



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2020-017 PMP.

Objeto: Registro de Preços para aquisição de materiais gráficos que serão utilizados na divulgação e realização das ações desenvolvidas pelos programas e unidades da Secretaria Municipal de Assistência Social, 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 8/2020-017 PMP, do tipo menor preço por item.

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 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, de 20 de Setembro de 2019, no Decreto Federal nº 5.504/2005, Decreto Municipal nº 071/2014, 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.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Ressalta-se que este procedimento veio ao exame desta Procuradoria em 19 de março de 2020 para análise da minuta de edital e anexos, na modalidade pregão presencial. Consta às fls. 197 o Parecer Jurídico aprovando a referida minuta desde que cumpridas algumas recomendações.

Consta às fls. 204 despacho da Coordenadoria de Licitações e Contratos no qual é informado *"que já demos início à fase interna para realização dos pregões eletrônicos, conforme disposto no Decreto nº 10.024/2019 e, ainda, que trata-se de despesa vinculada ao Fundo Municipal de Assistência Social, conforme indicação do objeto e do recurso às fls. 90/103, por ser mais viável, proceda-se com a nova autuação do tratado procedimento, autuando-o na Modalidade Pregão Eletrônico"*.

Às fls. 205-208 consta a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, Autorização para abertura do procedimento licitatório na modalidade de Pregão Eletrônico nº 8/2020-017 PMP, Decreto de Designação da equipe de pregão e autuação do procedimento como Pregão Eletrônico nº 8/2020-017PMP. Após esses atos, o procedimento fora encaminhado novamente à Controladoria Geral do Município, a qual proferiu o despacho de fls. 210-211 opinando pelo prosseguimento do feito com algumas recomendações.

Às fls. 212-280 constam os documentos para cumprimento das recomendações da Controlaria Geral do Município, dentre os quais, consta a indicação do objeto e do recurso (fls. 270-280). Após, o procedimento foi encaminhado novamente àquele órgão, o qual emitiu a Análise Técnica de fls. 283-286.

A Secretaria Municipal de Assistência Social justificou a necessidade do objeto por meio do memorando nº 1311/2019 (fls. 01).

Verifica-se às fls. 288-294, o Termo de Referência devidamente assinado pela Autoridade Competente e pelo servidor responsável pela sua elaboração, contendo a definição do objeto, a justificativa sucinta para a contratação, bem como demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório.

Quanto à planilha de quantitativos e valores elaborada pela SEMAS (fls. 225-229), esta deve ser a consolidação da consulta de mercado realizada, extraindo-se a média dos orçamentos colhidos, com o fito de fazer refletir o preço de mercado, estando devidamente assinada pela Autoridade Competente.

O Tribunal de Contas da União entende que *"as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes."*, conforme entendimento exarado no Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, de 21.10.2015.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Neste mesmo acórdão, o TCU reafirmou entendimento exarado no Acórdão 2.943/2013-Plenário, de que *“não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, consequentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado”*, o que deve ser avaliado pela área técnica e, por fim, pela Autoridade Competente.

Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 215-224).

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 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.

Observa-se, inicialmente, que a pesquisa de preços não cumpre apenas o papel de estipular o valor estimado ou máximo da licitação. Ao contrário, ela influencia em todo o processo de contratação e justamente por isso é indispensável e é imprescindível que seja feita adequadamente.

Veja-se, a pesquisa de preços: a) permite que a Administração escolha a modalidade licitatória adequada (no caso das modalidades da Lei nº 8.666/93) ou opte adequadamente pela dispensa de licitação em razão do valor; b) orienta a Administração a avaliar a previsão orçamentária para custeio da despesa que pretende realizar; c) impede que a Administração restrinja a competitividade porque permite que ela utilize como valor estimado ou máximo valores reais de mercado; d) permite um julgamento adequado (pois pode-se avaliar quando um preço é excessivo ou inexequível); e) influencia a execução do contrato: problemas na execução podem decorrer de preços inexequíveis ou pode-se realizar contratação desvantajosa se o preço contratado foi acima do que o praticado no mercado; f) permite a avaliação adequada de possíveis pedidos de reajuste, repactuações ou revisão de preço, na fase contratual. Além disso, a ausência da pesquisa de preços pode conduzir a licitações desertas em razão da utilização de preços estimados e/ou máximos abaixo da realidade de mercado.

Assim, verifica-se que a pesquisa de preços embasa a tomada de uma série de decisões no andar do processo. Por isso, ela precisa ser bem feita, precisa se orientar por



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



preços reais e atuais e a busca deve ser ampla. Decisões equivocadas, tomadas com base em uma pesquisa de preços mal feita, podem gerar uma série de consequências e problemas e, inclusive, podem resultar em apontamentos e penalizações dos agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

Frise-se que a pesquisa de preços, dentre outras coisas, permite um julgamento adequado e influencia a execução do contrato. Ademais, ainda que se possa compreender que o mercado costuma ofertar preços, para o fim de estimativa em licitações, superiores aos que pratica, cabe ao gestor público e à Área Técnica, o exame crítico disso, bem como escolher o parâmetro de pesquisa que melhor se adequa ao objeto da licitação e à realidade da Administração.

Sendo assim, estas particularidades devem ser observadas quando da formação do preço médio.

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

Cumpra observar, ainda, que a Autoridade Competente (Secretário Municipal de Assistência Social) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente foram juntados aos autos.

Frise-se que, após a formalização do procedimento em Pregão Eletrônico, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, se os quantitativos dos produtos a serem adquiridos são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como análise da indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Análise Técnica-Controle Interno (fls. 283-286), opinando pela continuidade do procedimento.

Quanto à qualificação técnica em licitações, a Constituição Federal, ao versar sobre licitações públicas, estabeleceu em seu art. 37, XXI, que somente poderão ser exigidas qualificações técnica e econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações. Por essa razão, toda e qualquer exigência que venha a restringir a competição no certame licitatório, além de justificada e pertinente ao objeto, deve ater-se ao que permite a lei, face ao princípio da legalidade. Ademais, devem ser evitados formalismos e requisitos desnecessários, de modo a não ocasionar uma restrição ainda maior à competitividade.

O art. 30 da Lei nº 8.666/93, por sua vez, estabelece um rol taxativo referente à documentação que pode ser exigida para comprovação da qualificação técnica. Desse modo, não pode a Administração criar hipóteses nele não previstas, sob pena de incidir na vedação legal do art. 3º da lei de licitações.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A qualificação técnica da empresa encontra previsão legal na primeira parte do inciso II do art. 30 da Lei de Licitações. Assim, o edital pode prever a necessidade de apresentação de atestados para a *"comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento"*.

Destaca-se que o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. E segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União o quantitativo mínimo dos atestados de capacidade técnica não poderá superar o limite de 50% (usualmente adotado), dispondo o Acórdão 3663/2016 - Primeira Câmara (Relator: AUGUSTO SHERMAN) – que *"é irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não haja comprometimento à competitividade do certame, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo licitatório"*.

Portanto, ressalta-se que não poderão ser estabelecidas exigências excessivas ou inadequadas. Também não é recomendável que, em se tratando de um objeto com certa complexidade na sua execução, deixe a Administração de exigir a comprovação da qualificação técnica dos licitantes. A exigência de qualificação técnica deve ser apenas a suficiente a demonstrar que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução do objeto a ser executado.

Sendo assim, por tratar-se de matéria técnica, partiremos da premissa de que a área técnica da SEMAS observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.

Observa-se que a conveniência da contratação está consubstanciada, todavia necessário se faz tecer algumas considerações quanto ao procedimento.

DAS RECOMENDAÇÕES

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da minuta de edital do Pregão eletrônico nº 8/2020-017 PMP e anexos de fls. 296-353, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei nº 8.666/1993.

I. Ressalta-se que o objeto deste certame é a aquisição de material gráfico para utilização em publicidade institucional da SEMAS.

Cumprе destacar que o artigo 73, inciso VI, alínea "b" da Lei nº 9.504/1997 estabelece que:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

Por outro lado, verifica-se que este procedimento licitatório está sendo desenvolvido pelo Sistema de Registro de Preços, o qual, segundo o disposto no artigo 15 do Decreto Municipal nº 071/2014, dispõe que: “A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições”.

Portanto, recomenda-se que a SEMAS se manifeste nos autos se a execução do presente objeto se dará apenas no ano de 2021, uma vez que para esse ano de 2020, a publicidade institucional é vedada, conforme as disposições da Lei nº 9.504/1997 acima citada.

Além disso, recomenda-se que a Secretaria solicitante verifique a necessidade de reavaliar os quantitativos pretendidos, uma vez que este procedimento iniciou no ano de 2019 e somente poderá ser executado no ano de 2021, devendo a demanda ser adequada ao planejamento anual da Secretaria.

II. Os itens 3.1 e 27 da minuta de edital (fls. 299 E 305) estabelecem que “O intervalo de diferença entre os lances será definido na Parte Específica”. Todavia, a parte específica da minuta de edital nada dispõe a respeito do intervalo mínimo de diferença entre os lances.

III. O item 4.1 da minuta de edital (fls. 299) dispõe que “no campo DADOS DO CERTAME deste edital – consta a dotação orçamentária para a referida aquisição”. Todavia, nos dados do certame não consta a referida informação. Assim, recomenda-se que a mesma seja inserida.

IV. Os itens 85 e 87 da minuta de edital (fls. 318) dispõe que as impugnações deverão ser encaminhadas exclusivamente para o endereço eletrônico indicado no tópico “DADOS DO CERTAME”, todavia, no referido tópico onde deveria constar o endereço de e-mail/eletrônico consta apenas o nome do pregoeiro, portanto, recomenda-se que o tópico DADOS DO CERTAME seja revisado para constar o endereço eletrônico para envio dos pedidos de esclarecimentos e impugnações ao edital, conforme disposto nos itens 85 e 87 da minuta de edital.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



V. Quanto ao anexo I da minuta de edital, recomenda-se que o mesmo seja devidamente assinado pela Autoridade Competente, bem como pelo técnico responsável pela sua elaboração.

VI. E por fim, recomenda-se que após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, o processo seja revisado na íntegra, evitando-se divergências entre o Termo de Referência, Minuta de Edital, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta de Contrato Administrativo.

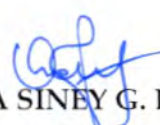
DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para aquisição de materiais gráficos que serão utilizados na divulgação e realização das ações desenvolvidas pelos programas e unidades da Secretaria Municipal de Assistência Social, do Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 8/2020-017 PMP, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, obedeceram aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, *desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.*

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S. M. J.

Parauapebas/PA, 30 de setembro de 2020.


ANE FRANCIELE FERREIRA GOMES
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 490/2017


QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 233/2019