



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO



EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2021-033 PMP.

Objeto: Contratação de empresa especializada em serviços de locação de 02 (dois) micro-ônibus e 02 (duas) vans furgão, sem motorista e sem combustível, para transporte de pessoal que compõe equipes de serviços que são realizados pela Secretaria Municipal de Obras do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Análise da legalidade da Minuta do Edital de Convocação, seus anexos e Contrato Administrativo.

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade da Minuta do Edital de Licitação, seus anexos e Contrato Administrativo, na modalidade de Pregão Eletrônico nº 8/2021-033 PMP, do tipo menor preço por global.

DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos a analisar a **presente Minuta do Instrumento Editalício, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei nº 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto nº 3.555/2000), no Decreto Municipal nº 520/2020 (alterado pelo Decreto Municipal nº 561/2020), no Decreto nº 10.024/2019, no Decreto Federal nº 5.504/2005, Lei Complementar Municipal nº 009/2016, bem como na Lei nº 8.666/93 (e posteriores alterações) e nas demais legislações aplicáveis ao caso.**

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A Secretaria Municipal de Obras – SEMOB, por meio do memorando nº 1402/2021 (fls. 01-02) e do Termo de Referência (fls. 04-17), justificou a futura contratação alegando que *“o objeto deste processo, locação de MICRO-ÔNIBUS e VAN FURGÃO, se faz necessário no sentido de garantir o transporte dos servidores lotados nesta Secretaria, a fim de viabilizar e otimizar a prestação dos serviços desempenhados pelos mesmos para com as demandas da Secretaria Municipal de Obras – SEMOB, tais como, melhorias nas áreas urbanas e rural de diversas naturezas, essenciais para melhor atendimento da população do município de Parauapebas”*.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Frise-se que cabe à Controladoria Geral do Município a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como a coerência dos quantitativos solicitados.

Por fim, convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos itens a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Instrumento Convocatório, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Destaca-se ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para o objeto da licitação, no entanto, faz-se necessário a correta especificação a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

Nota-se que o quadro de quantidades e preços (fls. 19) foi elaborado com base nos preços referenciais da tabela DNIT. Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com as demandas da Secretaria Municipal de Obras, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer do Controle Interno opinando pela continuidade do procedimento (fls. 46-53).

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014 – Segunda Câmara e 522/2014 – Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

Destaca-se que o orçamento de uma obra ou serviço é a peça de fechamento do seu projeto, traduzindo-o em termos econômicos e financeiros. Trata-se de etapa preparatória indispensável em qualquer contratação pública. A Administração Pública deve zelar para que os recursos aplicados nos serviços públicos sejam empregados de forma correta, eficiente e com transparência. Além disso, a gestão deve buscar a redução dos custos e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. Todas essas questões podem ser levadas em conta na hora da preparação do orçamento de obras ou serviços públicos: busca de preço justo, projetos completos e atualizados, além da responsabilidade técnica dos autores responsáveis, tanto pelo projeto quanto pelo orçamento.

A definição dos custos unitários pode ser racionalizada mediante a utilização de tabelas referenciais de custos contendo composições de custo unitário padronizadas. Além disso, o uso de sistemas referenciais de custos traz segurança jurídica para orçamentistas e gestores públicos, representando um parâmetro de avaliação objetivo para os órgãos de controle, o que está sendo adotado no presente procedimento.

Por isso, o TCU tem entendido que *“os preços medianos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi são indicativos dos valores praticados no mercado e, portanto, há sobrepreço quando o preço global está injustificadamente acima do total previsto no SINAPI”* (Acórdão 618/2006 – Plenário).

A utilização de composições de qualquer tabela de custos necessita de conhecimentos na área para sua adequação às premissas técnicas do serviço, logo a intenção não é adentrar na seara técnica, apenas apresentar algumas ponderações legais quanto ao tema.

Entende-se que a Secretaria Municipal de Obras, contando com departamento competente, conhecedor da realidade do mercado em nossa região, tenha feito às devidas ponderações quando da elaboração do Termo de Referência e da respectiva Planilha de Quantitativos e Valores.

Registre-se que a realização de pesquisa de preços e posterior análise dos preços é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Obras, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa realizada, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Destaca-se, também, que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos produtos a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Instrumento Convocatório, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Quanto às exigências de qualificação técnica, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 30 da Lei 8.666/93. A jurisprudência é pacífica no sentido de que as exigências de qualificação técnica são ilegais quando extrapolam os limites da Lei 8.666/1993, impondo ônus excessivo aos licitantes e ferindo o princípio da competitividade. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

Verifica-se que consta nos autos o memorando nº 1402/2021 (fls. 01-02); o termo de referência (fls. 03-17); a planilha orçamentária (fls. 18-19); a memória de cálculo (fls. 20-21); as tabelas de BDI e encargos (fls. 22-23); a ordem de serviço (fls. 24); a portaria nº 0718/2019 (fls. 25-27); o contrato nº 20190477 (fls. 28-37); o arquivo digital (fls. 38); o memorando nº 0562/2021-SEFAZ (fls. 39); a indicação de dotação orçamentária (fls. 40); a declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 41); a autorização da autoridade competente (fls. 42); o decreto de designação da equipe de pregão (fls. 43); a autuação do processo (fls. 44); o parecer do Controle Interno (fls. 46-53); o memorando nº 4630/2021-CPL (fls. 54); o memorando nº 1733/2021 e os documentos referentes ao cumprimento das recomendações do parecer da Controladoria Geral do Município (fls. 55-60); bem como a Minuta de Edital e seus Anexos (fls. 61-109).

DAS RECOMENDAÇÕES

Quanto à Minuta do Instrumento Convocatório e seus anexos, destaca-se que:

O item 2 do Termo de Referência (fls. 04) justifica que *“este objeto será licitado, pelo regime de empreitada por preço unitário e Adjudicação Global a uma única licitante, pelo fato de que, o fracionamento do serviço em questão não oferece vantagem financeira podendo ocasionar a perda de economia de escala, uma vez que, cada empresa possui metodologias diferentes, estruturas diferentes, bem como valores diferentes, o fracionamento dos itens de serviços não garantem nenhuma economia ao Poder Público”*. No entanto, não obstante sejam argumentos defensáveis, observa-se que o artigo 23, § 1º, da Lei 8666/93, estabelece que *“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”*.

O TCU, na Decisão 393/94 do Plenário, assim se posicionou:

“Firmar o entendimento, de que, em decorrência do disposto no art. 3º, §1º, inciso I; art. 8º, § 1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/1993, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade”.

Na esteira desse entendimento, foi publicada a Súmula nº 247 do TCU, que estabeleceu que:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Desta forma, ao se licitar por lote único (adjudicação global), deve o Administrador analisar por meio dos seus setores técnicos a viabilidade técnica e econômica de se dividir o objeto licitatório, pois a obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. É a viabilidade técnica que dirige o processo decisório, contudo, a licitação por lote único não poderá restringir a competitividade do certame.

O item 15.0 do Termo de Referência, o item 33 da Parte Específica da Minuta de Edital (fls. 62) e o item 13.1 do Termo de Referência que foi anexado à Minuta de Edital (fls. 86), estabelecem que “A licitante vencedora, NÃO deverá subcontratar serviços com ME ou EPP, por se tratar de uma mera locação, diferenciando-se apenas pelo modelo dos veículos, logo, uma contratação de uma única empresa, possibilita melhor gerenciamento do contrato pela unidade requisitante, bem como gera maior interesse das empresas em participar do certame, o que inviabiliza a subcontratação (...)”. Todavia, o Art. 28, § 1º, inciso V, da Lei Complementar Nº 009/2016, estabelece a **obrigatoriedade** de incluir nos editais de licitação exigências de subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte, ressalvando que caso, tecnicamente, **não seja possível** a subcontratação, a área solicitante deverá justificar a exceção. Assim, destaca-se que a obrigatoriedade persiste mesmo quando a subcontratação trazer algum inconveniente para a Administração, por isso, recomenda-se que a Área Técnica demonstre as causas técnicas que **impossibilitam** a subcontratação de microempresa e empresa de pequeno porte para executar o serviço objeto do presente certame.

Recomenda-se, ainda, a revisão dos termos “fornecedor beneficiário e fornecedor registrado” previstos nos itens 66, 67 e 69 da Minuta de Edital (fls. 78), uma vez que a presente licitação não foi processada pelo sistema de registro de preços.

DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na contratação de empresa especializada em serviços de locação de 02 (dois) micro-ônibus e 02 (duas) vans furgão, sem motorista e sem combustível, para transporte de pessoal que compõe equipes de serviços que são realizados pela Secretaria Municipal de Obras do



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Pregão Eletrônico nº 8/2021-033 PMP, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo obedecerão aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.



Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 28 de Maio de 2021.

CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Nº 752/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 026/2021