



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão n° 9/2018-001 SEMMU.

Objeto: Aquisição de veículo com carroceria para atender nas ações e atividades de apoio as produtoras rurais 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 9/2018-001 SEMMU, do tipo menor preço.

1. 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 n° 3.555/2000), no Decreto Federal n° 5.504/2005, na Lei Complementar Municipal n° 009/2016, Decreto Federal n° 8.538/2015, bem como na Lei n° 8.666/93 (e posteriores alterações) e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

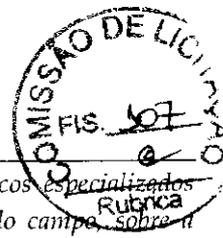
Inicialmente cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos.

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 justificou a necessidade da aquisição por meio do Memo. n° 0011/2018 (fls. 02) alegando que: *"O projeto surgiu da necessidade da Secretaria Municipal da Mulher em parceria com outros organismos, incluir todas as mulheres de baixo poder aquisitivo, interessadas na capacitação de manejo sustentável abrangendo todos os distritos de Parauapebas, através de visitas semanais. O objetivo do projeto é formar uma parceria entre a SEMMU e SEMPROR para melhorar a qualidade de vida das mulheres participantes, através das atividades empreendedoras proporcionando a reintegração social e familiar, promovendo melhoria na geração de renda. Este projeto é itinerante, no qual as oficinas de empreendedorismo feminino vão até a comunidade facilitando a inclusão da mulher nas várias políticas públicas para atendimento em sua totalidade, portanto, em virtude do difícil acesso nas estradas vicinais, muitas comunidades ficam isoladas e excluídas das capacitações. Um dos grandes*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



problemas identificados é a falta de veículos adequados para a realização de visitas dos técnicos deixando vários grupos de mulheres sem assistência das políticas públicas para as mulheres do campo, sobre a importância da prática do cooperativismo, tornando-as desestimuladas em virtude da falta de acompanhamento técnico.

A aquisição deste veículo com carroceria vai melhorar o nível de inclusão social, pois possibilitará a obtenção do serviço de consultoria, aumentando a quantidade de participações de mulheres da comunidade e viabilizará a autoestima e o incentivo da agricultura familiar. Vale ainda ressaltar que esta aquisição está sendo possível devido a parceria com o Governo Federal através do Convênio nº 853400/2017SEAD/CAIXA”.

Como justificativa quanto ao ano de fabricação do veículo não ser inferior ao ano de 2017, a SEMMU ressalta que: “a escolha pelo veículo de ano de fabricação não inferior ao ano de 2017 é pelo fato de ser um ano mais novo, facilitando a manutenção, pois este veículo atenderá nas ações e demandas na zona rural, onde é difícil o acesso, sendo necessária uma manutenção constante deste veículo” (fls. 41).

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.

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 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.

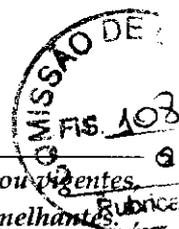
Nota-se que as pesquisas de mercado foram feitas através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 04-10).

A SEMMU informou no termo de referência de fls. 41, que a contrapartida do Município será maior que o valor cotado anteriormente, uma vez que o valor está ultrapassado e as cotações para abertura do procedimento licitatório estão atualizadas.

O Tribunal de Contas da União entende que “as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cotação 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou recentes 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, conseqüentemente, 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 cotações de preços ou composição de custos e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal da Mulher, 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.

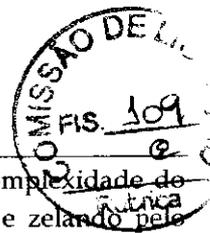
Frise-se que a averiguação das cotações de preços, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, a correta formação do preço médio, a indicação orçamentária, bem como se o quantitativo estimado é compatível com a demanda da secretaria coube à Controladoria Geral 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 são compatíveis com a realidade mercadológica, tendo se manifestado por meio do parecer de fls. 50-54.

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.

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.



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



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

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 edital, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Cumpra observar também, que a Autoridade Competente (Secretária Municipal da Mulher) 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 o objeto a ser licitado, no entanto, faz-se necessário a correta especificação do objeto que se pretende licitar a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

Acostou-se aos autos a planilha de quantidade e preço (fls. 03), auferidos com base nas pesquisas de preços de fls.04-10; a proposta nº 076302/2017 referente ao convênio firmado com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, acompanhado do Plano de Trabalho e Plano de Aplicação de Trabalho (fls. 11-18); Memo. nº 023/2018, o qual foi encaminhado à Secretaria Municipal da Mulher contendo uma via do Termo de Contrato de Repasse nº 853400/2017 EAD/CAIXA, firmado entre a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário e o Município de Parauapebas, com a finalidade de aquisição de um veículo para dar apoio às produtoras rurais do Município, acompanhada de três cotações realizadas em julho do ano de 2017 (fls. 19-40); o Termo de Referência (fls. 41-43), contendo a definição do objeto, a justificativa para a aquisição, bem como demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório; a Indicação de Dotação Orçamentária (fls. 44) e a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 45).

Verifica-se às fls. 46 a Autorização para a abertura do procedimento licitatório, o Decreto de Designação do Pregoeiro e equipe de apoio e o Termo de Autuação do processo (fls. 47-48); e por fim, o Parecer Controle Interno (fls. 50-54).

2. DAS RECOMENDAÇÕES

Ressalta-se que a conveniência da contratação do objeto deste certame está consubstanciada, todavia necessário se faz tecer algumas considerações quanto ao procedimento.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da Minuta de Edital e seus anexos fls. 55 a 105, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

O preâmbulo da minuta de edital dispõe que (...) *se fará realizar licitação na modalidade Pregão Presencial, do tipo menor preço, critério de julgamento POR ITEM, com itens de participação exclusiva e reserva de cota para Microempresas, Empresas de Pequeno Porte, Empreendedor Individual e Cooperativas* (...). Todavia, da análise do objeto a ser licitado, observa-se que trata-se apenas de um item indivisível, sendo, portanto, incompatível a reserva de cota para Microempresas, Empresas de Pequeno Porte, Empreendedor Individual e Cooperativas. Assim sendo, recomenda-se que seja reavaliado a manutenção da reserva de cota, bem como de item exclusivo.

Recomenda-se que sejam excluídos os itens 61 e 62, eis que apenas repetem as disposições dos itens 59 e 60.

Os itens dispostos na fl. 70 da minuta de edital apenas repetem as disposições dos itens constantes na fl. 69. Assim, recomenda-se a revisão dos referidos itens.

Quanto ao anexo I da minuta de edital (especificação do objeto), observa-se que o mesmo trás a informação que o veículo objeto da contratação será 0 km com ano de fabricação 2017. Todavia, na descrição do item disposta na planilha do termo de referência de fls. 41 e 42 dos autos, verifica-se a informação de que o veículo objeto da contratação deverá ter o ano de fabricação não inferior a 2017. O mesmo ocorre na planilha disposta no anexo I.A de fls. 85. Diante da divergência apontada, recomenda-se que a mesma seja sanada.

Recomenda-se que seja inserida no anexo I.A a justificativa para a escolha do ano de fabricação do veículo objeto deste procedimento não ser inferior ao ano de 2017, conforme consta no termo de referência de fls. 41.

Quanto ao pagamento, recomenda-se que seja revisado o item 102.5 da minuta de edital, uma vez que diverge do item 97.2. O mesmo ocorre com os itens 3 e 13 da cláusula vigésima da minuta de contrato.

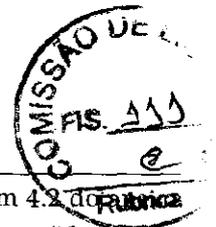
Recomenda-se que seja reavaliada a manutenção do item 2 da cláusula segunda da minuta de contrato, tendo em vista que informa "os quantitativos (...) são meramente estimativos, não acarretando à Administração do CONTRATANTE qualquer obrigação quanto a sua execução ou pagamento". Todavia, por estarmos diante de uma aquisição de um veículo para atender uma demanda já existente, o conteúdo da contratação deve-se limitar à demanda da contratante, logo não há que se falar em estimativa ou expectativa de consumo, o que acontece apenas em licitações que visam o registro de preço.

Quando da assinatura de uma ata de registro de preços estamos diante de um acordo de vontades, assinado pela Administração e pelas licitantes que ofertaram os preços registrados. Caracteriza-se como um negócio jurídico entre as partes, criando vínculos e estabelecendo obrigações recíprocas, embora predominantemente do particular signatário. Na ata de registro de preços, é acordado entre as partes apenas o objeto licitado e os respectivos preços ofertados, diferenciando-se de um típico contrato administrativo, no qual também são acertadas as quantidades a serem contratadas e existe a obrigação, e não mera faculdade, de o contratante demandar as quantidades previamente acordadas.

O item 4 da cláusula segunda da minuta de contrato dispõe que "em caso de prorrogação do prazo de fornecimento (...), que resulte o contrato em período superior a 12 (doze) meses, poderá ser concedido



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



reajustamento de preços, com base no IGP - M". Todavia, o item 84.1 da minuta de edital, item 4.2 do Anexo I.A da minuta de edital e o item 2 da cláusula sétima da minuta de contrato dispõem que "durante a vigência do contrato não haverá reajuste de preços". Assim sendo, recomenda-se que a divergência seja sanada.

Quanto as obrigações da contratante e da contratada, deverá haver total consonância entre o termo de referência, a minuta de contrato e a minuta de edital.

Recomenda-se que sejam excluídos os itens 2 a 5 da cláusula décima terceira da minuta de contrato.

Recomenda-se que seja excluído o anexo VII (fls. 103) dos autos, uma vez que o edital vedou a subcontratação de outra empresa para fornecer o objeto a ser licitado, bem como o anexo de fls. 104 seja reenumerado, passando a constar como anexo IV.

Recomenda-se que seja identificado nos autos com o número de matrícula/decreto ou contrato o servidor responsável pelas pesquisas de mercado de fls. 04-10.

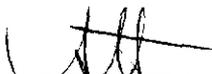
Recomenda-se que sejam conferidos com os originais os documentos de fls. 11 à 40 dos autos.

E por fim, recomenda-se que após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, o processo seja revisado na íntegra pela Comissão Permanente de Licitação, evitando-se divergências entre o Termo de Referência, Minuta de Edital e Minuta de Contrato Administrativo.

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na Aquisição de veículo com carroceria para atender nas ações e atividades de apoio as produtoras rurais no Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 9/2018-001 SEMMU, 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 Geral.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 20 de março de 2018.


ANE FRANCIELE FERREIRA GOMES
Assessora Jurídica de Procurador
OAB/PA nº 20.532
Dec. 490/2017


CLÁUDIO GONÇALVES MORAES
Procurador Geral do Município
OAB/PA nº 17.743
Dec. 001/2017