



## PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2020-046 PMP.

Objeto: Registro de Preço, visando futura aquisição de Equipamento de Proteção Individual (EPI) e insumos, com entrega parcelada, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, considerando atividades técnicas de assistência aos usuários de saúde, e ainda o enfrentamento do novo Corona Vírus (COVID-19), 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 8/2020-046 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.

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.



Às fls. 03-07, foram juntados memorandos da Central de Abastecimento Farmacêutico e da Gestão do Trabalho, abordando a necessidade da aquisição e os parâmetros utilizados para a formação da demanda. Às fls. 08-15, o Termo de referência, contendo a descrição do objeto, justificativas, prazos e demais diretrizes a serem seguidas no procedimento licitatório, seguido de planilha constando a estimativa de consumo dos itens para 12 meses, de cada setor da SEMSA.

Consta às fls. 18-39, a pesquisa de mercado realizada junto ao Banco do Preços Compras Governamentais.

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.

Observa-se, incialmente, 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 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. Não por outro motivo, o Tribunal de Contas da União – TCU afirmou que comissão de licitação e autoridade competente, embora não tenham como responsabilidade a elaboração da pesquisa de preços, posto que esta é realizada na fase de planejamento, na qual, como regra, eles não atuam, devem fiscalizar, observar, avaliar essa pesquisa de preços, quando forem exercitar suas competências. Ora, muitas de suas decisões se pautam na pesquisa de preços e por isso é importante que quando forem atuar, certifiquem-se sobre a regularidade e atualidade da





pesquisa de preços. A jurisprudência do TCU (Acórdão 2147/2014-Plenário, TC 005.65X/2011-3, relator Ministro Benjamin Zymler, 20.8.2014.) indica que "a CPL, o pregoeiro e a autoridade superior devem verificar: primeiro, se houve pesquisa recente de preço junto a fornecedores do bem e se essa observou critérios aceitáveis".

No recente Acórdão nº 2.318/17, o Plenário do TCU indicou que é da competência do Pregoeiro e da autoridade que homologa o certame verificar se houve pesquisa recente de preços junto ao mercado fornecedor do bem licitado e se essa pesquisa orientou-se por critérios aceitáveis. 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 adeque ao objeto da licitação e à realidade da Administração.

A planilha de quantidade e média de preços foi juntada às fls. 18-39, estando assinada pela Autoridade Competente e responsáveis técnicos.

Quanto à planilha de quantitativos e valores elaborada pela SEMSA, esta deve ser a consolidação da consulta de mercado realizada, extraindo-se a média dos preços colhidos, com o fito de fazer refletir o preço de mercado.

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:

"(...) o Plenário do Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, decidiu, no ponto, dar ciência à Funasa acerca da impropriedade relativa à "realização de pesquisa de preços com amplitude insuficiente (...) tendo-se obtido apenas três orçamentos, não obstante o mercado fornecedor do serviço ser vasto; e, ainda, que não se considerou a utilização de preços de contratações similares na Administração Pública e a informações de outras fontes, tais como o ComprasNet e outros sites especializados, afrontando o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, conforme entendimento do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário". (Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, 21.10.2015.)

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.

Sendo assim, estas particularidades devem ser observadas quando da formação do preço médio. Registre-se que a realização de pesquisas de mercado, formação do preço médio e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Saúde, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os



ectiva pesquisa de

parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesque mercado e formação do preço médio, conforme acima realizado.

Tratando-se de processo licitatório que visa o registro de preço, esta Procuradoria entende que o quantitativo registrado deve contemplar apenas o suficiente para satisfazer a demanda destacada no planejamento da secretaria e respeitar o limite da razoabilidade.

Às fls. 40-41 juntou-se a indicação do objeto e do recurso; Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 42) e Autorização para abertura do procedimento licitatório (fls. 43), assinadas pela Autoridade Competente.

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 serviços a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Saúde e os demais órgãos participantes, 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 Controle Interno (fls. 47-57), conforme acima citado, opinando pela continuidade do procedimento.

A fim de cumprir as recomendações do Parecer Controle Interno, a SEMSA apresentou os documentos de fls. 58-59.

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

Destaca-se, ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para os materiais e equipamentos, no entanto, faz-se necessário a correta especificação do objeto que se pretende licitar a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

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 nº 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.

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.

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.

Ademais, devido a existência de um único edital, com as regras e exigências pertinentes a cada objeto (item/lote) licitado, as mesmas deverão ser cumpridas integralmente, mas tão-somente no que tange a cada item em que a licitante decida participar.

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

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

Frise-se que, em relação às penalidades, pagamentos, obrigações, bem como demais condições, a Minuta de Edital, a Minuta da Ata de Registro de Preços e a Minuta de Contrato não poderão apresentar informações divergentes entre si.

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 do instrumento convocatório e anexos juntada às fls. 61-111, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

- I. De acordo com o art. 15 do Decreto Municipal 520/2020, "o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso". Às fls. 62, no quadro de valor estimado máximo, de referência ou sigiloso, consta o valor total, bem como a informação de "orçamento sigiloso", logo, recomenda-se que seja sanada a divergência.
- II. O item 4.1 da Minuta de Edital (fls. 65) 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.
- III. Quanto a qualificação técnica exigida no certame, verifica-se que o estabelecido na Parte Específica fls. 63-63 diverge do item 19 do Termo de Referência (fls. 87), devendo prevalecer o definido pela área técnica da SEMSA.

Ademais, quanto às exigências contidas no Termo de Referência, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 30 da Lei 8.666/93. Desta forma, considerando que o presente processo objetiva a aquisição de equipamentos de proteção





individual (EPI) e insumos, recomenda-se que a área técnica reanalise e readéque as exigênci referentes à qualificação técnica prevista no item 19 do Termo de Referência (fls. 87), deixant claro quais as exigências pertinentes a cada item.

Contudo, tendo em vista que esta Assessoria Jurídica não detém conhecimento da matéria técnica do certame, cabe à área técnica definir os documentos atinentes à qualificação técnica que deverão ser apresentados por cada licitante, de acordo com o item de seu interesse.

O art. 30 da Lei nº 8.666/93 estabelece um <u>rol taxativo</u> 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 em comento. O dispositivo legal determina que:

"Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica <u>limitar-se-á</u> a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - 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 e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 10 A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

- § 20 As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.
- § 30 Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.
- § 40 Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.



§ 50 É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão como limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 60 As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

§ 80 No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 90 Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 10 deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração." (Grifo nosso)

Deve-se atentar sempre para que as exigências de qualificação técnica não sejam desarrazoadas a ponto de frustrar o caráter competitivo do certame. Toda e qualquer exigência de qualificação técnica deve ser concebida de modo a não impor custos prévios à celebração do contrato, a teor da Súmula 272:

"Súmula nº 272/2012: No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato".

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".

O TCU constantemente reafirma que a comprovação da capacidade técnica deve ser norteada pelo art. 37, XXI da CF, que somente admite exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. O Edital de licitação não pode conter exigência de qualificação técnica que não seja indispensável à garantia do cumprimento das obrigações contratuais e que não esteja prevista em lei.

IV. Recomenda-se que conste nos itens de qualificação técnica: Certificado de registro no Ministério da Saúde, em vigor, com as características básicas dos produtos; Certificado de registro no INMETRO e Licença de funcionamento fornecida pela Secretaria de Saúde da Unidade Federada ou Município, onde se encontra sediada a Empresa; o embasamento legal da exigência dos respectivos documentos, visto que o art. 30 da Lei nº 8.666/93 estabelece um rol taxativo referente à documentação que pode ser exigida para comprovação da qualificação técnica, prevendo o seu inciso IV a possiblidade de exigência de



FLS. 120 AO

prova de atendimento de <u>requisito previsto em lei especial</u>. Destaca-se que a legalidade tra exigência dos documentos está condicionada à existência de lei especial que estabeleça a sua obrigatoriedade quando da realização de procedimentos licitatórios.

- V. Verifica-se que, quando da autuação, não houve a inclusão da última página da minuta de edital, o que não impacta na análise jurídica. Todavia, recomenda-se a inclusão dos itens 97 a 103 na Minuta de Edital, conforme redação já aprovada por esta Procuradoria.
- VI. Quanto ao prazo de entrega do objeto, recomenda-se que seja sanada a divergência constante no item 17 do Termo de Referência, cláusula quinta da minuta da Ata de Registro de Preços e a cláusula quinta da minuta de contrato, visto que consta os prazos de três dias úteis e dez dias corridos.
- VII. Recomenda-se a complementação do item 25 do Termo de Referência, nos seguintes termos: "Em relação aos itens com valor total de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), estes serão destinados exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, conforme dispõe o art. 48, I, da Lei 123/2006."
- VIII. 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 Preço, visando futura aquisição de Equipamento de Proteção Individual (EPI) e insumos, com entrega parcelada, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, considerando atividades técnicas de assistência aos usuários de saúde, e ainda o enfrentamento do novo Corona Vírus (COVID-19), no Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital do Pregão Eletrônico nº 8/2020-046 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*.

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

Parauapebas/PA, 22 de outubro de 2020.

RAFAELA PAMPLONA DE MELO ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR DECRETO Nº 068/2017 QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 233/2019