



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ**

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 9201908.

PROCESSO PREGÃO PRESENCIAL N.º.: 9/201900007

ÓRGÃO ASSESSORADO: Departamento de Licitação.

ASSUNTO: Parecer Jurídico Edital

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. Legislação Aplicável: Lei n.º 10.520, de 2002, Decreto n.º 3.555, 2000, e Lei n.º 8.666, de 1993. Regularidade Formal do Processo.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo oriundo do Departamento Licitação, que tem por objeto à: **Contratação de pessoa ou pessoa física para locação de veículos e barcos a serem utilizados no transporte escola de alunos da Rede Municipal de Ensino do Município de Uruará.** Os presentes autos, contendo 01 volume(s) e 91 páginas, foram distribuídos ao advogado(a) signatário(a), na data de 14/02/2019, para análise e emissão de parecer; nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666, de 1993, Lei 10.520/02 e demais legislações correlatas encontrando-se instruídos com os seguintes documentos:

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS A SEREM VERIFICADOS	S	N	FOLHA	OBS.
1. Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado (art. 3º, III, da Lei n.º 10.520/02, art. 21, caput, do Decreto n.º 3.555/00, art. 38, caput, da Lei n.º 8.666/93?	x		1/91	
1.1. Justificativa da contratação (art. 3º, I da Lei n.º 10.520/02, e art. 2º, caput, e parágrafo	x		3	Item 2 T.R.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ

único, VII, da Lei n° 9.784/99)?			
1.2. Termo de referência, contendo descrição detalhada do objeto, orçamento estimativo de custos e cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso; arts. 6°, IX e 7°, I, da Lei n° 8.666/93 ?	x	3/6	Anexo Planilha de quantitativos Fls. 7/14
1.2.1 Consta a aprovação motivada do termo de referência pela autoridade competente ?	x	06	
1.3. Foi realizada a pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da licitação (art. 3°, III, da Lei n° 10.520/02, e 43, IV da Lei n° 8.666/93)?		15/35	
1.3.1. Tratando-se de serviço, existe orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os seus custos unitários baseado em pesquisa de preços praticados no mercado do ramo do objeto da contratação, assim como a respectiva pesquisa de preços realizada (art. 43, IV da Lei n° 8.666/93).			n se aplica
1.4. Planilhas de custo;	x	7/14	
1.5. Garantia de reserva orçamentária, com a indicação das respectivas rubricas (arts. 7°, § 2°, III, 14 e 38, caput, da Lei n° 8.666/93)?	x	36	
1.6. Se for o caso, constam declaração da estimativa do impacto orçamentário financeiro da despesa prevista no art. 16, inc. I da LC 101/2000 e a declaração prevista no art. 16, II do mesmo diploma na hipótese da despesa incidir no caput do art. 16?	x	37	
1.7. Em face do valor estimado do objeto, a participação na licitação é exclusiva para microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas (art. 48, I, da LC n° 123/06, 07 e art. 34, §1°, I da Lei Municipal n° 439/2011)?	x	42	
1.8. Autorização de abertura da licitação; (art. 38, caput, da Lei n° 8.666/93)?	x	38	
1.9. Designação do pregoeiro e equipe de apoio, (art. 3°, IV, §§1° e 2° da Lei n° 10.520/02, arts. 7°, parágrafo único, 8°, III, "d", e 21, VI, do Decreto n° 3.555/00)?	x	39	
1.10. Há minuta de edital e anexos (art. 4°, III, da Lei n° 10.520/02, e art. 40 da Lei n° 8.666/93)?	x	41/90	



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ**

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, com exame prévio e conclusivo dos textos da minuta do edital e seus anexos.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, 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 às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos, considerando para todos efeitos que consultor não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com



PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ

base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. **Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.**

O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784/99¹, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

Com efeito, no que reserva-se especificamente à licitação², bem como contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada

¹ Art. 22 da Lei nº 9.784/99:

Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

§ 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

§ 3º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo. "

² Art. 38 da Lei nº 8.666/93:

"O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)"



PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ

volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas, **verifica-se que os autos atende as recomendações.**

4. DO PARCELAMENTO DO OBJETO

Via de regra, as contratações de compras, serviços e obras da Administração Pública devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, em conformidade com o art. 23, §1º da Lei nº 8.666/93.

Portanto, caso haja viabilidade técnica e econômica, qualquer contratação deve ser dividida em contratações menores, de forma a possibilitar maior competitividade e melhor aproveitamento das oportunidades do mercado, decorrendo daí, ao menos presumivelmente, mais vantagem para a Administração.

Se não for possível o parcelamento, deve ser expressamente consignada a justificativa de ordem técnica e/ou econômica a embasar a contratação conjunta do objeto.³

Sublinhe-se, ainda, que o Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula nº 247, pacificou o seguinte entendimento:

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

3

Sobre o tema, o mestre Marçal bem aborda a questão (in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, p. 207):

“A obrigatoriedade de fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. (...)”

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar o aumento de seus custos.

Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.”



PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ

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 dispondo 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. (grifo nosso)

Nesta mesma linha de raciocínio, o dever de parcelamento também implica que, caso o serviço abranja o fornecimento de materiais e equipamentos que representem percentual expressivo do custo total, sejam realizadas contratações distintas, salvo justificativa técnica ou econômica que afaste esta exigência.

*Diante dessas considerações, forçoso concluir que, sendo divisível o objeto, como nos parece ser o caso, a contratação conjunta somente restará autorizada se a Administração demonstrar que tem por fundamento a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, pois, caso contrário, deverá proceder-se à divisão do objeto, cabendo providências do órgão nesse sentido, **no caso em tela, a minuta do edital em seu preâmbulo prevê que o julgamento da proposta se dará menor preço por item, estando portanto atendida a recomendação.***

5. PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DO CERTAME ÀS ME, EPP E COOPERATIVAS EQUIVALENTES

Como é cediço, a Lei Municipal 429/2011, de 31 de Março de 2011, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública municipal.



PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ

O art. 34, §º. 1º, I, do referido diploma estabelece que as licitações para contratações cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 deverão ser destinadas exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, observando ainda as determinações do I e II do parágrafo acima citado. Todavia, cabe ressaltar que não se aplica a restrição nos casos expressamente previstos no § 2º, do ART. 35, situação que requer a devida justificativa.

No caso dos autos, se extrai da planilha de quantitativos e especificações e preços máximos, fls. 07/14 que a estimativa da contratação, em todos seus itens são inferior ao valor de R\$ 80.000,00, **estando devidamente prevista a cláusula de exclusividade à empresas ME's ou EPP's, sendo admitida a participação de outras empresas caso não se atinja o número de três empresa, aplicando-se, outrossim, os critérios de desempate previstos para as ME'S e EPP's, pelas LC's 123/06 e 147/14.**

6. ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

O Art. 1º da Lei 10.520/02, prevê que poderá ser adotada a modalidade de pregão para aquisição de bens e serviços comuns, ademais, segundo o art. 4º "caput" do Decreto nº 5.450, de 2005⁴, a aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública deve ser empreendida através da modalidade Pregão, de preferência, em sua forma eletrônica.

Conclui-se, que está correta a modalidade licitatória "Pregão".

⁴

*Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.
§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.*



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ**

7. ANÁLISE DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

A seguir, passa-se à verificação do atendimento dos requisitos previstos nas Leis nº 10.520, de 2002 e Lei nº 8.666, de 1993, necessários à instrução da fase preparatória do pregão, sendo certo que cabe ao Administrador observar as demais exigências concernentes à fase externa do procedimento em momento oportuno.

Assim, serão tecidas considerações acerca das determinações constantes do ordenamento jurídico, em face do caso vertente.

7.1. Justificativa da Contratação

Quanto à justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal 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 futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados, contemplando os requisitos mínimos arrolando os principais elementos que deverão ser previstos na justificativa apresentada no caso de contratações de serviços.

Na descrição do serviço, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ**

outro lado, detalhes considerados irrelevantes ou impertinentes, que podem limitar a competição indevidamente⁵.

Importante ressaltar, ademais, que o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666, de 1993, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, *de forma justificada*, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.

Insta recordar que o valor contratual é determinante para fins de aplicabilidade dos termos do art. 34 da Lei Municipal 439/2011 (restrição das licitações à participação exclusiva das ME e EPP, para contratações de até R\$80.000,00), daí a sua importância para evitar a limitação ou ampliação indevida da participação no certame.

No caso concreto, a justificativa da contratação compõe o TERMO DE REFERÊNCIA, consolidado juntado aos autos, trazendo todos os elementos necessários.

7.2. Autorização para abertura da Licitação

A autorização para abertura da licitação devidamente assinada pela autoridade competente decorre da exigência do art. 38 da Lei 8.666/93 e Art. 21, inc. V do Decreto nº 3.555, de 2000 No presente caso, tal exigência foi cumprida, nos termos da legislação vigente

⁵

Nesse sentido, o art. 3º, inc. II da Lei nº 10.520/2002 impõe:

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

II – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição

(...)”



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ**

Termo de referência com a aprovação da autoridade competente

O Termo de Referência⁶ é o documento que deverá conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, sobretudo em relação à avaliação do custo, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia e suprimento, e o prazo da execução do contrato. Tal documento deverá ser aprovado motivadamente pela autoridade competente.⁷

No caso dos autos, o Termo de Referência consta os autos e foi devidamente aprovado pela autoridade competente, conforme previsão do, inciso, II do Art. 8º do Decreto 3555/00.

7.3. Pesquisa de mercado

A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial do item (itens) que servirá(ão) como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável ⁸

⁶ De acordo com a definição do §2º do art. 9º do Decreto nº 5.450/05 e inc. II do art. 8º do Decreto nº 3.555/00.

⁷ Conforme art. 9º, inc. II do Decreto nº 5.450, de 2005 e art. 8º, inc. IV do Decreto nº 3.555, de 2000.

⁸ Art. 43 da Lei nº 8.666/93: A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
(...)
IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;



PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ

Desta forma, o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de ao menos três orçamentos⁹, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação.¹⁰ É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do serviço, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação almejada.

Insta destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples anexação de orçamentos das empresas nos autos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), como do seu teor. É de bom alvitre alertar ao órgão para a importância da congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais.

Com intuito de verificar o custo da contratação e obtenção de valor de referência para o certame, o órgão realizou pesquisa de preços junto a 03 (três) empresas do ramo, conforme orçamentos juntados..

Cujos resultados estão consignados na planilha de quantitativos e especificações de preços máximos.

⁹ Acórdãos n° 980/2005, n° 3.219/2010, ambos do Plenário, e n° 7.821/2010-1ª Câmara do TCU

¹⁰ Nesse sentido, dispõem os Acórdãos n° 663/2009 e n° 3.219/2010 do Plenário do TCU.



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ**

8. Da Minuta do Edital

DO PREÂMBULO: Consta número de ordem em série anual, nome da repartição interessada, modalidade de licitação que está sendo utilizada, o tipo de licitação e sua forma de julgamento, assim como a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser lida, ou obtida a integra do edital, e local onde será realiza a sessão pública do pregão. Atendido portanto os fundamentos dos Art. 38, VIII, IX, art. 40, caput, e VII da Lei 8666/93. Art. 4º X, e Decreto 3.555/00.

DO OBJETO DO CERTAME: consta do item 1 da minuta do edital, de forma sucinta e clara, não apresenta características que direcionem a licitação para determinada marca ou a inclusão de bens e serviços sem similaridade ou de marcas características e especificações exclusivas, prevendo os quantitativos máximos a serem utilizados atendido, portanto tal requisito (art. 7º, §4º, §5º I, art. 15 -§7º 40, I da Lei. 8.666/93);

DO CREDENCIAMENTO: item 4 trás a forma de credenciamento;

DA PARTICIPAÇÃO: item 2 da minuta do edital atende os requisitos, quanto a exclusividade de participação a Micro Empresa e Empresa de Pequeno Porte, conforme comentado em tópico específico.

DA HABILITAÇÃO: define as condições de participações no certame, a documentação requerida não extrapola aquela relativa à habilitação jurídica, regularidade fiscal, trabalhista e econômica, não foi exigido garantias, item 7, atende a legislação.



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ**

DA PROPOSTA: A forma de apresentação de proposta não restringe a participação no certame, com prazo mínimo de validade 60 dias. Item atende a legislação.

DA SESSÃO E PROCEDIMENTO E DO JULGAMENTO, Tais procedimentos previstos no item 8. Do edital não restringe a participação, com previsões claras e parâmetros objetivos.

Minuta do Contrato

Minuta do contrato compõe anexo do edital, atende os requisitos do Art. 55 e seguintes da Lei 8.666/93.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas não se incluem no âmbito de análise dessa Assessoria Jurídica os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente.

9. Conclusão acerca da instrução processual

Assim, conclui-se, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, na forma do Art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, que sanadas as recomendações, ***manifesta-se REGULARIDADE jurídica da minuta do edital.***

O presente parecer encontra-se assinado de forma digital, quaisquer modificações nas minutas além das aqui recomendadas, suscitará novo exame pela Assessoria Jurídica, perdendo efeito a presente análise.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Jayme R. Santos Jr.
OAB-PA 24.915

Nessa data 18 de Fevereiro de 2.019, devolvo os autos à Comissão de Licitação para prosseguimento do feito.