

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202000005003016

INTERESSADO: GERÊNCIA DE AQUISIÇÕES CORPORATIVAS

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 440/2020 - GAB

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. LICITAÇÃO - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. 3. ESTIMATIVA DE PREÇOS. 4. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA NOS TERMOS DO ART. 39 DA LEI Nº 8.666/93 E DECRETO Nº 9.412/2018. 5. APONTAMENTOS.

1. Tratam os presentes autos de consulta formulada pela **Gerência de Aquisições Corporativas da**

Secretaria de Estado da Administração, por meio do **Memorando nº 9/2020 GEAC** (000011674784), sobre a necessidade de se realizar ou não prévia audiência pública no procedimento licitatório inserto no processo nº 201900005011517, cujo objeto é “Registro de Preço para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de vigilância armada, com fornecimento de profissionais uniformizados e instrumentos de trabalho, de acordo com as especificações contidas no Termo de Referência a toda administração pública do Estado de Goiás, pelo período de 12 (doze) meses”

2. Acrescenta ainda ao postulado, duas questões pontuais associadas ao valor a ser considerado para a realização da audiência pública e, ainda, sobre o cômputo dos valores totais das futuras prorrogações.

3. A matéria questionada restou examinada pelo **Parecer ADSET nº 58/2020** (000011816062), da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Administração, concluindo, com base em jurisprudência do Tribunal de Contas da União, pela necessidade de “*ser computado o valor previsto das adesões de órgãos e entidades não participantes.*”, bem como, ser desprezado o valor decorrente das futuras prorrogações.

4. Neste contexto, pertinente destacar, preliminarmente, o que dispõe o art. 39 da Lei nº 8.666/93 (LGL), *in verbis*:

"Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, consideram-se licitações simultâneas aquelas com objetos similares e com realização prevista para intervalos não superiores a trinta dias e licitações sucessivas aquelas em que, também com objetos similares, o edital subsequente tenha uma data anterior a cento e vinte dias após o término do contrato resultante da licitação antecedente." (sublinhou-se)

5. Com se percebe, a referida audiência pública prevista pela LGL é um instrumento proposto para possibilitar a participação da sociedade nas licitações de grande vulto com o oferecimento de sugestões e críticas, garantindo, dessa forma, maior publicidade e transparência para a atividade administrativa e auxiliando no controle da legalidade e da conveniência das licitações públicas, além de permitir ao gestor público, responsável pela licitação, a obtenção de dados e informações relativas ao objeto pretendido, como por exemplo, as condições de mercado, as especificações técnicas e os prazos.

6. Por conseguinte, sendo uma etapa procedimental exigida pela lei de regência, se constitui em uma

condição de validade do procedimento licitatório nos casos exigíveis. Assim, se não efetuada, nos termos reclamados pela norma, acarretará a invalidade da licitação.

7. A doutrina especializada corrobora tal assertiva quando assevera que:

"A audiência pública é um dos instrumentos destinados a assegurar a transparência da atividade administrativa. Não se destina a garantir direitos subjetivos de pessoas determinadas, mas a proteger o interesse público, objetivamente. Logo, ausência ou invalidade da audiência acarreta nulidade do procedimento licitatório. Portanto, esse vício pode ser objeto de questionamentos segundo os princípios relacionados com os interesses coletivos e difusos. Sujeita-se a controle via de ação popular, ação civil pública."[1]

8. O Tribunal de Contas da União também orienta que:

"É importante registrar que a audiência pública proporciona maior publicidade e transparência para a atividade administrativa e auxilia no controle da legalidade e da conveniência das licitações públicas, sendo, portanto, condição de validade, quando exigível. Entretanto, a Lei de Licitações prevê apenas que a audiência pública deve ocorrer, no mínimo, 15 dias úteis antes da publicação do edital, não havendo, até o presente momento, orientação do Tribunal para que esse procedimento seja realizado antes da aprovação do primeiro estágio. Em consequência disso, esta Corte tem aprovado o primeiro estágio e determinado a realização de audiência pública. Ocorre que, como os resultados da audiência pública podem provocar alterações também nos estudos pertinentes ao primeiro estágio, acaba por sujeitar o Tribunal ao reexame dessa etapa, quando do exame do segundo estágio, o que implica retrabalho e o desenvolvimento do estágio seguinte sem o exame de eventuais alterações." Acórdão 2243/2007 Plenário (Voto do Ministro Relator) - negritou-se

9. Pertinente destacar que a realização da audiência pública, nas hipóteses descritas pela norma, além de proporcionar maior publicidade e controle social, reflete a aplicação do princípio da eficiência administrativa, uma vez que possibilita visualizar as alternativas de se obter o melhor contrato através de discussões participativas, para se alcançar o modelo mais adequado de execução contratual.

10. Realça-se que, com o advento do Decreto Federal nº 9.412/2018 (Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) os valores consignados no art. 23, inciso I, alínea "c", passaram a ser de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), sendo que, o valor superior a 100 (cem) vezes acima será de R\$ 330.000.000, (trezentos e trinta milhões de reais).

11. Neste contexto, a sistemática empregada pela Lei Geral de Licitações, e também pela legislação estadual de regência, é que uma das etapas preliminares do procedimento licitatório se refere à formalização da estimativa de valores da contratação para verificação da existência de recursos

orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação, além de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas.

12. Neste compasso, a estimativa de valores deverá ser composta pelos preços unitários dos bens que se pretende adquirir, refletindo o preço de mercado, além, por óbvio, do somatório destes preços unitários multiplicados pelas quantidades dos itens, etapas ou parcelas inseridas na contratação.

13. Já no caso de obras e serviços, além do quantitativo dos valores na forma destacada, a estimativa deverá ser detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, sob a forma de orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários.

14. Sobre tal aspecto, importante salientar que é vedada a abertura de procedimento licitatório sem estimativa concreta das quantidades a serem adquiridas, conforme as normas destacadas pelo arts. 7º, § 4º, 15, § 7º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, todos da Lei nº 8.666/93, dos incisos III e IV do art. 6º do Decreto Estadual nº 7.468/2011, além do inciso I do art. 2º da Lei Estadual nº 17.928/2012, descritas a seguir, respectivamente:

Lei nº 8.666/93

"Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Art. 15 (...)

§ 7º Nas compras deverão ser observados, ainda:

(...)

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

Art. 40 (...)

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

(...)

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

Decreto Estadual nº 7.468/2011

"Art. 6º A fase preparatória do pregão observará as seguintes etapas:

(...)

III - definição do objeto do certame de forma precisa, concisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou realização do fornecimento ou da prestação dos serviços comuns, bem como o valor estimado da licitação;

IV - elaboração do termo de referência contendo elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento, o prazo de execução do contrato e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso;"

Lei Estadual nº 17.928/2012

"Art. 2º Para os fins desta Lei, adotar-se-ão as definições da legislação federal pertinente, às quais se acrescentam as seguintes:

I – termo de referência – conjunto de elementos necessários para a caracterização precisa de serviços comuns e bens, devendo conter elementos capazes de propiciar avaliação de custo pela Administração diante de orçamento detalhado, definição de métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções;"

15. O ilustre doutrinador Marçal Justen Filho [2] dispõe com maestria que: *“Haverá casos em que inexistirão condições técnico-científicas para definir as quantidades. Ainda nessas hipóteses, será proibida a licitação de quantidades indefinidas. Deverá promover-se uma estimativa dentro dos limites que a técnica permita formular.”*

16. O Tribunal de Contas da União assim afiançou:

"Não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, elaborado pela Administração, esteja expressando, com razoável precisão quanto aos valores de mercado, a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso, na forma exigida pelo art. 3º da citada lei." Acórdão 2014/2007 Plenário (Sumário)

"Faça constar como anexo dos editais de licitação a estimativa do valor da contratação e o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários, na forma estabelecida pelos artigos 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993." Acórdão 1046/2008 Plenário

17. Nesta senda, a etapa da formalização da estimativa de preços, reiteradamente reforçada pela legislação de regência, é imprescindível para o sucesso do procedimento licitatório tanto quanto a definição precisa do seu objeto.

18. No Sistema de Registro de Preços, que se constitui em um conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços relativos à execução de serviços e fornecimento de bens, pressupõe-se, com muito mais razão, o planejamento do quantitativo adequado ao atendimento da demanda anual do serviço ou da compra.

19. Isso porque, após a realização do certame, os preços e condições de contratação ficarão registrados na Ata de Registro de Preços - documento vinculativo, obrigacional, para eventual contratação futura, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas (art. 2º, inciso XI, da Lei Estadual nº 17.928/2012), restando disponíveis tanto para os órgãos e entidades participantes, como para qualquer outro órgão ou entidade da Administração, ainda que não tenha participado do certame licitatório (art. 26 subsequente).

20. Portanto, mesmo inexistindo obrigatoriedade de contratação de quaisquer quantitativos, é de fundamental importância que a estimativa de consumo inserida no edital reflita o quantitativo mais próximo do que será efetivamente contratado.

21. Diante destas circunstâncias, no âmbito federal, o Decreto nº 7.892/2013 (Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) dispõe:

"Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas [Leis nº 8.666, de 1993](#), e [nº 10.520, de 2002](#), e contemplará, no mínimo:

(...)

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

***III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;"** (negritou-se)*

22. Nesta toada, no âmbito da União, a regulamentação específica é clara ao exigir a inclusão, na estimativa de valores da possível contratação, do quantitativo de que os prováveis órgãos não participantes ("caronas") poderão adquirir/contratar, respeitado o limite previsto na própria legislação (art. 22, § 4º), qual seja, até o quántuplo do quantitativo de cada item registrado para os órgãos gerenciador e participantes. O gerenciador da Ata de Registro de Preços somente estará desobrigado a proceder dessa forma, se o Edital de licitação não admitir a possibilidade de adesões tardias.

23. Sendo assim, voltando os olhos para a exigência consolidada pelo art. 39 da Lei nº 8.666/93 (audiência pública), todos os quantitativos deverão ser somados para o delineamento dos valores ali destacados, de modo a abarcar também todo o quantitativo previsto para as adesões de órgãos e entidades não participantes (adesões tardias).

24. Nesta linha de raciocínio, o Acórdão paradigma do TCU (Acórdão 248/2017 – Plenário), balizado pelo **Parecer ADSET nº 58/2020** (000011816062), afirma que:

"DENÚNCIA. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 52/2015, PROMOVIDO PELA AGU. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DIRECIONAMENTO DO CERTAME A UM ÚNICO FABRICANTE. RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DA ISONOMIA DO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE DE AFERIR DÉBITO. MULTA AOS GESTORES. DETERMINAÇÕES.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária reservada do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, em:

9.9.1. na condição de participante, bem como de adquirente não participante (adesão tardia), em licitações pelo Sistema de Registro de Preços, em obediência ao art. 6º, caput, do Decreto 7.892/2013 c/c arts. 3º, caput, e 15, § 7º, I e II, da Lei 8.666/1993, faça constar de seu processo administrativo de contratação a justificativa dos quantitativos solicitados, bem como justificativa de pertinência quanto às restrições do ambiente interno do órgão gerenciador, a exemplo da limitação a representantes de um único fabricante;

9.9.2. em licitações pelo Sistema de Registro de Preços deve ser computado o valor previsto das adesões de órgãos e entidades não participantes (adesões tardias) para aferição do limite que torna obrigatória a realização de audiência pública, disposta na Lei 8.666/1993, art. 39, caput;" (negritou-se)

25. Dessa forma, configura-se orientação consolidada do TCU a exigência de que no Sistema de Registro de Preços deve ser computado o valor previsto das adesões de órgãos e entidades não participantes (adesões tardias) para aferição do limite que torna obrigatória a realização de audiência pública, na forma disposta no art. 39 da Lei nº 8.666/93.

26. Na esfera estadual, o Decreto nº 7.437/2011 (Dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993) não compartilha de dispositivo semelhante, quando prescreve no art. 9º, incisos II e III que:

"Art. 9º O edital de licitação para registro de preços contemplará, no mínimo:

(...)

II - a estimativa de quantidades a serem adquiridas no prazo de validade do registro;

III - o preço unitário máximo que a Administração se dispõe a pagar, por contratação, consideradas as regiões e as estimativas de quantidades a serem adquiridas;"

27. Todavia, fazendo-se valer de uma interpretação que melhor corrobora a aplicação dos princípios constitucionais administrativos, entre eles, o da publicidade e eficiência evidencia-se que, em que pese a omissão da legislação estadual nesta parte, para a definição da aplicação da exigência constante do art. 39 da Lei nº 8.666/93, a demarcação do valor deve levar em consideração, nos termos orientados pelo Tribunal de Contas da União, a estimativa de quantitativo tanto do órgão gerenciador e dos órgãos participantes, bem como, dos possíveis caronas, que nos termos do art. 26, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual nº 17.928/2012, não poderá exceder, na sua totalidade, a 100% (cem por cento) dos quantitativos originalmente registrados na Ata de Registro de Preços, para órgãos e entidades não participantes, integrantes da administração estadual, bem como para outros entes federados.

28. Já quanto ao segundo questionamento, acerca da exigência de se considerar para a delimitação do valor definido no art. 39 da Lei nº 8666/93, todo o período de vigência contratual, ressaltando-se tratar de prestação de serviços contínuos que permite prorrogação até o limite de 60 (sessenta) meses, nos termos do art. 57, inciso II, da LGL, necessário ponderar que o citado normativo legal se baseia estritamente, no “ *valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas*”, ou seja, se até à etapa interna do procedimento licitatório.

29. Dessa forma, pouca serventia terá para a citada definição legal, a probabilidade de que o contrato possa alcançar período de vigência de até 60 (sessenta) meses, ou seja, todo o lapso temporal do futuro contrato, realçando que, no Sistema de Registro de Preços, a contratação poderá até mesmo não ser concretizada.

30. Diante de todo o arrazoado, para o Edital de Licitação inserto no processo nº 201900005011517, necessário que seja formulada a estimativa de preços contendo o quantitativo dos valores do órgão gerenciador, dos órgãos partícipes e das prováveis adesões tardias para a verificação da obrigatoriedade de realização de audiência pública, disposta no art. 39 da Lei 8.666/1993, a não ser que o mesmo vede expressamente as adesões tardias.

31. Ante o exposto e com os **acréscimos** necessários, **adoto e aprovo o Parecer ADSET nº 58/2020** (000011816062), da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Administração.

32. Matéria orientada, restituam-se os autos à **Secretaria de Estado de Administração, via Procuradoria Setorial**, para as providências decorrentes. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação

(instruída com cópia do **Parecer ADSET nº 58/2020** e do presente Despacho) às **Chefias da Procuradoria Administrativa**, das **Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta** e do **CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Casa.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

NOTA DE RODAPÉ:

[1] Marçal Justen Filho, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, São Paulo, 2000, p. 394*

[2] *Op. cit.*, 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 180.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 27/03/2020, às 11:41, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000012299737** e o código CRC **99C01DF7**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência:
Processo nº 202000005003016

SEI 000012299737