



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2022-080 PMP.

Objeto: Registro de preços para execução dos serviços funerários, incluindo fornecimento de urna funerária, preparação do corpo, serviços de tanatopraxia e translado, para atender cidadãos e famílias em situação de vulnerabilidade social, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

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

1 - DO OBJETO

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 8/2022-080 PMP, do tipo menor preço.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS intenciona proceder com a abertura de processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, por meio de Registro de Preços para execução dos serviços funerários, incluindo fornecimento de urna funerária, preparação do corpo, serviços de tanatopraxia e translado, para atender cidadãos e famílias em situação de vulnerabilidade social, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

A justificativa e demais esclarecimentos sobre a solicitação foram demonstradas por meio do Memorando de nº 1431/2022, assinado pela **Sra Vânia Pereira Monteiro, Dec. nº 1574 -2021, Coordenador,** juntado aos autos às fls. 03-05.

Corroborando a solicitação da Autoridade Competente, verifica-se o **Termo de Referência às fls. 07-20, de confecção e responsabilidade da servidora Raianny da Silva Graciano Damaceno - CT 57159,** o qual instruiu da justificativa necessária para a contratação pleiteada. O Termo de Referência foi ratificado pelo ordenador de despesas.

O Órgão do Controle Interno se manifestou por meio de parecer às fls. 78-90, opinando favoravelmente a continuidade do procedimento administrativo, mas com recomendações e posteriormente às 126-129.

Foram juntados documentos às fls. 92-6124, em resposta ao parecer da CGM, por meio do MEMO nº 1974/2022-SEMAS, anexo parecer técnico, nova cotação e declaração da Sra. Raianny da Silva Graciano Damaceno, informando que diligenciou junto as empresas Araguapax, Social Pax e MJ para verificar a apresentação de planilha detalhada de custos para os itens serviços, mas não obteve retorno. Juntou-se planilha de quantitativo e valores, quadro geral, planilha com Manut. E ampliação dos benefícios eventuais, indicação do objeto do recurso e Termo de Referência.

É o que há de mais relevante para relatar.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



2 - 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.**

A Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS justificou a necessidade do objeto por meio do memorando nº 1431/2022 (fls. 03-05), ressaltando que:

A presente solicitação se justifica face ao interesse público presente na necessidade de atender famílias em situação de vulnerabilidade social por ausência ou precarização da renda, as quais não dispõem de condições para arcar com os custos de um funeral. O Auxílio funeral é considerado um benefício eventual sendo assegurado preconizados na Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS, art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, regulamentado em Resolução nº 02 de 24 de janeiro de 2018 pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Parauapebas. O auxílio Funeral, está inserido como benefício a ser concedido dentro de todos os níveis de complexidade (básica, média e alta) e atualmente é centralizado na coordenação de benefícios eventuais. Todas as situações de usuários e/ou famílias aos quais solicitados tal benefício, encontram respaldo em relatório técnico do profissional que realiza o atendimento individualizado, e que diante de cada caso concreto, e da realidade vivenciada, verifica a necessidade de concessão desse benefício. Desse modo, considerando o Decreto nº 6.307/2007 e a Resolução CNAS nº 212/2006, em seus artigos 40, 8º e 9º, que respectivamente, indicam/contemplam o benefício Eventual por situação de morte constituindo-se em uma prestação temporária, não contributiva da assistência social para reduzir vulnerabilidade provocada por morte de membro da família. Solicitamos que seja adotado o critério de julgamento menor preço por lote único e execução sobre o regime de empreitada por preço unitário, tendo em vista que os itens elencados na planilha descritiva são complementares entre si e devem ser oferecidos em uma sequência lógica, de forma que excluindo um prejudicaria o outro, podendo ainda haver conflito de intelecto caso seja julgado individualmente e arrematado por empresas distintas, considerando ainda que dificulta a fiscalização do contrato quanto possíveis erros de execução, que dependendo do caso impossibilita aferir com precisão qual empresa praticou ato errôneo. A divisão do objeto não pode, portanto, causar prejuízo ao atendimento emergencial destes serviços e aquisições, correndo o risco de prejudicar os beneficiados, visto isso, diante da preocupação de ter dificuldades na hora de executar o serviços e adquirir os produtos para o atendimento de um funeral digno para os entes queridos falecidos, alguns contra tempos podem aparecer: atraso de logística, demora no atendimento de itens tais como: preparação do corpo, traslado etc. e isso poderá até causar discórdias entre fornecedores haja vista que se a licitação for por menor preço por item, ficará difícil para o poder público juntar em um só local todos os itens para que seja feito todo o processo e isso acrescentaria em despesas para o município já que alguns dos serviços são feitos na empresa vencedora. Entendemos também que a licitação por menor preço por lote único não compromete a competitividade necessária à disputa, sendo economicamente vantajosa e tecnicamente viável para a administração, não culminando na elevação do custo da contratação de forma global, nem tampouco afetar a integridade do objeto ou comprometer a perfeita execução do serviço.”.



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.

Nota-se que foi feito uma cesta de preços com cotação com empresas e no banco de preços (fls. 62-68), bem como declaração às fls. 69, no qual a servidora declara que as empresas Social Pax e Araguapax estão ativas e com preços compatíveis ao do mercado. Foi juntado ainda os contratos nº 20220235 e 20210582.

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 Assistência Social - SEMAS, 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, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, 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. 78-90 e 126-129), opinando pela continuidade do procedimento, com ressalvas.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

Cumpre 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.

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

Diante de objetos complexos, distintos ou divisíveis cabe, como regra e conforme o caso concreto justificar, a realização de licitação por itens ou lotes, que está prevista no art. 23, §1º, da Lei n.º 8.666/931, de modo a majorar a competitividade do certame.

Anote-se que a adjudicação dos objetos deve ser procedida por itens/lotes, nos termos da Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União, devido ao fato de cada item/lote corresponder a uma licitação autônoma:

“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 dispo 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.”

Verifica-se que na Corte de Contas o entendimento que deve-se ser em regra por item é pacífico, senão vejamos:

É pacífico o entendimento neste Tribunal, conforme exarado na súmula 247/2004 de 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. Tal entendimento tem o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispo 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.

Todavia a secretaria solicitante justificou a pretensa contratação por lote único, in verbis:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



“Solicitamos que seja adotado o critério de julgamento menor preço por lote único e execução sobre o regime de empreitada por preço unitário, tendo em vista que os itens elencados na planilha descritiva são complementares entre si e devem ser oferecidos em uma sequência lógica, de forma que excluindo um prejudicaria o outro, podendo ainda haver conflito de intelecto caso seja julgado individualmente e arrematado por empresas distintas, considerando ainda que dificulta a fiscalização do contrato quanto possíveis erros de execução, que dependendo do caso impossibilita aferir com precisão qual empresa praticou ato errôneo. A divisão do objeto não pode, portanto, causar prejuízo ao atendimento emergencial destes serviços e aquisições, correndo o risco de prejudicar os beneficiados, visto isso, diante da preocupação de ter dificuldades na hora de executar o serviços e adquirir os produtos para o atendimento de um funeral digno para os entes queridos falecidos, alguns contra tempos podem aparecer: atraso de logística, demora no atendimento de itens tais como: preparação do corpo, traslado etc. e isso poderá até causar discórdias entre fornecedores haja vista que se a licitação for por menor preço por item, ficará difícil para o poder público juntar em um só local todos os itens para que seja feito todo o processo e isso acrescentaria em despesas para o município já que alguns dos serviços são feitos na empresa vencedora. Entendemos também que a licitação por menor preço por lote único não compromete a competitividade necessária à disputa, sendo economicamente vantajosa e tecnicamente viável para a administração, não culminando na elevação do custo da contratação de forma global, nem tampouco afetar a integridade do objeto ou comprometer a perfeita execução do serviço.”

Por se matéria técnica, esta assessoria jurídica não se manifestará quanto ao conteúdo da justificativa.

Considerando que o art. 28, §1º, inciso V, **da Lei Complementar Municipal nº 009/2016** prevê a **“obrigatoriedade** de incluir nos editais de licitação exigências de subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços”.

Nesse sentido, a área técnica não estabeleceu percentual mínimo e máximo, pois entendeu não ser admitido a subcontratação, haja vista não ser viável tecnicamente, conforme disposto na alínea “b”, do art. 28, § 1º, inciso V, da LC nº 009/2016.

Frise que a alínea “a” do artigo supracitado preconiza que **“caso, tecnicamente não seja possível a subcontratação, a área solicitante deverá justificar a exceção”**.

Nesse viés, a área técnica justificou:

Em atenção a menção do disposto no Art. 28 §1º inciso V e suas alíneas da Lei Complementar Municipal nº 009/ 2016, informamos que está impossibilitado a subcontratação devido a especificidade desse objeto, visando assegurar um bom atendimento por parte da empresa vencedora haja vista que as famílias dos usuários já se encontram psicologicamente afetadas pelo ocorrido (óbito). Com isso, destacamos a impossibilidade da subcontratação, e ainda ressaltamos que a natureza do objeto não é divisível, diante da justificativa do agrupamento dos itens em lote.

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da minuta de edital e anexos de fls. 130-184, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei nº 8.666/1993.

3- DAS RECOMENDAÇÕES

I. **Recomenda-se** que o item 14.1 do Termo de Referência (fls. 13 e 117), item 19.1 do anexo I da minuta edital (fls. 161) e cláusula segunda da minuta de contrato, sejam retificados, passando a constar a seguinte redação:

"Em caso o contrato esteja em vigor depois de transcorridos em período superior a 12 (doze) meses da data limite do orçamento de referência, poderá ser concedido reajustamento de preços, com base na variação efetiva, do período, aplicando-se o Índice IGP-M, com data-base referente ao orçamento de referência dos preços e desde que solicitado pela contratada.". Conforme art. 5º, § 3º da IN 01/2022 - CGM.

II. Diante da justificativa da SEMAS sobre a não subcontratação de ME e EPP, recomenda-se que seja reavaliada pela Área Técnica da SEMAS e, se for o caso, que seja justificada a inviabilidade da subcontratação tecnicamente, haja vista que a justificativa apresentada é subjetiva, levando a acreditar que uma empresa subcontratada não prestará um bom atendimento/serviço adequado ao cidadão.

III. Por fim, recomenda-se que o processo seja revisado na íntegra, após a efetivação das alterações/adequações aventadas no presente parecer, **evitando-se divergências entre o Termo de Referência e seus anexos, Minuta de Edital, e Minuta de Contrato Administrativo.**

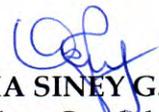
5 - DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de preços para execução dos serviços funerários, incluindo fornecimento de urna funerária, preparação do corpo, serviços de tanatopraxia e translado, para atender cidadãos e famílias em situação de vulnerabilidade social, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Pregão Eletrônico nº 8/2022-080 SEMAS, 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, 21 de dezembro de 2022.


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


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