PARECER SMOBI Nº 075/2022

Processo nº 01-056.064/22-34

EMENTA: LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO URBEL/SMOBI Nº 006/2022 – DECRETO Nº 17.317/2020 – SERVIÇOS DE LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO CONJUNTO TAQUARIL – APROVAÇÃO COM RESSALVAS – REGULARIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO – ENCAMINHAMENTO À PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – PGM.

1. RELATÓRIO

Trata-se de demanda encaminhada pela Diretoria de Habitação e Regularização, na qual solicita análise da instrução e da minuta de edital do Pregão Eletrônico URBEL nº. 006/2022, que tem por objeto a "*a contratação de Serviços de Levantamento Topográfico para fins de Regularização Fundiária no Conjunto Taquaril, na regional Leste"*.

Consoante se extrai do formulário "*Informações para Procedimento Licitatório*", trata-se de licitação na modalidade **pregão eletrônico**, na forma da Lei Federal nº 10.520/2002 e elaborado nos termos do Decreto nº 17.317/2020, considerando ainda o disposto no Decreto Federal nº 10.024/2019. O orçamento, base julho/2022, é de R$ R$648.430,01 (seiscentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e trinta reais e um centavos).

O tipo de licitação será de **menor preço**, o regime de sua execução se dará através de **empreitada por preço unitário**, sendo o modo de disputa **aberto**, eis que, conforme item 4 do aludido documento, *"apresenta sistemática mais próxima à anteriormente prevista e ainda menor divergência interpretativa quanto a sua aplicação, simplificando a condução do procedimento licitatório"*.

O prazo de vigência do contrato é 315 (trezentos e quinze) dias, contados de sua assinatura, e o prazo de execução dos serviços é de 180 (cento e oitenta) dias corridos, contados da emissão da Ordem de Serviço.

No item 6 é informado *que "integram o planejamento orçamentário do Município e constam do Plano de Obras, sob o no 0044 - L.U.URB.11. São, em parte, originários do Tesouro Municipal e, em parte, financiados pela Caixa Econômica Federal por meio do contrato 229.136-*

60/2007, alocados no Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP), sendo, portanto, obrigatória a publicação no Diário Oficial da União (DOU)".

As despesas, por seu turno, serão acobertadas pelas seguintes dotações orçamentárias:

2704.1100.16.482.225.1231.0016.449051.01.00.80 - Fonte Analítica 190

2704.1100.16.482.225.1231.0016.449051.01.00.00 - Fonte Analítica 100

Já o formulário de Caracterização do Objeto contempla a justificativa da contratação, abaixo informada:

> *Os serviços licitados visam o atendimento ao Programa de Regularização Fundiária da Prefeitura de Belo Horizonte, conduzido pela URBEL, a ser implementado no Conjunto Taquaril. O levantamento topográfico constitui a primeira etapa do processo de regularização, imprescindível para realização de estudos urbanísticos e elaboração da planta de parcelamento e etapas subsequentes como as de temáticas social, jurídica, ambiental e de avaliação de risco.*
> *O objetivo é promover a regularização dos Setores 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11 e 12 do Conjunto Taquaril, com a elaboração, aprovação e registro das plantas de parcelamentos e a titulação dos moradores, beneficiando com a regularização os ocupantes de aproximadamente 3400 domicílios.*

Ademais, o item 01 dos Estudos Técnicos Preliminares aponta a necessidade da contratação nos seguintes termos:

> *A Urbel não possui no seu corpo técnico de funcionários capacidade operacional para realização dos serviços de topografia. Dessa forma, é necessária a contratação de levantamento topográfico visando à regularização da área.*
> *Soma-se ao disposto, o fato dessa contratação já ter sido objeto de rescisões contratuais anteriores. O contrato UB 026/2019, formalizado com a empresa A1MC Projetos Ltda, originário da licitação Urbel;Smobi TP 005/2019, foi objeto de rescisão de contrato e aplicação de penalidade, conforme processo administrativo 01-027.334/20-00 e decisão administrativa publicada em 18 de agosto de 2021.*
> *Após a rescisão, houve a realização de novo procedimento licitatório, licitação Urbel/Smobi PE 002/2021, que originou o contrato UB 046/2021, com a empresa Geoprocsul Engenharia e Geoprocessamento Ltda. A empresa, contudo, não executou a tempo e modo os trabalhos contratados nos padrões exigidos, infringindo as cláusulas contratuais e causando prejuízos tanto à Administração Municipal como à população, vez que o descumprimento das obrigações contratuais, comprometeram os prazos para conclusão do processo de regularização, implicando no atraso no prazo estabelecido pelo governo municipal no Plano de Metas do Governo Municipal, para execução do registro e da titulação do Conjunto Taquaril.*

Tais fatores, devidamente comprovados, ensejaram a rescisão do contrato pela via unilateral e a aplicação de penalidade, objeto do processo administrativo 01-023.311/22-16 e resultou em Ato Administrativo publicado em 23 de julho de 2022.
Com a nova rescisão do contrato, chamou-se a empresa melhor classificada no pregão eletrônico, na ordem sequência de sua classificação, para dar continuidade à execução do contrato, conforme processo administrativo de dispensa de licitação 01-056.106/22-82, fundamentada pelo inciso XI da Lei Federal nº 8.666/1993. Contudo, tal empresa recusou o convite por impossibilidade de sua execução pelo valor ofertado.

Instruem os autos do processo administrativo os seguintes documentos[1]:

a) Solicitação de Instauração de Procedimento Licitatório, pendente de assinatura pela Chefe da Divisão de Regularização Fundiária – DVRF-UB e pelo Diretor de Habitação de Regularização – DHR-UB;

b) Contrato de Financiamento – Programa Pro-Moradia – Operações com Estados, Municípios e Distrito Federal, n°. 229.136-60, de 28/12/2007, e Anexos;

c) Ofício CCG/SMOBI/N° 095/2022, de 16/02/2022, e Ofício CCG/SMOBI/Nº 355/2022, de 27/05/2022, que definiram e aprovaram o limite de Recursos Ordinários do Tesouro – ROT para realização de obras e manutenção da cidade no exercício de 2022;

d) Formulário de Caracterização do Empreendimento, pendente de assinatura pelo Diretor de Habitação de Regularização – DHR-UB;

e) Formulário Plano de Obras/Fonte de Recursos/Dotações, datado e assinado pela Diretora de Planejamento e Gestão;

f) Estudos Técnicos Preliminares – ETPs, pendentes de assinatura pelo Analista Técnico Engenheiro Agrimensor e pela Chefe da Divisão de Regularização Fundiária;

g) Publicação de decisões administrativas proferidas no Processo Administrativo nº 01.027.334/20-00 e no Processo Administrativo nº 01-023.311/22-16, por meio da qual decretaram a rescisão e aplicação de penalidades, respectivamente, nos Contratos UB 026/2019 e UB 046/2021;

h) Ata da 2ª Sessão da Licitação URBEL/SMOBI 005/2019-TP;

[1] Vide ressalva constante do item 2.16 do parecer.

i) Ata da Sessão Pública referente ao Pregão Eletrônico URBEL/SMOBI nº 002/2021;

j) Consulta – TC 039.025/2019-5, relativa à possibilidade de adoção de fórmula que estabeleça o cálculo do valor da garantia adicional disposta no §2º do art. 48 da Lei nº 8.666/93;

k) Informações para Procedimento Licitatório, pendente de assinatura pela Chefe da Divisão da Regularização Fundiária – DVRF-UB e pelo Diretor de Habitação e Regularização – DHR-UB;

l) E-mail intitulado "Contrato vigente do Taquaril", datado de 12/09/2022;

m) Carta Reversal nº 015/21/GIGOV/BH relativa ao referido Contrato de Financiamento, datada de 09 de março de 2021;

n) Justificativa dos índices econômico-financeiros, assinado pela Supervisão Contábil e de Gestão de Contratos da URBEL;

o) Cadeia de e-mail "Acréscimo índices para consórcio em licitações", datada de 25/06/2018;

p) Atualização do Plano de Obras;

q) Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira, pendente de assinatura do Diretor-Presidente da URBEL;

r) Autorização de Licitação, pendente de datação e assinatura pelo Diretor-Presidente da URBEL e pelo Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura;

s) Convênio de cooperação técnica celebrado entre SMOBI e URBEL, visando à execução dos procedimentos licitatórios, aquisições e contratações necessárias às ações realizadas no âmbito do FMHP, em conformidade com as disposições da Lei Federal nº 8.666/1993, e respectivos aditivos;

t) Portaria PGM nº 029/2018, de 16 de março de 2018; Portaria PGM nº 026/2019, de 30 de agosto de 2019; Portaria SMOBI nº 159/2021, de 16 de agosto de 2021; Portaria Conjunta SMOBI/URBEL nº 011/2021, de 21 de setembro de 2020; ato de nomeação do Dr. Hércules Guerra para o cargo em comissão de Procurador-Geral do Município, para chefiar a Procuradoria-Geral do Município; Portaria PGM nº 017/2022, de 05 de julho de 2022;

u) Minuta prévia do Edital, nos termos do Decreto nº 17.317/2020, acompanhada de:

u.1) Termo de Referência datado, pendente de assinatura pelo Analista Técnico Engenheiro Agrimensor da Divisão de Regularização Fundiária, pela Chefe da Divisão de Regularização Fundiária e pelo Diretor de Habitação e Regularização;

u.2) Planilha de orçamento, aguardando assinatura pela DHR-UB;

u.3) Memória de cálculo para preço de venda, pendente de assinatura pelo responsável;

u.4) Composições de Preço Unitário, aguardando assinatura do responsável;

u.5) Caderno de Normas e Padrões dos Serviços de Topografia para fins de Regularização Fundiária Conjunto Taquaril DHR/UB;

u.6) Mapas de localização de áreas previstas para levantamento, pendente de assinatura pelo responsável;

u.7) Modelo de Proposta de Preços inicial e Planilha Licitantes;

u.8) Declaração de Elaboração de Orçamento, datada e pendente de assinatura pelo Analista Técnico Engenheiro Agrimensor e pelo Supervisor de Levantamento de Custos;

u.9) ART dos responsáveis pela elaboração do Termo de Referência e do orçamento;

u.10) Minuta contratual;

v) Parecer técnico URBEL 046-2022, pendente de assinatura pela ALP.

Vale ressaltar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, dos autos do processo administrativo em análise. Nesse desiderato, incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, **não** lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados, ou tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativos, tais como cálculos, fórmulas de reajuste e planilhas apresentadas, que ficam sob a responsabilidade das áreas técnicas respectivas.

Quanto à competência para emissão de parecer jurídico, cumpre registrar que a Portaria PGM nº 026, de 30 de agosto de 2019, da Procuradoria Geral do Município, juntada nestes autos, delega competência aos advogados integrantes da Assessoria Jurídica da URBEL para examinar e emitir parecer prévio em minutas de editais e contratos referentes à Secretaria Municipal de Obras e

Infraestrutura – SMOBI, que deverão, não obstante, serem submetidos à aprovação da Procuradoria Geral do Município – PGM.

É este o relatório. Passamos à análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Realização da Licitação

A Constituição da República estabelece, em seu art. 37, XXI, o consagrado princípio da obrigatoriedade de licitação[2].

Por seu turno, a Lei Federal nº 8.666/1993, aplicável subsidiariamente ao pregão eletrônico, em seu art. 2º, ao regulamentar o dispositivo, reafirma o mandamento constitucional[3].

Ao dispor sobre os objetivos e princípios aplicáveis à licitação, estabelece o art. 3º da citada lei:

> *Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional* ***da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável*** *e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da* ***legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo*** *e dos que lhes são correlatos.* Grifos nossos.

Como se vê, a licitação visa à melhor contratação possível para o Poder Público, além de garantir a ampla participação da iniciativa privada, em respeito ao princípio da isonomia.

O parágrafo único do art. 38 do citado diploma normativo, por sua vez, exige que *"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"* e, no mesmo sentido, o art. 36, II, do Decreto nº 10.710/2001 exige parecer jurídico em face das licitações municipais, de competência da PGM, delegada nos termos do §1º da normativa em comento.

[2] CRFB/88. Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[3] Lei Federal nº 8.666/1993. [...] Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Ou seja, o exame jurídico prévio dos processos de licitação e contratação pelo Poder Público é obrigatório, não possuindo, todavia, caráter irrestritamente vinculante em relação ao Administrador Público, ao qual é permitido, desde que de forma fundamentada, discordar da conclusão jurídica apontada.

Nesse contexto, cabe à Assessoria Jurídica analisar os aspectos pertinentes da minuta de edital e respectiva documentação instrutória, a fim de possibilitar o controle de legalidade do certame em referência.

2.2 Regime Jurídico da Lei Federal nº 10.520/2002 c/c o da Lei Federal nº 8.666/1993

Como é possível inferir da presente exposição, conforme desenvolvida até este ponto, o procedimento licitatório é constituído segundo o regramento atinente ao regime jurídico instituído pela Lei Federal nº 10.520/2002, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666/1993, nos termos do art. 9º daquele diploma normativo.

À primeira vista, poder-se-ia questionar se a licitação, operacionalizada pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – URBEL, ente pertencente à estrutura da Administração Pública Municipal Indireta com natureza jurídica de sociedade de economia mista, atrairia a incidência da Lei Federal nº 13.303/2016 e, com isso, a imposição de seu procedimento desde sua gênese.

Sucede que, conforme se depreende do conjunto documental, notadamente da Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira, da Autorização de Licitação e do Edital, a licitação é encabeçada igualmente pela Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura – SMOBI, órgão integrante da Administração Pública Municipal Direta, cuja mencionada autorização é assinada pelo Secretário de Obras e Infraestrutura, como autoridade competente para a prática desse ato, nos termos estabelecidos pelo Decreto nº 10.710/2001:

> *Art. 32 - São ordenadores de despesas os secretários municipais, os dirigentes das entidades da administração indireta, o Procurador-Geral e o Controlador-Geral, com poderes para:*
> *I - solicitar provisão de crédito orçamentário;*
> ***II - autorizar a instauração do procedimento licitatório;***
> *III - aprovar editais de licitação;*
> *IV - revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta;*
> *V - julgar recurso sobre licitação;*

VI - homologar licitação;
VII - adjudicar objeto de licitação;
VIII - anular a licitação;
IX - decidir pela dispensa e reconhecer situação de inexigibilidade de licitação;
IX - ratificar os atos de dispensa e inexigibilidade de licitação;
X - assinar contratos, convênios e ajustes;
XI - rescindir contrato."
Grifos nossos.

Tem-se ainda que, com a edição da Portaria SMOBI nº 159, de 16 de agosto de 2021, juntada aos autos, o Secretário de Obras e Infraestrutura delegou ao Diretor-Presidente da URBEL a competência para praticar atos relativos às despesas do Fundo Municipal de Habitação Popular – FMHP. Ou seja: apesar da delegação, o Fundo Municipal de Habitação Popular, pelo princípio da reserva legal, continua sob a gestão da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, conforme art. 4º da Lei Municipal nº 6.236/1993, que determina que "*o Fundo Municipal de Habitação Popular será gerido pela Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura – SMOBI*".

Ademais, a fim de se tornarem exequíveis os atos de licitação diretamente pela URBEL, especialmente sob o regime da Lei Federal nº 8.666/1993 e da Lei Federal nº 10.520/2002, firmou-se com a SMOBI convênio de cooperação técnica, publicado em 03 de outubro de 2018, cuja cópia segue nos autos, que tem por objeto coordenar atribuições entre os entes municipais para a execução dos procedimentos licitatórios necessários às ações no âmbito do Fundo Municipal de Habitação Popular – FMHP.

Subsequentemente, o convênio foi aditado com a finalidade específica de inserir nesse âmbito de cooperação técnica ações que envolvam recursos da SMOBI não afetos ao FMHP. A propósito, esclarecemos que consta nos autos cópia do respectivo termo aditivo e seu extrato de publicação, que viabilizam juridicamente prosseguir-se com o presente certame.

A cooperação técnica firmada foi acrescida ainda de outros três termos aditivos, formalizados no sentido de atribuir à URBEL competências para a prática de atos de licitação que, envolvendo as verbas supracitadas, passaram a compreender desde a elaboração do Edital até o julgamento de recursos, bem como a assinatura de contratos e de termos aditivos, além da aplicação de sanções administrativas, para que, enfim, possa esta Companhia levar a cabo todos os atos administrativos até a efetivação da contratação almejada, em conformidade com as disposições da Lei Federal nº 8.666/1993, incluindo-se nesse universo a realização de pregões.

Vale destacar ainda que foi firmado entre as convenentes o Quinto Termo Aditivo ao Convênio, que previu a prorrogação de seu prazo de vigência por mais 02 (dois) anos, "*a contar de 01/01/2021, com término em 01/01/2023*", conforme extrato de publicação no DOM, anexo.

Por fim, não é demais destacar que a Lei nº 13.303/2016 serve para regulamentar a atuação das empresas públicas e sociedades de economia mista, não se aplicando às pessoas jurídicas de direito público, como se apresenta para o presente caso. Dessa forma, em sendo a presente licitação efetivada nessas circunstâncias, por ambos os entes municipais, com fundamentos nos atos normativos e instrumentos jurídicos apresentados, deve prevalecer o regime jurídico licitatório próprio da espécie, qual seja, o da Lei Federal nº 8.666/1993.

2.3 Do Decreto nº 17.317, de 30 de março de 2020

Importante destacar o advento do Decreto nº 17.317, de 30 de março de 2020, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da Administração Pública Municipal. Sabe-se que referido Decreto foi editado em consonância com as determinações do Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamentou e tornou obrigatória a realização do pregão, de forma eletrônica, para a Administração Pública Federal e na utilização de recursos de origem federal.

O Decreto Municipal determina que a utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, é obrigatória pelos órgãos e administração pública municipal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais[4].

Dessa forma, em se tratando a presente licitação de contratação com recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular, aplicam-se as novas regras estabelecidas, devendo a documentação instrutória e o procedimento editalício estarem de acordo com a norma atual.

Nesse contexto, o novo Decreto regulamentador determina a instrução mínima necessária para o procedimento:

> *Art. 8º – O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído, no mínimo, com os seguintes documentos:*
> *I – estudo técnico preliminar, quando necessário;*
> *II – termo de referência;*
> *III – planilha estimativa de despesa;*

[4] Decreto nº 17.317/2020. Art. 1º. (...)
§ 1º – A utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública municipal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

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;
X – documentação exigida e apresentada para a habilitação;
XI – proposta de preços do licitante;
XII – ata da sessão pública, que conterá os seguintes registros, entre outros:
a) os licitantes participantes;
b) as propostas apresentadas;
c) os avisos, os esclarecimentos e as impugnações;
d) os lances ofertados, na ordem de classificação;
e) a suspensão e o reinício da sessão, se for o caso;
f) a aceitabilidade da proposta de preço;
g) a habilitação;
h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;
i) os recursos interpostos, as respectivas análises e as decisões; e
j) o resultado da licitação;
XIII – comprovantes das publicações:
a) do aviso do edital;
b) do extrato do contrato; e
c) dos demais atos cuja publicidade seja exigida; e
XIV – ato de homologação.

Passa-se, assim, a analisar o procedimento em tela, diante das novas especificações.

2.4 Objeto, Modalidade e Tipo da Licitação

De início, destaque-se que o objeto da licitação é definido no item 1 do Edital de Licitação como *"a escolha mais vantajosa para os Serviços de Levantamento Topográfico para fins de Regularização Fundiária no Conjunto Taquaril",* cujas especificações estão contidas no Termo de Referência.

Trata-se, como se vê, de pregão eletrônico para contratação de serviços, que, segundo definição do art. 3º, VII, do Decreto nº 17.317/2020, abrange *"atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da administração pública*" e se mostra adequada à seleção para contratação da atividade pretendida, por se tratar de

serviço comum, "*cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado*"[5].

Compulsando o Termo de Referência e mantendo em perspectiva o entendimento em destaque, é possível afirmar que as definições em comento constam de seus itens 1 a 3, que tratam do objetivo, da justificativa e do objeto de execução dos serviços, bem como das planilhas orçamentárias que acompanham o edital, concluindo-se pela correta subsunção da modalidade licitatória à contratação pretendida.

Além disso, acertadamente, o tipo de licitação, em se tratando de pregão eletrônico, deve, necessariamente, obedecer ao art. 4º, X, da Lei Federal nº 10.520/2002, pelo qual se seleciona a proposta mais vantajosa para a Administração a partir do menor preço ofertado pelos licitantes, atendidas as condições estipuladas no instrumento convocatório.

Quanto ao regime de execução, a escolha foi feita pelo regime de empreitada por preço unitário. De fato, com o crescente controle sobre os preços unitários a serem licitados e apresentados pelos concorrentes, mostra-se a modalidade mais adequada, tendo em vista que, nesse caso, a empresa é contratada para entregar o objeto, mas o preço é fixado por unidades determinadas. Destaque-se ainda que a adoção desse regime possibilita um controle mais efetivo e transparente sobre as planilhas de quantitativos.

Vistos e cotejados esses elementos em face das prescrições normativas aplicáveis, constata-se a regularidade jurídica da licitação pretendida no que tange aos aspectos até aqui analisados.

2.5 Termo de Referência

O Termo de Referência é elemento indispensável à instrução do processo licitatório, conferindo subsídios para estruturação e acompanhamento do andamento contratual, conforme também esclarece o Tribunal de Contas da União - TCU:

> *Em licitações realizadas na modalidade pregão, é obrigatória a elaboração de termo de referência, que deve dispor sobre as condições gerais de execução do contrato. Termo de referência é documento prévio ao procedimento licitatório. Serve de base para elaboração do edital, a exemplo de projeto básico. Será elaborado pelo setor requisitante do*

[5] Conforme definição contida no art. 3º do Decreto 17.317/2020.

> *objeto da licitação, em conjunto com a área de compras, e aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório.*[6]

Conforme determinação do Decreto nº 17.371/2020, o Termo de Referência deve constituir documento hábil a detalhar o serviço que se pretende contratar, seguindo as determinações contidas no Decreto nº 15.748, de 30 de outubro de 2014, o qual, por sua vez, exige a presença dos seguintes elementos:

> ***DECRETO Nº 15.748/2014***
>
> *Art. 2º - O Termo de Referência é o instrumento hábil a detalhar o bem ou serviço que se pretende contratar ou adquirir e deverá conter, no mínimo:*
> *I - a justificativa da necessidade da contratação e da escolha do bem ou serviço, inclusive, com a indicação dos resultados esperados;*
> *II - a indicação do valor de referência da contratação ou aquisição;*
> *III - a dotação orçamentária, incluindo ação e subação, exceto para os casos de contratações por meio do Sistema de Registro de Preço;*
> *IV - as especificações do bem ou serviço, observado o disposto no § 5º deste artigo;*
> *V - no caso de fornecimento de bens, a definição dos métodos e estratégias de suprimento que deverá conter os critérios de aceitação do produto, o prazo e local de entrega e, se for o caso, a forma de acondicionamento, transporte e a necessidade de montagem ou instalação do produto;*
> *VI - no caso de serviços, a definição dos métodos e estratégias de execução que deverá conter os critérios de aceitação, o cronograma e o local da prestação dos serviços;*
> *VII - o órgão e a gerência responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e/ou recebimento dos bens e/ou serviços;*
> *VIII - os critérios de avaliação e aceitabilidade da proposta;*
> *IX - os requisitos de qualificação técnica exigíveis para a habilitação do licitante, se for o caso;*
> *X - os requisitos de qualificação econômico-financeira exigíveis para a habilitação do licitante, se for o caso;*
> *XI - as responsabilidades, deveres e obrigações das partes;*
> *XII - o prazo de garantia técnica do bem ou serviço, se for o caso;*
> *XIII - a definição e a previsão das condições da garantia contratual, se for o caso;*
> *XIV - a exigência de amostras, laudos, teste de conformidade, prova de conceito e/ou certificações como requisito técnico do objeto, se for o caso;*
> *XV - a indicação da marca do produto como referência para melhor compreensão da demanda administrativa, acompanhada da expressão "ou similar" ou nos casos em que se comprovar, motivadamente, que a*

[6] BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. Brasília: TCU, 2010, p. 78.

marca pretendida é a única que atenda às necessidades técnicas do órgão ou entidade contratante;
XVI - a indicação do prazo de vigência do contrato e a possibilidade ou não de prorrogação;
XVII - o índice de reajuste do contrato, para contratos que possam ultrapassar o exercício financeiro;
XVIII - a indicação da possibilidade ou não de subcontratação com os limites e responsabilidades do subcontratado;
XIX - as sanções aplicáveis por ilícitos cometidos no curso do processo licitatório ou da execução contratual, observada a legislação que rege a matéria;
XX - as condições de pagamento, com indicação do órgão e da gerência responsável;
XXI - outras indicações específicas ou peculiares do objeto;

Art. 4º - A elaboração do Termo de Referência compete ao órgão ou entidade demandante da contratação, ouvido, necessariamente, o órgão responsável pela licitação e/ou contratação.
(...)
§ 3º - O Termo de Referência deverá ser devidamente aprovado pela autoridade competente, sob pena de nulidade.

O Termo de Referência em análise apresenta disposições acerca do objetivo; justificativa; objeto da licitação; orientações técnicas para execução dos serviços; legislação, normas e regulamentos; equipe técnica; local de prestação dos serviços; lista de equipamentos mínimos; garantia dos produtos; documentos exigíveis após a contratação; planejamento gerencial das atividades; condições para a prestação dos serviços; fiscalização; critérios de aceitação dos serviços; medições e pagamentos; recebimento provisório e definitivo dos serviços e critérios de sustentabilidade.

Demais elementos exigíveis do Termo de Referência são integrados por documentos que compõem o acervo documental, valendo ressaltar que o detalhamento dos requisitos para habilitação, obrigações da contratada e da contratante, sanções e outros aspectos relevantes para o pregão e para entrega do objeto contratado constam das Informações para Procedimento Licitatório fornecidas pela área solicitante.

Não é demais rememorar que a presente análise se restringe a aspectos eminentemente formais e jurídicos, não adentrando em questões técnicas, cujas responsabilidades permanecem reservadas às áreas competentes.

Por fim, e conforme Decreto nº. 15.748/2014, reforçado pelo Decreto nº 17.317/2020, a aprovação do Termo de Referência incumbe à autoridade competente, a ser considerada como aquela:

> *(...)* ***responsável pela licitação púbica e pela celebração do futuro contrato, conduzindo diretamente a fase interna, decidindo os pedidos de impugnação ao edital, os recursos contra atos da comissão de licitação ou do pregoeiro, bem como sobre a homologação final do processo***.
> ***A autoridade competente costuma ser o agente que reúne competência para assinar o contrato, isto é, representar a entidade administrativa perante terceiros***. *Os órgãos e entidades administrativas gozam de liberdade para disporem de regras para distribuir internamente as suas funções, por imperativo de racionalidade administrativa, desde que sem contrariar dispositivos legais, definindo os agentes responsáveis pelos atos produzidos no transcurso de processo de licitação pública, dentre os quais os de titularidade da autoridade competente, expressão utilizada pelo legislador na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 10.520/02.* ***Nem sempre a autoridade competente, para efeito de licitação pública, será o presidente do órgão ou da entidade ou sua autoridade máxima. As normas internas de competência dos órgãos e entidades da Administração Pública, que estabelecem os organogramas e os processos internos, muitas vezes atribuem as funções a um diretor, gerente ou equivalente***. *Por vezes, tais regras de distribuição de competência variam de acordo com a complexidade e com os valores envolvidos nas licitações.*
> *Por exemplo, é comum encontrar regras com o seguinte teor: para licitações cujos valores estimados não ultrapassam R$ 1.000.000,00, a autoridade competente é o Gerente de Materiais; para as licitações com valores acima de R$ 1.000.000,00, a autoridade competente é o Diretor Administrativo; para as licitações que ultrapassem R$ 10.000.000,00, daí a autoridade competente é o Presidente do órgão. Ou seja, dentro do mesmo órgão ou entidade, nem sempre a autoridade competente para efeito de licitação pública é a mesma. Deve-se avaliar as regras de distribuição interna de competência dos órgãos e das entidades administrativas*[7].
> Grifos nossos.

No caso vertente, é seguida a orientação da Procuradoria-Geral do Município – PGM, para atribuir ao ordenador de despesas da URBEL a competência para aprovar o Termo de Referência, o que é realizado por intermédio do documento "*Autorização de Licitação*" cumprindo ressalvar, entretanto, o fato de que tal anuência ainda não se perfez, restando pendente a aposição de assinatura, carimbo e datação, nos termos explicitados no item 2.16 do presente parecer.

Ressalte-se, ainda, que o Termo de Referência foi baseado em estudos técnicos preliminares, aprovados pela autoridade competente, que embasaram a solução técnica escolhida pela Área solicitante, conforme certificado pela Autorização de Licitação que compõe os presentes autos.

[7] NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 317.

2.6 Requisitos de Habilitação

No que tange aos requisitos de habilitação, verifica-se que o Edital, ao longo do item 15 e de seus subitens, dispõe de um rol de documentos, em consonância com o item 12 das Informações para Procedimento Licitatório, a serem apresentados pelos licitantes, exclusivamente pelo sistema licitações-e, nos termos do item 11 do Edital, concernentes à habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira.

Os critérios de habilitação aplicáveis a essa modalidade licitatória, segundo remissão contida no art. 40 do Decreto nº 17.317/2020, correspondem aos dos art. 28 a 31 da Lei Federal nº 8.666/1993, além de outras exigidas no Edital.

No que tange à habilitação jurídica, assim dispõe o estatuto licitatório:

> *Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:*
> *I - cédula de identidade;*
> *II - registro comercial, no caso de empresa individual;*
> *III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;*
> *IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;*
> *V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.*

As imposições contidas no subitem 15.2.3 do Edital correspondem às da lei em apreço, aproveitando-se, conforme seja o caso, o cadastro prévio do licitante no Sistema Único de Cadastro de Fornecedores – SUCAF, conforme autorização expressa contida no §1º do art. 40 do Decreto 17.317/2020.

Quanto à regularidade fiscal e trabalhista, os requisitos vêm previstos no art. 29 da citada Lei Federal, como se verifica, *in verbis:*

> *Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:*
> *I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);*
> *II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante,*

> *pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;*
> *III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;*
> *IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*
> *V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943.*

Os requisitos exigidos no subitem 15.2.4 também se mostram de acordo com a legislação, porquanto demandam a comprovação da situação de regularidade fiscal e trabalhista de cada uma das empresas.

A qualificação econômico-financeira, por sua vez, vem prevista no item 15.2.5 do Edital e exige do licitante, inicialmente, a apresentação de documentação que comprove que o patrimônio líquido da empresa é de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor estimado para a contratação, em consonância com o § 3º do art. 31, da Lei Federal n°. 8.666/1993.

Ademais, é requisitada a apresentação do balanço patrimonial e das demonstrações contábeis do último exercício social, bem como a demonstração do Índice de Liquidez Corrente (ILC) e do Índice de Endividamento (IE), conforme consta do documento de Justificativa dos Índices Financeiros, além da certidão negativa de falência e de recuperação judicial ou extrajudicial, emitida pelo distribuidor de feitos da Justiça Estadual da sede da licitante, ou, ainda, a certidão de concessão ou de homologação de recuperação judicial ou extrajudicial pelo juízo competente.

2.7 Qualificação Técnica

A demonstração dos requisitos de qualificação técnica deve seguir o teor do art. 30, da Lei Federal nº 8.666/1993, visando estabelecer um liame coerente entre as exigências de tal natureza e as circunstâncias e peculiaridades que decorrem das necessidades da contratação.

A definição desses elementos compete ao setor técnico que, durante o processo interno da licitação, em especial atenção ao Termo de Referência e demais documentos relevantes, deverá estipulá-los finalisticamente, cingindo-se ao estritamente indispensável no sentido de assegurar padrões mínimos de capacidade e de aptidão para entrega do objeto contratado.

A pertinência de cada item dependerá, nesses termos, de uma profícua avaliação de caráter eminentemente técnico, levada a efeito por agente que detenha a devida formação prévia para aferir quantitativa e qualitativamente cada exigência demandada do licitante, de acordo com a complexidade do objeto a ser executado.

Sem embargo, mesmo antes de serem especificadas, as premissas de qualificação têm sua natureza predeterminada, em um primeiro momento, em função do objeto da licitação, que, fixado, automaticamente divisará o gênero pelo qual se estipulará cada quesito de qualificação.

Cabe lembrar ainda que a determinação dos critérios de qualificação técnica deve ser explicitamente declinada no Edital.

Assim, a Administração deverá indicar claramente se a contratação dependerá do domínio de uma certa habilidade ou de um tipo de tecnologia ou, ainda, se necessitará da disposição de determinado maquinário, o que deverá ser comprovado na fase de habilitação, nos termos da lei.

No caso, o subitem 15.2.2.2 do Edital se baseia no item 12.2 das Informações para Procedimento Licitatório, que especifica os requisitos para aferição da capacitação técnica da licitante:

> *A qualificação técnica das licitantes deverá ser feita conforme o disposto na Lei Federal nº 8.666/1993 e em observância ao Decreto nº 17.317/2020, complementada pelos seguintes requisitos:*
> *I. Certidão de registro ou comprovante de inscrição na entidade profissional competente, quando a entidade disponibilizar o serviço.*
> *II. Capacidade Técnico-Profissional: comprovação por meio de atestados de capacidade técnica, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado na entidade profissional competente, de que o profissional comprovadamente integrante do quadro permanente da licitante e devidamente registrado na entidade profissional competente, executou, na qualidade de responsável técnico, serviços de levantamento topográfico para fins de regularização fundiária em assentamentos urbanos de interesse social, entendidos como aqueles assentamentos constituídos predominantemente por famílias de baixa renda, situadas em territórios com irregularidades urbanísticas e/ou fundiárias, caracterizados como vila, favela ou aglomerado, com base nos seguintes conceitos:*
>
> > *A Lei Federal 10.257 de 10 de julho 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, em seu artigo 42A; inciso "V"; alínea "f", estabelece as ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL, como instituto jurídico e político para implantação de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.*
> >
> > *A Lei Municipal No 11.181, de 08 de agosto de 2019 que, entre outras providências, estabelece normas e condições para a urbanização e regularização fundiária das ZONAS DE*

ESPECIAL INTERESSE SOCIAL (ZEIS), dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas áreas de especial interesse social (AEIS).

Em seu artigo 96, caracteriza as ZEIS:

"Art. 96 - São classificadas como ZEIS as porções do território municipal ocupadas predominantemente por população de baixa renda, nas quais há interesse público em promover a qualificação urbanística por meio da implantação de programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária.

Parágrafo único - As Zeis dividem-se nas seguintes zonas:

I - Zeis-1: áreas ocupadas desordenadamente e de forma espontânea;

II - Zeis-2: áreas ocupadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social."

Deste modo, estarão enquadradas áreas de características correlatas ao conceito de ZEIS dado pelo Município de Belo Horizonte, fundamentado em Legislação Federal.

O objetivo da comprovação de capacidade técnica acima discriminada é garantir que a licitante que irá assumir a responsabilidade pela execução dos serviços esteja apta comprovando experiência na execução de serviços de características semelhantes ao objeto contratado, a fim de resguardar o Poder Público de possíveis ônus ao erário decorrentes de imperícia, uma vez que para esse objeto se assemelham os serviços de demolição para fins de qualificação técnica.

A exigência justifica-se por se tratar da maior e mais relevante parcela do objeto em contratação. Configura modalidade da Agrimensura que vai além da mensuração de elementos físicos, exigindo do executor e responsável técnico conhecimento da legislação urbanística que caracteriza a fração fundiária a mensurar. Reunir a capacidade de abordagem da população ocupante de assentamentos informais, extraindo as informações que contemplem a malha fundiária real, em consonância com a legislação correlata, deve ser conhecimento já consolidado pelo profissional, não havendo prazo para aprendizado durante o levantamento.

A exigência da execução do serviço em área urbana se justificativa pelo adensamento que esse ambiente proporciona, gerando maiores dificuldades e peculiaridades na execução do serviço, estando ainda alinhado com o objeto a ser licitado, cujos serviços serão executados nos assentamentos de interesse social do município de Belo Horizonte.

Ademais, como a atuação das pessoas jurídicas depende de profissionais habilitados – os responsáveis técnicos – para a execução dos serviços de engenharia, o registro do atestado junto à entidade profissional competente respalda a atuação profissional com o objetivo de fazer prova de aptidão para o desenvolvimento de atividades pertinentes e compatíveis para a presente licitação.

III. Capacidade Técnico-Operacional: Comprovação por meio de atestados de capacidade técnica fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a licitante executou diretamente levantamento topográfico para fins de regularização fundiária em assentamentos urbanos de interesse social, caracterizados como vila, favela ou aglomerado, com a comprovação das seguintes atividades relevantes:

> ***Levantamento topográfico planimétrico cadastral de, no mínimo, 400.000,00 m² de área levantada ou no mínimo 1.000 unidades imobiliárias levantadas.***
> *De modo análogo à exigência justificada no item anterior, exigir da empresa experiência equivalente é imprescindível, já que seria temerária a investidura desta a um processo licitatório com características técnicas tão peculiares. De início, é necessário conhecer os processos e seu nível de dificuldade para elaborar um orçamento exequível.*
> *A opção pelo quantitativo de 400.000 m², ou no mínimo 1.000 unidades imobiliárias levantadas, se dá pela necessidade de comprovação da experiência mínima nesse tipo de levantamento em área urbanas, entendendo o quantitativo correspondente à aproximadamente 50% da área total a ser levantada, como suficiente e razoável para demonstrar o domínio da técnica pela licitante, conforme preconizado na legislação.*
> *Os atestados exigidos acima atendem o artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/1993 no que se refere às parcelas de maior relevância e valor significativo, considerando sua relação com o objeto da licitação, bem como representar parte significativa dos recursos orçamentários previstos.*
> Grifos do original.

No que concerne à qualificação técnico-operacional da licitante, assim restou estabelecido no item 15.2.2.3 do Edital:

> *15.2.2.3 Atestado(s) de Capacidade Técnico-Operacional fornecido(s) por pessoa(as) jurídica(s) de direito público ou privado, comprovando a execução direta pela LICITANTE* ***de serviços de levantamento topográfico para fins de regularização fundiária em assentamentos urbanos de interesse social, caracterizados como vila, favela ou aglomerado, com a comprovação da seguinte atividade relevante: levantamento topográfico planimétrico cadastral de, no mínimo, 400.000,00 m² de área levantada ou no mínimo 1.000 unidades imobiliárias levantadas.***
> Grifos do original.

Repise-se que a escolha dos critérios técnicos mínimos e suficientes à execução satisfatória do objeto são de responsabilidade **exclusiva** da área técnica solicitante, no caso, a Diretoria de Habitação e Regularização, razão pela qual a Assessoria Jurídica não ingressa no critério em si. Entretanto, é importante ressaltar que os requisitos adotados não acarretam inviabilidade da competitividade. O conhecimento de áreas similares às quais serão prestados os serviços são, como evidenciado nas Informações para Procedimento Licitatório, primordiais para *"resguardar o Poder Público de possíveis ônus ao erário decorrentes de imperícia, uma vez que para esse objeto se assemelham os serviços de demolição para fins de qualificação técnica"*.

No que tange à comprovação da capacidade técnico-operacional, cumpre expor que, embora o art. 30, §1º, I, da Lei nº 8.666/93[8] vede as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos, o Tribunal de Contas da União relativiza esse entendimento. Sobre o tema, o referido Tribunal editou a Súmula nº 263, segundo a qual:

> *Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.*

Especificamente quanto ao quantitativo mínimo nos atestados de capacidade técnica, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 737/2012, decidiu:

> *REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CONCORRÊNCIA, COM VISTAS À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO PREDIAL. FALHAS RELACIONADAS À EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA E À CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO SALARIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. 1**. É indevido o estabelecimento de número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação.** 2. A exigência da certidão negativa de débito salarial como condição para a habilitação de licitantes, além de não encontrar amparo legal ou normativo, pode impor limitação ao caráter competitivo do certame.*

No presente caso, nas Informações para Procedimento Licitatório, a Área Técnica justificou a necessidade de estipular quantitativo mínimo, prevista no item 15.2.2.3 do Edital, bem como observou o percentual máximo admitido pela Corte de Contas.

[8] Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
(...)
§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:
I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (..)

Sendo assim, encontrando respaldo jurídico a estipulação de critério técnico para a contratação pretendida, não se verificam óbices jurídicos à redação posta no Edital sob análise.

2.8 Admissão quanto à formação de Consórcios

Verifica-se, do item 8 das Informações para Procedimento Licitatório, que a área técnica optou por admitir a formação de consórcios, ao que corresponde o item 7.1 do Edital.

Cumpre inicialmente anotar que, apesar de a admissão ou não de consórcios em competição licitatória se tratar de competência discricionária, sua opção, pelos princípios regentes da Administração, não é exercitada de forma arbitrária ou imotivada.

Aliás, como bem elucidado no excerto do acórdão abaixo citado, a regra, em licitação, é a de que empresas compitam individualmente pelo próprio êxito no procedimento, afigurando-se como exceção a entrada de consórcios no prélio seletivo:

> *O art. 33 da Lei de Licitações atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios nas licitações. A regra, no procedimento licitatório, é a participação de empresas individualmente em disputa umas com as outras,* ***permitindo-se a união de esforços quando questões de alta complexidade e de relevante vulto impeçam a participação isolada de empresas com condições de, sozinhas, atenderem todos os requisitos de habilitação exigidos no edital****, casos em que a participação em consórcio ampliaria o leque de concorrentes.*[9] Grifos nossos.

A escolha quanto ao consórcio deve resultar de um juízo de avaliação das condições de mercado para oferta do objeto licitado e também dos riscos inerentes ao aumento no número de participantes envolvidos na contratação e em sua execução. Com efeito, a vedação ou admissão do consórcio deve possibilitar maior concorrência, e não a inviabilizar, o que somente pode ser aferido diante do caso concreto.

Em face desse contexto, deve-se partir para análise da efetiva necessidade da contratação de consórcio, a qual deve ser aferida, conforme denota o julgado supratranscrito, por meio de uma profícua valoração acerca da alta complexidade e do vulto do objeto a ser contratado.

Cabe, portanto, à Administração, ponderar todos esses elementos para optar por estabelecer claramente a regra de admissão de consórcios no certame, com vistas, em última análise, a

[9] TCU, Acórdão 1417/2008 Plenário – Sumário.

melhor assegurar a mais ampla concorrência e à obtenção da proposta que se afigure mais vantajosa para si.

Veja-se, a tal respeito, orientação do Tribunal de Contas da União:

> *75. A jurisprudência desta Corte é ampla no sentido de considerar a admissão ou não de consórcios ao certame como discricionariedade da Administração, como bem demonstrou a requerida, desde que motivada a escolha. Além dos acórdãos relacionados pelo Dnit, citem-se ainda os Acórdãos 1.165/2012-Plenário, 11.196/2011-Segunda Câmara e 1.453/2009-Plenário, entre diversos outros. Neste ponto, não restam dúvidas, portanto, quanto à procedência da argumentação.*
> *76. Ocorre que as decisões tomadas em virtude de competência discricionária admitem controle em relação aos motivos e a realidade, e à adequação proporcional entre os meios e os resultados pretendidos.* ***Devem ser devidamente justificadas para que reste demonstrado ser a opção adotada a que melhor atende o interesse público*** *(...).* [10]
> Grifos nossos.

No que tange ao caso concreto, a área técnica opta por **admitir** a participação de empresas consorciadas na licitação, apresentando, para tanto, no item 8 das Informações para Procedimento Licitatório, a seguinte justificativa:

> *Será* ***admitida formação de consórcio, desde que seja definida a empresa responsável legal pelo consórcio****, que será responsável pela interlocução com a CONTRATANTE e que estejam atendidas as condições previstas no artigo 33 da Lei Federal n.º 8.666/93.*
> *A* ***permissão de formação de consórcio visa atender à concepção da execução dos produtos em frentes de serviços simultâneas****, em conformidade com o cronograma físico financeiro, bem como possibilitar a disponibilização das equipes mais capacitadas de cada empresa consorciada, ampliando assim a participação no procedimento licitatório.*
> Grifos nossos.

Diante da demonstração das razões técnicas que levam o setor demandante a optar pela participação de consórcios no certame, entende-se que se encontra atendida a exigência legal quanto ao aspecto analisado.

2.9 Indivisibilidade do Objeto

[10] TCU, ACÓRDÃO 2831/2012 – PLENÁRIO. Relator: ANA ARRAES. Processo 020.118/2012-0.

Em matéria de direito de licitações e contratos administrativos, a regra geral é a de que o objeto contratual seja dividido em tantas parcelas quantas sejam possíveis de serem levadas à licitação. Veja-se, a propósito, o comando da Lei Federal nº 8.666/1993:

> *Art. 23.*
> *(...).*
> *§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.*

Infere-se do teor normativo que a *mens legis* de se promover o fracionamento do objeto levado à licitação visa ampliar a concorrência, produzindo impactos no valor proposto pelos licitantes e, em última análise, proporcionando ofertas de maior vantajosidade econômica à Administração. Por essa linha de raciocínio, se orienta o entendimento doutrinário, frisando o caráter obrigatório do fracionamento, nas palavras de Marçal Justen Filho:

> *O art. 23, § l.°, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.*[11]

Essa compreensão, no entanto, reconhece que a regra do fracionamento, dadas as circunstâncias organizacionais que podem circundar a contratação pretendida, não adquire aptidão para se revestir de caráter absoluto. Nesse sentido, o supracitado autor, pouco à frente no trecho acima transcrito, expõe que o fracionamento deve respeitar limites de ordem técnica e econômica, não se aconselhando sua adoção quando não for tecnicamente viável ou recomendável, a fim de não se prejudicar o resultado pretendido com a contratação:

> *O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto,*

[11] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 366.

> *fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. Se a Administração necessitar adquirir um veículo, não teria sentido licitar a compra por partes (pneus, chassis, motor etc.). Mas seria possível realizar a compra fracionada de uma pluralidade de veículos. Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.*[12]

Semelhante orientação é colhida, também, da jurisprudência do TCU, conforme ilustra o excerto do acórdão que destaca que "*a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto"*[13].

Segundo se verifica do item 9 da das Informações para Procedimento Licitatório, o setor técnico expressa a motivação no sentido da **indivisibilidade do objeto**, a saber:

> *O parcelamento do objeto da contratação não é viável nem técnica nem economicamente por se tratar de objeto único, de escopo exequível no prazo estipulado, sobretudo com a liberação de formação de consórcio.*
> *Sob o ponto de vista econômico, a divisão também não se mostra vantajosa, considerando que a licitação de um objeto único permite uma economia em escala já que o parcelamento implicaria em dois contratos distintos cada um com uma coordenação específica e sem compatibilização das informações geradas.*
> *Além disso, os serviços deverão ser executados de forma concomitante, otimizando os recursos humanos a serem mobilizados, preservando-se o princípio da economicidade, conforme recomendado por Lei.*
> *Considerando que o objeto da presente contratação não se configura como aquisição de bens de natureza divisível, não sendo passível de parcelamento e que o orçamento estimado para a licitação ultrapassa o valor estabelecido pela legislação para contratação exclusiva para micro e pequenas empresas, o atendimento à Lei Complementar Federal nº 123/2006 se dará pela preferência nos critérios de desempate.*

Importante frisar que se reveste de caráter exclusivamente técnico a opção pela licitação de objeto amplo e a exigência de conhecimento do todo, para fins de desenvolvimento do planejamento e da execução coordenada das ações de mobilização social previstas para os assentamentos urbanos de interesse social atendidos pela Política Municipal de Habitação, bem como da economia de escala, não adentrando essa Assessoria Jurídica no mérito da questão.

Sugere-se, entretanto, a verificação de uma possível restrição de competitividade, em razão dos quantitativos licitados, passível de mitigação em razão tanto da adoção dos critérios de

[12] *Ibdem*, p. 366.
[13] TCU, Acórdão nº 732/2008.

desempate previstos pela Lei Complementar Federal n° 123/2006 como da permissão de subcontratação de parcelas do objeto, a ser apreciada no tópico a seguir.

Dessa forma, diante da justificativa apresentada pela área técnica solicitante, entendemos estar presente o motivo que funda a discricionariedade da decisão pela divisibilidade do objeto a ser licitado e as ações voltadas à ampliação da participação de empresas na disputa, não se verificando entraves jurídicos quanto ao aspecto ora analisado.

2.10 Vedação à subcontratação

Subcontratação é um instrumento que pode ser utilizado pela contratada para repassar parte dos serviços a ela incumbidos para outra empresa com maior especialização técnica e, a esse respeito, estabelece a Lei Federal nº 8.666/1993 que o manejo desta somente é cabível em partes da obra, desde que nos limites estabelecidos pela Administração e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais da empresa contratada.

Veja-se, porém, que, dada a natureza predominantemente *intuito personae* dos contratos administrativos, derivada do fato de ter sido o contratado vencedor em competição licitatória, isto é, o que melhor preencheu todas as condições à contratação com o Poder Público, a legislação confere à subcontratação caráter de excepcionalidade, prevendo a necessidade de imposição de limites a essa prática, conforme art. 72 do estatuto licitatório.

A tomada de decisão pela adoção ou não da subcontratação em cada caso, contudo, deverá vir subsidiada, em qualquer hipótese, de elementos que permitam delimitar os parâmetros de aceitabilidade da subcontratação ou, senão, os motivos de sua restrição, como bem afirma a jurisprudência da Corte de Contas da União:

> *Disponha adequadamente sobre a possibilidade de subcontratação no edital e no contrato, definindo claramente seus parâmetros quando desejável, ou vedando sua ocorrência quando indesejável, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993.*[14]

No caso dos autos, verifica-se que está sendo **inadmitida a subcontratação**, como se depreende da justificativa constante do item 18 das Informações para Procedimento Licitatório, nos seguintes moldes:

[14] TCU, Acórdão 265/2010 Plenário.

> ***Em nenhuma hipótese a CONTRATADA poderá, total ou parcialmente, ceder o contrato a terceiros ou subcontratar a execução dos serviços e produtos desta licitação.***
> *A possibilidade de subcontratação criaria situações logísticas temerárias, com partes dos serviços executados por funcionários de uma empresa e partes por outra, o que contribuiria para uma diminuição na qualidade e rendimento dos serviços. Além disso, a subcontratação tende a elevar os valores das propostas, já que o lucro seria fracionado entre CONTRATADA e Subcontratada. E, ainda que não houvesse elevação dos valores das propostas a fim de compensar o fracionamento dos lucros, entende- se que haveria uma sub valorização da remuneração da Subcontratada, o que levaria a baixa de qualidade dos serviços prestados.*
> Grifos nossos.

A premissa acima declinada é retratada no item 26 do Edital e ainda da Cláusula Décima Quinta da Minuta de Contrato, pelo que está expressamente vedada a hipótese de subcontratação aventada, nos limites acima explicitados.

2.11 Da exigência de garantia adicional

O item 19.2 das Informações para o Procedimento Licitatório dispõe sobre a exigência de garantia adicional aos licitantes, nos termos do art. 48, §2º, da Lei Federal nº 8.666/93. A mesma exigência se encontra no item 16.3 do Edital e na Cláusula Quarta da Minuta do Contrato.

De acordo com o citado dispositivo legal:

> *Art. 48. Serão desclassificadas:*
> *I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;*
> *II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexeqüiveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.*
> *§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexeqüíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:*
> *a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinqüenta por cento) do valor orçado pela administração, ou*
> *b) valor orçado pela administração.*
> ***§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b", será exigida, para***

> ***<u>a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta.</u>***
> *§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.*
> Grifo nosso

A exigência de garantia adicional é um instrumento previsto na Lei Federal nº 8.666/93 para combater as propostas com exequibilidade questionável. Nesse sentido, decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

> *ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL SOB O RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS. ARTS. 40, INC. X, E 48, §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 8.666/1993. CLÁUSULA EDITALÍCIA EM LICITAÇÃO/PREGÃO. FIXAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO REFERENTE À TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. INTUITO DE OBSTAR EVENTUAIS PROPOSTAS, EM TESE, INEXEQUÍVEIS. DESCABIMENTO. BUSCA DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO. CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO NO TCU. EXISTÊNCIA DE OUTRAS GARANTIAS CONTRA AS PROPOSTAS INEXEQUÍVEIS NA LEGISLAÇÃO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO. RECURSO JULGADO SOB A SISTEMÁTICA DO ART. 1.036 E SEGUINTES DO CPC, C/C O ART. 256-N E SEGUINTES DO REGIMENTO INTERNO DO STJ.*
> *1. O objeto da presente demanda é definir se o ente público pode estipular cláusula editalícia em licitação/pregão prevendo percentual mínimo referente à taxa de administração, como forma de resguardar-se de eventuais propostas, em tese, inexequíveis.*
> *2. Não merece acolhida a preliminar de não conhecimento. A inexequibilidade do contrato, no caso concreto, não consistiu em objeto de apreciação do aresto impugnado, cujo foco se limitou a deixar expresso que o art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993, ao impedir a limitação de preços mínimos no edital, aplica-se à taxa de administração. O que o acórdão recorrido decidiu foi a ilegalidade da cláusula editalícia que previu percentual mínimo de 1% (um por cento), não chegando ao ponto de analisar fatos e provas em relação às propostas específicas apresentadas pelos concorrentes no certame.*
> *3. Conforme informações prestadas pelo Núcleo de Gerenciamento de Precedentes deste Tribunal, "quanto ao aspecto numérico, a Vice-Presidência do Tribunal de origem, em auxílio a esta Corte, apresenta às e-STJ, fls. 257-264, listagem com 140 processos em tramitação nas Câmaras de Direito Público ou no Órgão Especial do Tribunal cearense em que se discutem a mesma controvérsia destes autos. Não obstante, é possível inferir haver grande potencial de repetição de processos em todo o território nacional em virtude da questão jurídica discutida nos*

autos relacionada ao processo licitatório e à possibilidade de a administração fixar valor mínimo de taxa de administração". Tudo isso a enfatizar a importância de que o STJ exerça sua função primordial de uniformizar a interpretação da lei federal no Brasil, evitando que prossigam as controvérsias sobre matéria de tão alto relevo e repercussão no cotidiano da Administração Pública em seus diversos níveis, com repercussão direta nos serviços prestados à população e na proteção dos cofres públicos.

4. A fixação de percentual mínimo de taxa de administração em edital de licitação/pregão fere expressamente a norma contida no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, que veda "a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência".

5. A própria Lei de Licitações, a exemplo dos §§ 1º e 2º do art. 48, prevê outros mecanismos de combate às propostas inexequíveis em certames licitatórios, permitindo que o licitante preste garantia adicional, tal como caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária.

6. Sendo o objetivo da licitação selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração consoante expressamente previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, a fixação de um preço mínimo atenta contra esse objetivo, especialmente considerando que um determinado valor pode ser inexequível para um licitante, porém exequível para outro. Precedente do TCU.

7. Deve a Administração, portanto, buscar a proposta mais vantajosa; em caso de dúvida sobre a exequibilidade, ouvir o respectivo licitante; e, sendo o caso, exigir-lhe a prestação de garantia. Súmula nº 262/TCU. Precedentes do STJ e do TCU.

8. Nos moldes da Súmula 331/TST, a responsabilidade da Administração Pública pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada é subsidiária. A efetiva fiscalização da prestadora de serviço quanto ao cumprimento das obrigações contratuais e legais especialmente o adimplemento dos encargos trabalhistas, previdenciários e fiscais afasta a responsabilização do ente público, diante da inexistência de conduta culposa. Não é necessário, portanto, fixar-se um percentual mínimo de taxa de administração no edital de licitação para evitar tal responsabilização.

9. Cuida-se a escolha da taxa de administração, como se vê, de medida compreendida na área negocial dos interessados, a qual fomenta a competitividade entre as empresas que atuam nesse mercado, em benefício da obtenção da melhor proposta pela Administração Pública.

10. Tese jurídica firmada: "Os editais de licitação ou pregão não podem conter cláusula prevendo percentual mínimo referente à taxa de administração, sob pena de ofensa ao artigo 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993."

11. Recurso especial conhecido e improvido, nos termos da fundamentação.

12. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC e art. 256-N e seguintes do Regimento Interno desta Corte Superior. (REsp n. 1.840.113/CE, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 23/9/2020, DJe de 23/10/2020)

Grifo nosso

No que toca à forma de se calcular a garantia em questão, o Tribunal de Contas da União, ao responder consulta formulada pelo Tribunal Regional da 1ª Região, no Acórdão 169/2021, entendeu:

> *9.2. nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que, à luz das interpretações lógica e sistemática realizadas sobre o texto do § 2º do art. 48 da Lei de Licitações, Lei 8.666/1993, o cálculo da garantia adicional disciplinada nesse parágrafo que mais se amolda à finalidade da licitação de atender ao interesse público na busca da proposta mais vantajosa é a seguinte: Garantia Adicional = (80% do menor dos valores das alíneas "a" e "b" do § 1º do art. 48) - (valor da correspondente proposta) ;*

Além disso, o referido Acórdão descreve pormenorizadamente a forma como se dará a apuração da garantia adicional. Esse modo, cumpre ressaltar, foi adotado no presente certamente licitatório, como se infere da análise do Edital, especificamente no item 19.1.4.2.

Sendo assim, encontrando respaldo jurídico e jurisprudencial, não se verificam óbices jurídicos à redação posta no Edital sob análise.

2.12 Aprovação da Contratação pela Câmara de Coordenação Geral – CCG – Contrato de financiamento CEF – CT n° 229.136-60

Nos termos do art. 3º, do Decreto 16.729/2017, a Câmara de Coordenação Geral – CCG tem competência para deliberar sobre processos licitatórios de qualquer natureza, celebração de contratos e convênios e seus respectivos aditamentos.

Nesse contexto, foram anexadas aos autos a deliberação oriunda da referida Câmara, exteriorizadas por meio do OF.CCG/SMOBI n°. 095/2022 e OF.CCG/SMOBI nº 355/2022. O primeiro *"definiu o limite de Recursos Ordinários do Tesouro – ROT para realização de obras e manutenção da cidade no exercício de 2022"*. Já o OF.CCG/SMOBI nº 355/2022 retrata o *"ajuste do limite de Recursos Ordinários do Tesouro – ROT de que trata a deliberação do OF. No. 095/2022 para realização de obras e manutenção da cidade no exercício de 2022"*.

Ademais, também respalda a presente contratação o contrato de financiamento CT n° 229.136-60, firmado com vistas à execução de obras no âmbito do Programa Pró-Moradia. Conforme Carta Reversal nº 015/21/GIGOV/BH, houve prorrogação do cronograma de desembolso para março de 2022.

Por fim, há manifestação expressa da autoridade competente de que a Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira está em consonância com a autorização expedida pela Câmara de Coordenação de Gestão.

Reiteramos que esta Assessoria Jurídica não adentra sua análise aos aspectos orçamentários e financeiros, ficando cada responsabilidade reservada às áreas técnicas e autoridades competentes.

2.13 Compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG

Segundo declinado na Declaração de Disponibilidade Orçamentária – DDO, as despesas decorrentes da contratação pretendida têm adequação orçamentária e financeira com a Lei de Orçamentária Anual, conforme Lei nº. 11.366, de 30 de dezembro de 2021, compatibilidade com o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2022/2025, disposto na Lei nº 11.337, de 30 de dezembro de 2021, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022, nº 11.308, de 09 de setembro de 2021, e com o Decreto nº 17.857, de 28 de janeiro de 2022, que autoriza abertura e Orçamento Anual para o exercício de 2022.

Destacamos que a manifestação exteriorizada pela Declaração é apresentada para atendimento imediato das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar Federal nº 101/2001, cujo art. 16, c/c o inciso II de seu §1º[15], demanda a formalização da declaração a fim de salvaguardar a higidez das finanças públicas mediante a correta previsão de despesas.

A importância que o diploma normativo confere a essa regra pode ser extraída, ainda, do § 4º, inciso II do mesmo artigo. Pelo teor desse dispositivo, as normas do *caput* constituem condição

[15] Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
(...).
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

prévia para empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras e reforçam o imperativo legal, conferindo mais uma instância de proteção ao direito tutelado pela norma.

Sob o ponto de vista dos contratos administrativos, vale registrar, ainda, que a previsão no PPAG permitirá, em conformidade com o interesse público aferido pelo gestor, a vigência contratual para além do exercício financeiro, a fim de atender às metas estabelecidas no respectivo diploma normativo, conforme requisito do art. 57, I, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Diante dessas considerações, regularizando-se a pendência supracitada e promovendo-se a datação e assinatura da Declaração pelo Ordenador de Despesas da URBEL, entendemos que a documentação sob análise se revestirá da conformidade exigida pelas normativas federais e municipais de direito financeiro, necessária à produção de seus efeitos legais e necessários.

2.14 Edital

O art. 40 da Lei Federal nº 8.666/1993 estabelece os requisitos que devem estar presentes no Edital, nos seguintes termos:

> *Art. 40. O edital conterá 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 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.*

Além disso, o Decreto nº 17.317, de 30 de março de 2020, ao regulamentar o novo Pregão Eletrônico, traz novas exigências e regramentos, os quais deverão também serem observados na instrução de procedimento licitatório nesta modalidade e na elaboração do respectivo Edital.

Passamos a verificar, desta feita, a presença dos requisitos previstos na legislação, ressaltando que aspectos específicos já foram analisados anteriormente, em relação à documentação composta pelo Termo de Referência e pela Solicitação de Instauração de Procedimento Licitatório.

A fim de se aferir, para o caso concreto, a precisa adequação ao art. 40 da Lei Federal nº 8.666/1993, bem como ao Decreto nº 17.317/2020, passa-se à análise da documentação submetida para parecer desta Assessoria Jurídica em face do *caput* e incisos do dispositivo legal em comento.

Em cumprimento ao *caput* do art. 40, verifica-se que o Edital contém em seu preâmbulo 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, local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes.

No que tange aos incisos do art. 40, registram-se as seguintes considerações quanto ao seu atendimento, inciso a inciso:

I – o objeto da licitação está descrito sucintamente no item 1 do Edital, correspondendo ao item 2 do Termo de Referência, integrante do Edital;

II – o prazo e condições para assinatura do contrato nos termos do art. 64 da Lei Federal nº 8.666/1993 se encontram nos itens 19 e 20 do Edital;

III – as sanções para o caso de inadimplemento foram arroladas no item 23 do Edital e na Cláusula Décima Sexta do Contrato, carreado ao Anexo XII do Edital;

IV – o local onde os interessados poderão retirar o Edital e seus anexos consta da folha de rosto do Edital;

V – para o presente caso, não há projeto executivo;

VI – as condições para participação e habilitação na licitação, em conformidade com os art. 27 a 31 da Lei Federal nº 8.666/1993, além das regras acerca da apresentação de propostas, encontram-se dispostas nos subitens dos itens 14 e 15 do Edital;

VII – os critérios de julgamento da habilitação e das propostas estão devidamente especificados ao longo dos itens 14 e 15 do Edital;

VIII – a indicação do canal de acesso para que os interessados obtenham esclarecimentos relativos à licitação está no item 5;

IX – a presente licitação é nacional, logo não há previsão de equivalência de condições de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras;

X – os critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global estão estabelecidos no item 16 do Edital, sendo desclassificadas, conforme destacado, propostas incompatíveis com os critérios fixados no ato convocatório, além de especificar a exigência de garantia adicional para os casos que se adequem ao previsto no art. 48, §2º, da Lei nº 8.666/93;

XI – o critério de reajuste consta da Cláusula Décima Primeira da minuta contratual;

XIII – em função do objeto licitado, que não envolve espécie de serviços de engenharia que demandem a instalação de administração local, não há custos de instalação e mobilização, razão pela qual a planilha orçamentária deixou de prever tais itens em separado;

XIV – as condições de pagamento, de que tratam as alíneas do inciso XIV do art. 40, encontram-se igualmente atendidas no Edital:

a) o prazo para pagamento em termo legal vem previsto na Cláusula Sétima da Minuta do Contrato, Anexo do Edital;

b) o cronograma de desembolso máximo por período, de que trata a alínea "*b*", consta da planilha arrolada no Apêndice II;

c) no que tange ao critério de atualização financeira incidente entre vencimento e efetivo pagamento de cada parcela, verifica-se que está contido na subcláusula 7.3.2 da Minuta do Contrato;

d) as compensações financeiras e penalizações por eventuais atrasos encontram-se previstas na subcláusula 16.2 da aludida Minuta do Contrato;

e) não há previsão de contratação de seguro, dado que não há previsão de antecipação de pagamentos;

f) há previsão para recolhimento de garantia inicial e adicional, se for o caso;

XV – a possibilidade de interposição de recursos e seu local de apresentação estão previstos no item 17 do Edital, em conformidade com o inciso XVIII do art. 4º da Lei Federal nº 10.520/2002.

XVI – por fim, as condições de recebimento do objeto da licitação, conforme item 22 da Minuta de Edital e item 15 do Termo de Referência.

Ademais, importante ressaltar pontos específicos relativos ao novel procedimento de pregão eletrônico, instituído, no âmbito do Município de Belo Horizonte, pelo Decreto nº 17.317/2020, supracitado:

a) O Termo de Referência é baseado em Estudo Técnico Preliminar, aprovado pela autoridade competente, conforme exigência constante do art. 8º do citado Decreto;

b) O critério de julgamento é o menor preço ofertado, conforme Preâmbulo e item 2 das Informações para Procedimento Licitatório;

c) Consta do Item 3 da Minuta de Edital o valor teto dos serviços licitados, não se configurando, assim, sigiloso;

d) Os itens 13.12 e 13.13 esclarecem os intervalos, de tempo e de diferença de valores a serem aplicados entre os lances, observado o disposto no art. 30, §3º do mencionado Decreto;

e) O modo de disputa adotado é o aberto, no qual os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento escolhido, nos termos do art. 31, I, da norma municipal;

f) O procedimento adotado, atinente ao modo de disputa adotado, corresponde ao previsto no art. 32.

Exaurida a análise de cada um dos requisitos legais, a minuta do Edital, instruída com seus anexos e apêndices, encontra-se apta à publicação.

2.15 Minuta do Contrato

A Lei Federal nº 8.666/1993 preconiza, em seu art. 55, as cláusulas necessárias em todos os contratos administrativos, nos seguintes termos:

> *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.*
> *§ 1º (VETADO)*
> *§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro,*

> *deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6o do art. 32 desta Lei.*
> Grifos nossos.

A minuta de contrato apresenta, de forma detalhada, o objeto a ser contratado na Cláusula Segunda, que é, repise-se, *"a execução, pela Contratada, sob regime de empreitada, a preços unitários, por medição, dos Serviços de Levantamento Topográfico para fins de Regularização Fundiária no Conjunto Taquaril".*

Para fins de execução do objeto, registra a subcláusula 8.10 que incumbe à contratada executar, conforme a melhor técnica, os serviços contratados, obedecendo, rigorosamente às normas da ABNT, bem como as instruções, especificações e detalhes fornecidos ou editados pela URBEL.

Verifica-se que a própria delimitação do objeto já informa qual é o regime de execução adotado para o contrato, qual seja, o de empreitada por preço unitário, atendendo-se, ao mesmo tempo, aos requisitos dos incisos I e II acima transcritos.

Estabelece ainda a previsão de valor na Cláusula Terceira, cuja aplicação deve se dar em conjunto com as regras de reajuste estatuídas na Cláusula Décima Primeira, que determina que os preços são fixos e irreajustáveis pelo período de 12 (doze) meses, a partir da data de referência da "*Planilha de Orçamento*".

Verifica-se, além disso, que, em atendimento às determinações da Lei de Licitações, a Cláusula Quarta veicula previsão de recolhimento de garantias e a Cláusula Quinta estabelece a indicação das dotações orçamentárias sobre as quais correrão as despesas contratuais.

A vigência do Contrato e o prazo de execução dos serviços seguem estipuladas na Cláusula Sexta da Minuta Contratual, enquanto a Cláusula Sétima contempla o detalhamento dos critérios de medição e pagamentos a serem realizados.

O instrumento contratual prevê, de forma clara, as obrigações das partes, estando as da contratada arroladas na Cláusula Oitava e as da contratante na Cláusula Nona, além de cominar sanções administrativas aplicáveis à Contratada, conforme preconizam a Lei Federal nº 8.666/1993 e ainda o Decreto nº 15.113/2013, elencadas de forma pormenorizada na Cláusula Décima Sexta.

A minuta contratual estipula, na Cláusula Décima Quinta, a proibição à cessão do contrato e à subcontratação.

Nas Cláusulas Décima Sétima a Décima Nona também estatui as hipóteses de rescisão e de extinção do instrumento contratual.

A Cláusula Vigésima, por sua vez, destaca a responsabilidade da URBEL pela fiscalização do Contrato e indica que a mesma se dará na forma do item 12 do Termo de Referência.

A Cláusula Vigésima Primeira versa sobre o tratamento dado à propriedade intelectual dos projetos elaborados.

A Cláusula Vigésima Segunda foi acrescida à minuta do instrumento e disciplina o tratamento dado à proteção e à transmissão de informações, dados pessoais e/ou base de dados, em atendimento aos ditames da Lei Federal n°. 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de dados, suas alterações e regulamentações posteriores, tendo o seu conteúdo sido elaborado e validado pela Procuradoria Geral do Município – PGM, acorde Ofício Circular Conjunto PGM/CTGM nº. 001/2020 e Circular URBEL n° 02/2020 e ainda em observância aos termos do Ofício Circular CTGM 012/2020 e da Circular URBEL n°. 03/2020.

A Cláusula Vigésima Terceira especifica todo o complexo normativo que rege a contratação, sublinhando expressamente a sua vinculação ao edital, restando, portanto, atendidos todos os requisitos formais demandados pela legislação de licitações e contratos.

Ao final, na Cláusula Vigésima Quarta é eleito o foro de Belo Horizonte/MG para solução de eventuais controvérsias existentes entre as partes, oriundas da contratação pretendida através do procedimento licitatório em análise.

2.16 Ressalvas – Documentos apócrifos – Regime de teletrabalho – Utilização de tecnologia da informação – Decreto nº 16.627/2017

Cabe realçar que o presente processo administrativo foi instruído virtualmente com os documentos que o compõem, dada a possibilidade de exercício da jornada de trabalho em regime de teletrabalho, por meio da utilização de tecnologias de informação e comunicação, conferida pelo art. 4º-A do Decreto nº 16.627/2017.

Assim, recomendamos que os documentos elencados no relatório constante do item 1, alíneas "a", "d", "e", "f", "k", "q", "r", "u.1" a "u.4", "u.6", "u.8" e "v", do parecer, que ainda carecem de assinatura, **sejam firmados tão logo seja franqueado aos seus subscritores o devido acesso, sem prejuízo da instrução dos autos físicos**.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise dos autos e documentação apresentada, o presente procedimento e minutas de edital e contrato são aprovados, **com a ressalva de** datação ou assinatura dos documentos relacionados no item 1 do presente parecer, informada no item 2.16 do mesmo opinativo e de recomendação, em caso de impossibilidade de aposição de assinatura física previamente à publicação do edital, que a validade dos documentos seja confirmada, por e-mail, pela diretoria responsável.

Ultrapassados esses pontos, não se vislumbram óbices à realização do pregão eletrônico solicitado, reiterando-se, por fim, que a presente análise se restringe aos aspectos jurídicos, não adentrando ao mérito de especificações técnicas, as quais são de competência do respectivo setor, extrapolando as competências desta Assessoria Jurídica.

É o parecer, à consideração superior da Procuradoria Geral do Município - PGM.

Belo Horizonte, 05 de outubro de 2022.

ISADORA ALBANO LAGE

Assinado de forma digital por ISADORA ALBANO LAGE
Dados: 2022.10.05 09:29:21 -03'00'

ISADORA ALBANO LAGE
ADVOGADA DA ASSESSORIA JURÍDICA DA URBEL

Glória Consuelo Coelho de Paiva

Assinado de forma digital por Glória Consuelo Coelho de Paiva
Dados: 2022.10.05 16:48:49 -03'00'

GLÓRIA CONSUELHO COELHO DE PAIVA
COORDENADORA DA ASSESSORIA JURÍDICA DA URBEL
POR DELEGAÇÃO – PORTARIA PGM 26/2019

Aprovo o parecer:

ANA ALVARENGA MOREIRA MAGALHAES:04624532600

Assinado de forma digital por ANA ALVARENGA MOREIRA MAGALHAES:04624532600
Dados: 2022.10.07 14:56:56 -03'00'

HÉRCULES GUERRA
PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO