a presente contratação, com a compatibilização dos subitens supramencionados.

Destacamos que o item 17 da Minuta do Edital e a cláusula quarta do contrato preveem a hipótese de prorrogação contratual com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, com a redação acima indicada.

O item 12, das amostras, aparentemente, além de não estar previsto na Minuta do Edital, contém previsões que se referem a condições de qualificação técnica dos licitantes. Desta feita, solicitamos que a SMAICS avalie a necessidade de inclusão das exigências contidas no item 12 do TR, caso em que deverão ser incluídas como qualificação técnica dos licitantes, bem como devem ser justificadas nos autos, visto que elas podem ser consideradas restritivas a participação dos licitantes.



Ainda, cumpre-nos destacar que o Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado de que as exigências de qualificação técnica devem ser tecnicamente justificadas para demonstrar a sua imprescindibilidade e pertinência com o objeto:

*'As exigências relativas à capacidade técnica guardam amparo constitucional e não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público. Tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo tão-somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais. Tais exigências ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado. (TCU. Acórdão 1.942/2009 – Plenário, voto pelo Ministro André Carvalho) (D.n)*

Ressaltamos que caso a SMAICS entenda pela manutenção das exigências, também deve promover a adequação do item 14 da Minuta do Edital, que trata das exigências para habilitação dos licitantes.

Nesta continuidade, da análise da minuta do Edital e anexos, percebe-se que ela atende aos pressupostos do art. 40, da Lei Federal n.º 8.666/1993.

Por fim, em anexo ao Edital encontra-se o Contrato a ser firmado com a empresa vencedora do certame (fls. 43/47), o qual atende aos pressupostos legais.

### **III – Conclusão**

Ante o exposto, considerando os documentos e informações nos autos, opinamos pela aprovação do presente edital de licitação, modalidade Pregão, na forma eletrônica, n.º 002/2022, cujo objeto contratação de empresa especializada na prestação de serviços de monitoramento de matérias veiculadas em portal de notícias, jornal impresso, revista, rádio e tv, com rastreamento diário das notícias e matérias de interesse do Município de Belo Horizonte – clipping. Derradeiro, antes de ser publicado o Edital, deve se providenciar:

- (i) Seja anexada de deliberação/aprovação da CCG para a despesa referente à contratação pretendida para a correta instrução processual;
- (ii) Seja apresentada justificativa para se vedar a participação de empresas consorciadas, em cumprimento à Súmula 43 da CTGM;
- (iii) Seja esclarecido se a possibilidade de prorrogação a que se refere o subitem 13.4 do TR baseia-se na hipótese prevista no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, conforme



consta no subitem 4.1 do mesmo documento; **(a)** Em caso positivo, solicitamos que a justificativa apresentada para a contratação no item 2 do TR contemple a essencialidade e habitualidade do serviço a ser contratado de forma a configurá-lo como contínuo, bem como a exclusão do subitem 13.4 e a adequação da redação do subitem 4.1, nos termos expostos na fundamentação do parecer; **(b)** Em caso contrário, solicitamos que seja esclarecido na redação do subitem 4.1. qual hipótese de prorrogação contratual do art. 57, da Lei 8.666/93 se adequa a presente contratação, com a compatibilização dos subitens supramencionados, do item 17 da Minuta do Edital e da cláusula 04 da Minuta do Contrato;

- (iv)** Que se avalie a necessidade de inclusão das exigências contidas no item 12 do TR, caso em que deverão ser incluídas como qualificação técnica dos licitantes, bem como devem ser justificadas nos autos, pelos motivos expostos na fundamentação do parecer;

Destaca-se que é desnecessário o retorno dos autos à PGM, **desde que**, previamente à publicação do edital **seja atestado pelo órgão competente da SMAICS terem sido promovidas as diligências solicitadas ao longo do presente parecer, ou justificado o seu não cumprimento.**

DIJA/PGM, 28 de abril de 2022.

Clara de Carvalho Resende  
BM 121.013-9 – OAB/MG 195.405