



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2020-0048 PMP.

Objeto: Registro de Preços para contratação de empresa especializada em fornecimento de peças e serviços para manutenção preventiva e corretiva em veículos pesados e máquinas, por demanda, com fornecimento de peças de reposição e acessórios para atender a Secretaria Municipal de Obras, no 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 8/2020-048 PMP, do tipo menor preço.

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.

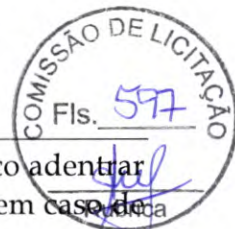
Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros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

A Secretaria Municipal de Obras justificou a necessidade do objeto por meio do memorando nº 3394/2020 (fls. 01) ressaltando que: *“No que diz respeito a presente contratação, esta se justifica pela necessidade de manter a frota de veículos pesados e máquinas em plena execução das atividades institucionais desta SEMOB, do Município de Parauapebas, Estado do Pará, bem como em perfeitas condições de uso e em bom estado de conservação, à disposição dos serviços em tempo a que forem demandados e no caso de situações emergenciais, pronta para receber o atendimento e assistência devidos, o que é primordial para o funcionamento conforme especificações contidas nos anexos deste termo de referência. Além disso, a reposição de peças e a manutenção preventiva e corretiva em veículos pesados e máquinas se tornam necessárias para garantir o bom funcionamento de veículos exclusivamente para atender as demandas desta secretaria”*.

[Handwritten signature] 1



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

Consta às fls. 04-14 termo de referência, contendo a definição do objeto, justificativas, prazos e demais diretrizes a serem seguidas no procedimento licitatório. Às fls. 16-151 foi juntada as planilhas de quantidades e preços e média das cotações juntamente com as cotações de preços. Consta, ainda, manifestação da servidora **Alexandra Vicente e Silva, Mat. nº 7032**, declarando que as cotações do referido processo foram diligenciadas no mercado, bem como as empresas solicitadas estão atualmente ativas e atuam no ramo compatível com o objeto cotado, e, por fim, os valores ofertados encontram-se em consonância com contratações públicas similares. Foram juntados também, cópias dos contratos nº 20180136, 20180137 e 20180138 às fls. 153-179 dos autos.

Consta às fls. 181-185 a Indicação de Dotação Orçamentária, Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, Autorização para abertura do procedimento licitatório, decreto da de designação do Pregoeiro e da Equipe de Pregão e a autuação do procedimento licitatório pela Coordenadoria de licitações e Contratos.

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.

Registre-se que a realização de cotações 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 de preços, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.

Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, a formação do preço médio, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Obras, bem como a indicação orçamentária, coube à



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005. Após análise e avaliação, o referido Órgão de Controle Interno deste Município opinou pela continuidade do procedimento, com recomendações, manifestado por meio do parecer de fls. 187-195.

Após as recomendações do Órgão de Controle Interno, foram juntados os documentos de fls. 196 -317, os quais foram submetidos novamente à análise da Controladoria Geral do Município, tendo o referido órgão se manifestado pelo por meio do Parecer de fls. 318-321, recomendando a revisão das planilhas de preço médio.

Novamente o procedimento foi encaminhado à SEMOB, a qual se manifestou por meio do memorando nº 2011/2021, trazendo aos autos os documentos de fls. 324-471, dentre os quais, constam novo termo de referência, pesquisas de mercado e planilhas atualizadas.

A Comissão de Licitação encaminhou os autos para análise pela Controladoria dos novos documentos juntados, tendo o Órgão de Controle Interno se manifestado através do Parecer de fls. 473-478.

Após, foram juntados os documentos de fls. 480-498, dentre os quais consta novo Termo de Referência.

Quanto às exigências de qualificação técnica contidas no edital e projeto básico, 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.

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.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:(...)”

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. (Grifo nosso)”

É necessário, portanto, que as exigências relativas à qualificação técnica sejam interpretadas em consonância com o disposto no art. 37, XXI da Carta Magna, juntamente com os demais dispositivos infraconstitucionais, a fim de que sejam exigidos somente os



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



requisitos indispensáveis ao cumprimento da obrigação, de modo a possibilitar a ampla participação de competidores interessados em contratar com a Administração, assegurando a economicidade da contratação e garantir o tratamento isonômico.

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 SEMOB observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.

Verifica-se que a SEMOB optou por licitar os serviços objeto deste procedimento por lote, sendo dividido em dois lotes. Todavia, o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, preconiza que 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.

Segundo o doutrinador Marçal Justen Filho, o art. 23, § 1º, 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 quantitativas, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação. 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.

Na esteira desse entendimento, foi publicada as 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,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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, caso exista a possibilidade de parcelamento do objeto sem que haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, esta procuradoria entende que a licitação por item é dever da Administração, sob pena de descumprir princípios da licitação, tal como o da competitividade, tendo em vista que isso aumentaria o número de empresas em condições de disputar a contratação.

A SEMOB apresentou a seguinte justificativa para se proceder a licitação em lote: *“Justificamos que a adjudicação por lote é considerada mais vantajosa do ponto de vista da eficiência técnica, tendo em vista que a mesma consolida as entregas a partir de um único fornecedor/vencedor do referido lote, gerando assim, maior eficiência na gestão contratual, bem como no processo de entrega, haja vista que ao se utilizar de muitos fornecedores para a entrega, a Administração fica vulnerável a ocorrência de atrasos, resultando na necessidade de armazenamento de materiais, o que consequentemente acarretaria a ampliação dos custos operacionais de projeto, para a Administração. Ademais, ressaltamos que, ao agregar o quantitativo de recursos por LOTE e menor preço global, as vantagens nos preços em relação à compra segmentada, são significativamente maiores, pois há um montante maior de produtos a serem adquiridos, atendendo o princípio da razoabilidade e da economicidade para a Administração”.*

Cumpra-se observar, ainda, que deve haver nas contratações por Registro de Preços o adequado planejamento na estimativa das quantidades que poderão ser adquiridas durante a validade da Ata de Registro de Preços pelo órgão gerenciador.

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

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

DAS RECOMENDAÇÕES

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da minuta de edital e anexos de fls. 501-595, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

I. Quanto a qualificação técnica, a parte específica da minuta de edital dispõe que *“os quantitativos exigidos nas tabelas do item 11 do Termo de Referência anexo a este edital (...)”*. Todavia, o item 11 do Termo de Referência de fls. 529 dispõe sobre a garantia dos serviços e peças. Ressalta-se que as planilhas com descrição e quantitativos de itens para comprovação da qualificação técnica estão dispostas no item 12 do Termo de Referência. Diante da divergência apontada, recomenda-se que a mesma seja sanada.

II. O item 17 do Termo de Referência de fls. 496 e item 20 do Termo de Referência de fls. 535, bem como o item 2 da cláusula segunda da minuta de contrato elegem o Índice de Reajustamento de Obras Rodoviárias obtidas pela FGV e adotados e publicados no site do DNIT. Todavia, considerando que o objeto desta licitação trata-se serviços de manutenção corretiva e preventiva com fornecimento de peças de veículos e máquinas pesadas, recomenda-se que seja reavaliada pela área técnica da SEMOB a



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



pertinência da eleição do referido índice, tendo em vista que a Instrução de Serviço nº 014-DG/DNIT de 02 de janeiro de 2019 traz um rol dos serviços que são abrangidos pelo Índice de Obras Rodoviárias, dentre os quais não se verifica relação com o objeto licitado.

III. Por fim, recomenda-se que o processo seja revisado na íntegra, após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, 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 contratação de empresa especializada em fornecimento de peças e serviços para manutenção preventiva e corretiva em veículos pesados e máquinas, por demanda, com fornecimento de peças de reposição e acessórios para atender a Secretaria Municipal de Obras, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 8/2020-048 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.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 28 de julho de 2021.


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


QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 026/2021