



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



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório. Pregão nº 9/2018-01 SEMURB.

Objeto: Registro de Preços para contratação de Empresa objetivando Instalação e Fornecimento de placas para sinalização de ruas, vias e logradouros públicos, obedecendo às normas técnicas pertinentes, aos critérios e parâmetros técnicos de qualidade, do 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 9/2018-01 SEMURB, 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 nº 3.555/2000), no Decreto Federal nº 5.504/2005, 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.

A Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, através do memorando nº 0705/2018 constante às fls. 01-02 dos autos, justificou a necessidade de contratação alegando que:

"A justificativa para o registro de preços se dá pela demanda que a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, vinculada à Prefeitura Municipal de Parauapebas



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



tem com a necessidade de urbanizar este município, fazendo-se necessário a implantação, troca ou substituição das placas de identificação das vias de acesso deste Município. Considerando ainda que identificar as ruas e vias públicas trás a facilidade para a acessibilidade dos munícipes e pessoas que fazem uso dos serviços de entregas de postagens e encomendas, visto que é de extrema necessidade que as vias de acesso e ruas do município de Parauapebas, Estado do Pará, estejam adequadamente identificadas”.

Em relação ao quantitativo solicitado, a SEMURB alegou que:

“Foi realizado levantamento dos quantitativos reais para utilização, totalizando 3.294 placas. Porém, sabendo-se que no decorrer da conclusão do processo haverá deterioração de algumas placas, bem como surgirão, também, implantação de novas sinalizações, foi acrescido ao quantitativo levantado o total de 706 placas para atender a estas demandas, previsíveis, porém, incertas”.

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 a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo, sob a responsabilidade do servidor Argenor Sousa Silva (fls. 03-08).

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 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 quantos 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.

A pesquisa de mercado deve ser feita junto às empresas do ramo, devendo demonstrar ser congruente do ponto de vista físico-temporal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Quanto à planilha de quantitativos e valores elaborada pela SEMURB, constante no Termo de Referência (fls. 10), esta deve ser a consolidação da consulta de mercado realizada, extraindo-se a média dos orçamentos colhidos, com o fito de fazer refletir o preço de mercado, estando devidamente assinada pela Autoridade Competente.

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, 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, formação do preço médio e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, 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 de mercado e formação do preço médio, conforme acima realizado.

O Termo de Referência apresentado nos autos (fls. 09-13) contém a definição do objeto, sua justificativa, bem como as demais condições a serem seguidas no presente procedimento, a fim de obter o resultado almejado pela Administração Pública, estando devidamente assinado pela Autoridade Competente.



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



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

Verifica-se nos autos, a Indicação de Dotação Orçamentária (fls. 14); o ofício nº 359/2017 encaminhado pelo Ministério Público Federal, solicitando informações acerca da identificação dos logradouros públicos do Município de Parauapebas, seguido dos documentos que confirmam o andamento das solicitações formuladas (fls. 15-25); a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e a Autorização para a abertura do procedimento licitatório, ambas devidamente assinada pela autoridade competente (fls. 26-27); o Decreto de Designação da Equipe de Pregão e o Termo de Autuação do processo licitatório (fls. 28-29).

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, da indicação orçamentária, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda da Secretaria coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que emitiu a sua análise em Parecer do Controle Interno constante às fls. 31-36.

Após o parecer do Controle Interno, foi apresentado o memorando nº 1707/2018 emitido pela SEMURB, em resposta às recomendações da Controladoria, sanando as falhas apontadas, afirmando que o quantitativo solicitado é suficiente para atender às recomendações do Ministério Público, anexando as plantas dos bairros que serão contemplados (fls. 38-70). De igual forma, a SEMURB ratificou que o servidor público responsável pelas pesquisas de mercado é o Sr. Argenor Sousa Silva (matrícula 0238).

A Coordenadoria de Licitações e Contratos, também solicitou manifestação do setor interessado acerca da disposição do artigo 28, §1º, inciso V da Lei Complementar Municipal 009/2016, uma vez que o dispositivo 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. Porém, estabelece o referido dispositivo legal, que caso tecnicamente não seja possível a subcontratação, a área solicitante deverá justificar a exceção.

A SEMURB, em resposta, apresentou o memorando nº 2068/2018 afirmando que os serviços são de natureza indivisível, devendo, portanto, serem executados por uma única empresa, bem como a licitação deve ser do tipo menor preço, por item (fls. 72).

Quando a Administração concluir pela necessidade de instauração de licitação deve verificar a possibilidade técnica e econômica de dividir o objeto em vários itens/lotês, permitindo que um número maior de interessados participe da disputa, o que, em decorrência, aumenta a competitividade e viabiliza a obtenção de melhores propostas. O art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 preconiza que obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



O presente procedimento licitatório tem em seu objeto um único item que compõe todos os serviços necessários. Desta forma, caso exista a possibilidade de parcelamento do objeto sem que haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, esta Procuradoria entende que a divisão destes serviços é um dever da Administração, sob pena de descumprir princípios da licitação, tal como o da competitividade, tendo em vista que isso aumentaria o número de empresas em condições de disputar a contratação.

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.

Ressalta-se que as exigências de natureza técnica que constam no presente processo, principalmente quanto a real capacidade técnica da licitante de prestar adequadamente os serviços pactuados, foram estabelecidas pela área técnica e com base no Termo de Referência elaborado pela SEMURB.

A Administração 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"*.

Destaca-se que o procedimento está sendo elaborado para contratação com prazo de vigência por 12 (doze) meses, podendo, conforme a Minuta do Edital (item 89) e Minuta Contratual (cláusula quinta), ser prorrogado com fundamento no artigo 57, §1º da Lei



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



8.666/93. Ressaltamos, também, que as informações de ordem técnica contidas no Termo de Referência são de inteira responsabilidade da SEMURB.

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

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da Minuta do Edital de Licitação e seus anexos, constante às fls. 73-131, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

2. DAS RECOMENDAÇÕES

I. Recomenda-se a retificação do preâmbulo da Minuta do Edital, uma vez que o procedimento está sendo formalizando com critério de julgamento por item.

II. Recomenda-se a exclusão dos itens 33.7 e 84 a 87 da Minuta do Edital, bem como de seu Anexo VI, uma vez que, conforme a manifestação da Autoridade Competente contida nos autos, não haverá possibilidade de subcontratação no presente certame.

III. Recomenda-se que o item 67 da Minuta de Edital tenha correspondência com a literalidade do artigo 48, §3º da Lei 8.666/1993, uma vez que a competência para tal designação de prazo será da Autoridade Competente.

IV. O item 79.6 da Minuta do Edital e a cláusula terceira da Minuta da Ata de Registro de Preços prevê a possibilidade de órgãos ou entidades que não participaram do Registro de Preços fazerem uso da Ata de Registro de Preços. Porém, observa-se que o Tribunal de Contas da União tem se manifestado no sentido da indispensabilidade de justificativa de inserção no edital de disposição que possibilite essa adesão tardia (carona), a exemplo do Acórdão 1.297/2015-TCU-Plenário.

Segundo o entendimento do TCU, "a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços. Nesse sentido, conforme defendeu a peça instrutiva, a Fundação licitante, na qualidade de órgão gerenciador do registro de preços em comento, deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes (Acórdão 588/2016 – Plenário)".

Desta forma, recomenda-se que seja justificada pela Autoridade competente a inserção da referida previsão constante na Minuta do Instrumento Convocatório e na Ata de Registro de Preços.

V. Recomenda-se que sejam conferidos com o original os documentos constantes às fls. 15 a 25 dos autos.

MA



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



VL 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, Minuta do Contrato Administrativo e Minuta da Ata de Registro de Preços.

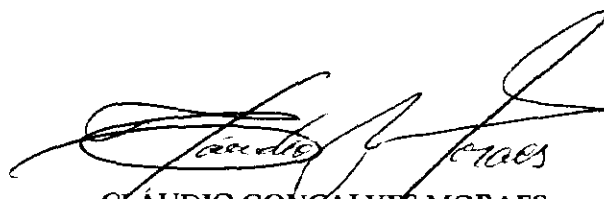
3. CONCLUSÃO

Ex positis, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para contratação de Empresa objetivando Instalação e Fornecimento de placas para sinalização de ruas, vias e logradouros públicos, obedecendo às normas técnicas pertinentes, aos critérios e parâmetros técnicos de qualidade, do Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Pregão Presencial nº 9/2018- 01 SEMURB, 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, 30 de julho de 2018.


TÁSSIA ISABELA PEREIRA PAIXÃO
Assessora Jurídica de Procurador
OAB/PA nº 19.496
Dec. 1253/2017


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