



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão nº 9/2020-001 GABIN.

Objeto: Registro de Preços para locação eventual de ônibus rodoviário modelo convencional, com banheiro, para atender viagens municipais, intermunicipais e interestaduais, a fim de atender a demanda do Gabinete, Coordenações e departamentos a ele ligados, bem como a Secretaria Municipal da Mulher (SEMMU) por meio do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEMEL) e Secretaria Municipal de Mineração, Energia, Ciência e Tecnologia (SEMMECT), 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 Presencial nº 9/2020-001 GABIN, 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 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.

O Gabinete do Chefe do Executivo justificou a necessidade da contratação através do Termo de Referência anexo ao memorando nº 667/2020 GABIN (fls. 01-04), afirmando que "A solicitação justifica-se pela necessidade de deslocamento de servidores que prestam serviços no Gabinete do Prefeito, Coordenações e Departamentos a ele ligados, além de atender a Secretaria Municipal da Mulher, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer e Secretaria Municipal de Mineração, Energia, Ciência e Tecnologia, para condução de técnicos e cidadãos da comunidade para participação em eventos como:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



treinamentos, cursos, fóruns, convenções, conferências, entre outros, dentro do município de Parauapebas, outros municípios do Estado do Pará e da Federação brasileira”.

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.

Acostou-se aos autos o MEMO nº 667/2020 – GABIN (fls. 01-04); anexos das dotações orçamentárias (fls. 05)/ MEMO Nº 055/2020 – GABIN (Fls. 06); MEMO nº 019/2020 – FDMD e relação dos quantitativos (fls. 07-13); MEMO nº 057/2020 – GABIN (fls. 14); MEMO 0225/2020 – SEMEL e relação dos quantitativos (fls. 15-28) MEMO nº 058/2020 – GABIN (fls. 29); MEMO nº 47/2020-SEMMECT e relação dos quantitativos (fls. 30-35); Média de Preços (fls. 36); Indicação de Dotação Orçamentária (fls. 37-39); Termo de Referência com a descrição do objeto, a justificativa, o quadro de quantidades e valores (fls. 39-48); Justificativa do Gabinete, justificando o aumento nos quantitativos (fls. 49-50); Contrato nº 20170348 (fls. 51-59).

Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 60-75), sendo responsável pelas referidas pesquisas o servidora Aline Alves Pereira, Matrícula nº 5844.

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 o Gabinete do Chefe do Executivo, tendo este 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.

Consta ainda a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fl. 76) Autorização da Autoridade Competente para abertura do procedimento licitatório (fls. 77), o Decreto de designação do Pregoeiro e equipe de pregão e a autuação do processo (fls. 78-79).

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 do Gabinete do



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Chefe do Executivo, 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 (fls. 81-91), opinando pela continuidade do procedimento.

Quanto às exigências de qualificação técnica contidas no edital, 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.

Cumprir observar que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispõe que as exigências de qualificação técnica devem ser somente as indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Assim, deve a exigência supramencionada guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, de modo que não restrinja o caráter competitivo da licitação e zelando pelo princípio da isonomia.

Quanto à qualificação técnico-operacional das licitantes, ressalta-se que a súmula nº 263/2011 do TCU prevê que *"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"*.

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 o Gabinete do Prefeito observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica e técnica-operacional a serem exigidos das empresas licitantes.

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 se faz tecer algumas considerações quanto ao procedimento.

DAS RECOMENDAÇÕES

Passemos à análise quanto à legalidade da Minuta de Edital e anexos de fls. 103-165, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

I. Observa-se que o MEMO nº 667/2020 (fls. 01-04), Termo de Referência item 14.1. "e" (fls. 46), a Minuta de Edital item 53.1 "e" (fls. 114), trazem previsão de que os ônibus não tenham fabricação inferior ao ano de 2016. **Recomenda-se** que tal exigência que delimitam o ano de fabricação deverá ser justificada, uma vez que tais condições temporais limitativas podem afetar significativamente o valor da contratação, além de restringir a competitividade do certame.

II. O item 16 "a" e "b" (da possibilidade de Adesão a Ata de Registro de Preço "carona") do Termo de Referência (fl. 47), item 79.6 a 79.9 da minuta de edital (fl. 121), item 11 do anexo I.a (fl.136) e Cláusula Terceira da minuta da ata registro de preço (fl. 157), dispõe sobre a possibilidade de órgãos ou entidades que não participaram do Registro de Preços fazerem uso da Ata de Registro de Preços. Porém,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



observa-se que o Tribunal de Contas da União tem se manifestado no sentido da indispensabilidade de justificativa de inserção no edital de disposição que possibilite essa adesão tardia (carona), a exemplo do Acórdão 1.297/2015-TCU-Plenário. Segundo o entendimento do TCU, *"a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços. Nesse sentido, conforme defendeu a peça instrutiva, a Fundação licitante, na qualidade de órgão gerenciador do registro de preços em comento, deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes (Acórdão 588/2016 – Plenário)"*.

Desta forma, **recomenda-se** que seja justificada pela Autoridade Competente a inserção da possibilidade de adesão da Ata de Registro de Preços.

III. **Recomenda-se** que o Gabinete do Prefeito e as Secretarias SEMEL, SEMMECT, SEMMMU, reavaliem os quantitativos estimados neste processo licitatório, haja vista que estamos vivendo uma pandemia causada pelo novo coronavírus (covid-19). Destarte, poderá não se cumprir a previsão de eventos/atividades programadas pelo Gabinete e as Secretarias.

IV. E, 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 Instrumento Convocatório, 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 locação eventual de ônibus rodoviário modelo convencional, com banheiro, para atender viagens municipais, intermunicipais e interestaduais, a fim de atender a Demanda do Gabinete, Coordenações e departamentos a ele ligados, bem como a Secretaria Municipal da Mulher (SEMMU) por meio do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEMMEL) e Secretaria Municipal de Mineração, energia, Ciência e Tecnologia (SEMMECT), no Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 9/2020-001 GABIN, 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 todas as recomendações desta Procuradoria Geral.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 26 de agosto de 2020.


ELIEL MIRANDA FERREIRA
Assessor Jurídico de Procurador
Dec. 031/2020


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