



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8.2023-042 PMP.

Objeto: Contratação de empresa para aquisição de equipamentos para implementação de uma Usina de Asfalto e uma Usina misturadora de Pré-Misturado a Frio - PMF para atender as demandas de Pavimentação e Recuperação Asfáltica da Prefeitura Municipal 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 8.2023-042 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 dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria justificou a necessidade da contratação através do Memo. nº 092/2023 SEGOV (fls. 01-03), alegando que:

O objetivo desta licitação é viabilizar a correta operação de uma usina de asfalto, dentro das normas e condicionantes técnicas, ambientais e de serviço de pavimentação asfáltica, com capacidade de fornecer e produzir asfalto para dar condições de trafegabilidade, melhorar e manter vias de acesso de infraestrutura rural e urbana, contribuindo no desenvolvimento sócio econômico da região.

Justifica-se a necessidade para a implantação de uma Usina de asfalto, para facilitar a recuperação das vias pavimentadas que hoje estão deterioradas e que futuramente venham a deteriorar. Através da Usina Própria a administração pública visa maior rapidez na execução dos serviços, consequentemente uma resposta imediata aos anseios da população.

RECEBEMOS

Em _____ de _____ de _____ às _____ hs
CLC - CENTRAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

ufapebas

[Handwritten signature]



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



Com a própria produção do concreto asfáltico a Prefeitura Municipal de Parauapebas também conseguirá uma maior economia resultando em mais obras e benefícios para os munícipes.

Além dos serviços expostos anteriormente a Implementação de uma Usina Asfáltica criará emprego e renda aos moradores do Município, uma vez que o funcionamento exigirá a contratação e treinamento de mão de obra para realização dos serviços.

A responsabilidade de Operação e Manutenção da Usina Asfáltica ficará a cargo da Secretaria Municipal de Obras - SEMOB, bem como todos os equipamentos e insumos necessários a realização dos serviços de Pavimentação.

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.

Verifica-se que a pesquisa de preço foi realizada com fornecedores do ramo, no mercado local e pelo Banco de Preços, conforme Manifestação de Cotação de fls. 156, sendo responsável pelas referidas pesquisas o servidor Sr. Marcos Vinicius Miranda Aires (Cargo: Eng. Civil; Contrato: CT-65050).

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços 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 valores 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 envia 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 Especial de Governo, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura das pesquisas de preços ou composição de custos, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.

Juntou-se às fls. 124-128, a Indicação da Dotação Orçamentária, declaração de adequação orçamentária, autorização para abertura do processo e autuação pelo pregoeiro.

Em despacho de fls. 131-132, a Controladoria Geral do Município se manifestou pela necessidade de apresentação de Estudo de Viabilidade. Ato contínuo, a SEGOV apresentou a Análise Comparativa de Custos (fls. 135-144).

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



da Secretaria, coube à 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, o que denota regularidade às pesquisas e valores levantados para o objeto em questão, confirmando, ainda, que a avaliação dos preços apresentados é compatível com a realidade mercadológica, tendo se manifestado por meio da Análise Consultiva de fls. 147-153.

Quanto às exigências de qualificação técnica, 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.

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

A lei nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, em seu art. 3º, veda que os agentes públicos pratiquem atos tendentes a restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame. Por sua vez, 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. 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.

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: "*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 a ser exigida das empresas licitantes 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 norteadada 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 SEGOV 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.

Quanto à minuta do instrumento convocatório e anexos, juntados às fls. 159-221, procedemos à análise jurídica, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993, manifestando-nos pela sua regularidade.

Todavia, ressalta-se que a Minuta de Edital, o Termo de Referência e a Minuta de Contrato Administrativo, não podem apresentar informações divergentes; por isso, recomenda-se que as disposições estejam em consonância plena em todos os instrumentos. Cumpre observar, que a existência de divergências, pode dar ensejo a questionamentos futuros ou dificultar a execução do contrato.

DA RECOMENDAÇÃO

1. De acordo com a análise consultiva da Controladoria Geral do Município, a realização de estudo de viabilidade técnica de viabilidade se faz imprescindível:

Neste sentido, ressaltamos a necessidade apresentada por este Controle Interno da apresentação do Estudo de Viabilidade Técnica trazido pela Secretaria, contendo principalmente o comparativo do que o município vem desembolsando em relação aos contratos de pavimentação citado nos autos, da instalação da Usina de Asfalto do Município de Parauapebas, considerando todos os custos conforme Análise Comparativa anexa como: Custo de Propriedade, Custo de Manutenções, Custo de Operação, Depreciação, Oportunidade de capital, Seguro e impostos. Alertamos inclusive que a instalação em questão, não se trata de novas tecnologias, mas sim de melhorar para administração e o planejamento de execução a aplicação de concreto asfáltico no município em termos de prazo e valor.

Cabe ressaltar que esta Procuradoria vem recomendando, em processos cujo objeto envolvam pavimentação asfáltica e serviços correlatos, não apenas a realização de estudo de viabilidade da contratação, mas também a realização do estudo da malha viária do nosso município, a fim de que este embasasse as contratações, mostrando as melhores opções para a cidade de Parauapebas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Diante do vulto da contratação pretendida, entende-se que a Autoridade Competente avaliou todas as possibilidades disponíveis no mercado, bem como a realidade do município, visando garantir que a aquisição almejada contará com a qualidade e efetividade necessária, a fim de atender ao interesse público e zelar pelo erário, não cabendo a esta assessoria jurídica apontar a melhor opção técnica ao atendimento do interesse público, tampouco interferir no exercício do poder discricionário dado à Autoridade Competente.

Todavia, cabe ressaltar que o presente processo representa uma mudança drástica na escolha técnica da solução a ser adotada para o enfrentamento do problema de danos na pavimentação do município, grande gargalo da gestão atual e gestões anteriores.

Ademais, enquanto órgão de assessoramento jurídico, cabe citar a necessidade de se evitar que processos licitatórios sofram judicialização, com o travamento da máquina administrativa, o que é recorrente em procedimentos que envolvem objetos relacionados à pavimentação asfáltica, como o ora em análise, tornando indispensável maior cautela quando da formalização do procedimento licitatório.

Desta forma, visando melhor sanear o processo e fortalecer a justificativa para a presente contratação, esta Procuradoria ratifica a recomendação da Controladoria Geral do Município, recomendando a realização de estudo de viabilidade técnica, a fim de que a Administração analise, de forma mais concreta e pormenorizada, o interesse público envolvido e a sua melhor solução, trazendo ainda o comparativo com as soluções até então contratadas, observando, ainda, os pontos levantados pelo órgão de controle interno, no que diz respeito aos custos.

2. Recomenda-se seja inserida, como anexo da Minuta de Edital, a Planilha de Formação de Preços.

DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na contratação de empresa para aquisição de equipamentos para implementação de uma Usina de Asfalto e uma Usina misturadora de Pré-Misturado a Frio - PMF para atender as demandas de Pavimentação e Recuperação Asfáltica da Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 8.2023-042PMP, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo obedecerão aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que seja cumprida a recomendação desta Procuradoria.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 27 de novembro de 2023.

RAFAELA PAMPLONA DE MELO
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Nº 068/2017

CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
PROCURADORA GERAL-ADJUNTA DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 142/2023

KÊNIA TAVARES DE OLIVEIRA
Procuradora-Geral do Município