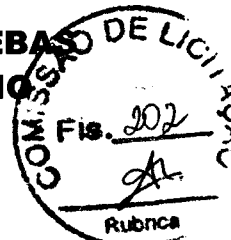




PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PARECER JURÍDICO



EMENTA: Processo de Licitação. Pregão nº 9/2019-001 SEMAD.

Objeto: Registro de Preço para contratação de empresa para prestação de serviço de locação de veículos sem motorista, para transporte de pessoas em serviços, materiais, documentos e pequenas cargas, para atender as demandas de todas as secretarias, coordenadorias e departamentos que fazem parte 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 9/2019-001 SEMAD, do tipo menor preço por item.

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, 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.

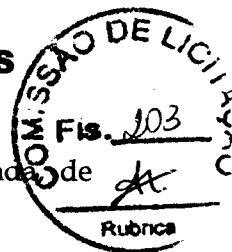
Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Destaca-se ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para o objeto da licitação, no entanto, faz-se necessário a correta especificação a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

A Secretaria Municipal de Administração, por meio do memorando nº 2943/2018 – SEMAD/CA (fls. 01-03) alega que *“é de extrema necessidade a contratação do serviço aqui solicitado, uma vez que se trata de serviços contínuos e rotineiros, indispensáveis para a manutenção das atividades meio e fim de todas as secretarias, sejam ela de natureza administrativa, operacional, de fiscalização, assistência social ou saúde pública, e ainda para a locomoção de secretários e servidores no exercício da função, entrega de documentos e equipamentos até o seu destino, ou realização de viagens aos municípios circunvizinhos, dentre outras. Trata-se, portanto, de serviço essencial, uma vez que sua interrupção traria prejuízos irreparáveis para toda a Prefeitura, paralisando todas as atividades e serviços prestados aos munícipes. Também está caracterizada a habitualidade nesse tipo de serviço, uma vez que a necessidade de transporte de pessoas, cargas e outros existem de forma permanente e sua falta compromete seriamente os serviços prestados (...). A contratação em questão também se justifica pela necessidade de melhorar o desempenho das atividades operacionais da Prefeitura de Parauapebas, cuja frota de veículos próprios é pequena e já em processo de desgaste, para que se dê continuidade à realização de atividades acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal da PMP com todos os seus setores”*.

Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 100-105), sendo informado nos ofícios nº 273/18 – SEMAD/CA, nº 274/18 – SEMAD/CA e nº 275/18 – SEMAD/CA (fls. 100, 102 e 103) que o servidor William Duarte da Silva (Decreto nº 1447/2017) é o responsável pelo processo e, conseqüentemente, pelas pesquisas de preços.

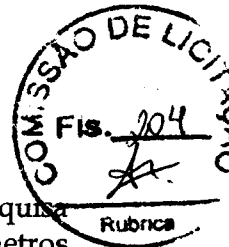
Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 – 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 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.

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 Municipal



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



de Administração, 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, conforme acima realizado.

Acostou-se aos autos o quadro de quantidades e valores (fls. 99), constando a média de preços extraída das pesquisas de mercado de fls. 101, 103 e 105.

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 itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Administração, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal n  4.293/2005, tendo emitido Parecer do Controle Interno (fls. 115-124), opinando pela continuidade do procedimento.

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

Verifica-se que consta nos autos o memorando n  2943/2018 - SEMAD/CA (fls. 01-03); o Termo de Referência (fls. 04-10); as autorizações dos órgãos participantes e as indicações orçamentárias dos fundos (fls. 11-49); as cópias dos contratos n  20160501 e 20160500 (fls. 50-98); a planilha de quantitativos e valores (fls. 99), os ofícios de solicitação de cotação de preços e a pesquisa mercadológica (fls. 100-105); a indicação de dotação orçamentária (fls. 106-109); a declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 110); autorização (fls. 111); o decreto de designação da equipe de pregão (fls. 112); a autuação do processo (fls. 113); o parecer do Controle Interno (fls. 115-124); o cumprimento das recomendações do parecer do Controle Interno (fls. 125-141); bem como a Minuta de Edital e seus Anexos (fls. 142-200).

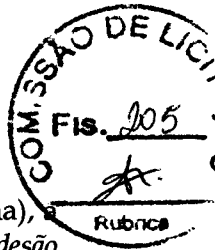
Quanto   Minuta do Instrumento Convocatório e seus anexos, destaca-se:

O item 5 do Termo de Referência (fls. 06), que apresenta as descrições e as especificações do objeto, exige que a camionete e o veículo tipo hatchback sejam "zero quil metro, ano 2019 e modelo 2019". Entretanto, considerando que a exigência supramencionada restringe a competitividade, recomenda-se que a  rea Técnica apresente a devida justificativa quanto à necessidade de que os veículos tenham ano de fabricação igual ou superior ao estabelecido no Termo de Referência, principalmente, considerando que as manutenções dos veículos ficarão por conta da empresa contratada, conforme se confirma no item 11.1.1 do próprio Termo de Referência (fls. 07) que dispõe o seguinte: *"a Contratante não se responsabilizará por quaisquer tipos de manutenções ou reparos nos veículos. Toda vez que algum veículo entrar em manutenção, a contratada deverá substitui -lo no prazo máximo de 24 horas (vinte e quatro) horas, sem nenhum custo adicional à Contratante"*.

O item 10.2 do Termo de Referência (fls. 07) dispõe que *"a Ata de Registro de Preços poderá ser utilizada por qualquer entidade da Administração Pública"*. Contudo, observa-se que o Tribunal de Contas da União tem se manifestado pela indispensabilidade de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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)". Sendo assim, recomenda-se que a Autoridade Competente justifique a possibilidade de entidade da Administração Pública utilizar a ata de registro de preços oriunda do presente processo.

Além disso, recomenda-se que seja sanada a divergência constatada entre o item 10.2 do Termo de Referência (fls. 07), que dispõe que "a Ata de Registro de Preços poderá ser utilizada por qualquer entidade da Administração Pública"; e a Cláusula Terceira da Ata de Registro de Preços (fls. 189), que preconiza o seguinte: "poderá utilizar-se desta Ata de Registro de Preços qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Municipal".

Observa-se que a soma dos quantitativos anuais autorizados nos documentos de fls. 30-49 referente ao veículo tipo "hatchback" foi de 974 (novecentos e setenta e quatro), no entanto, a quantidade anual de serviço lançada no Anexo I da Minuta de Edital (fls. 166) foi 1.128 (mil e cento e vinte e oito). Assim, recomenda-se que a Área Técnica avalie e justifique a disparidade apontada.

Cumprе ressaltar que o art. 28, §1º, inciso V, da Lei Complementar 009/2016 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, o mesmo dispositivo preconiza que "caso, tecnicamente não seja possível a subcontratação, a área solicitante deverá justificar a exceção". Portanto, por se tratar de matéria de natureza técnica, recomenda-se que a viabilidade de subcontratação seja avaliada e justificada pela área técnica do órgão licitante.

O item 8.1 da Minuta de Edital (fls. 144) dispõe que ^{quando} quando se tratar de quantidade estimada não constitui qualquer compromisso futuro para SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO", contudo, destaca-se que o Edital deve estabelecer todas as suas regras de forma objetiva.

Recomenda-se que o termo "material" que consta nos itens 36.4 e 36.5 da Minuta de Edital (fls. 151) seja substituído por "veículos", considerando o objeto da licitação.

Recomenda-se, também, que o item 37.1.2 da Minuta de Edital (fls. 151) seja retificado, pois se refere ao "funcionamento da unidade de ensino".

O item 57.1, "a", da Minuta de Edital (fl. 157), dispõe o seguinte: "a comprovação de aptidão referida no item 57.1 será feita mediante a apresentação de atestado (s) de capacidade técnica, fornecido (s) por pessoa (s) jurídica (s) de direito público ou privado, demonstrando que a licitante executou ou está executando, a contento, serviço de natureza e vulto similar ao objeto deste Pregão". Todavia, cumpre observar que o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser somente o 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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"*.

Observa-se que a Minuta de Edital está incompleta, tendo em vista que do item 70 (fls. 158) saltou para o item 92.1 (fls. 159). Deste modo, recomenda-se a devida complementação.

Recomenda-se que a Cláusula Sexta da Minuta de Contrato (fls. 179) e a Cláusula Décima Sexta da Minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 196-197) sejam complementadas com outras obrigações da contratante que constam nas minutas padrões e que sejam compatíveis com o objeto da presente licitação.

Frise-se que a Cláusula Nona (fls. 181) e a Cláusula Décima Segunda (fls. 182), ambas da Minuta de Contrato, estão dispondo em sentido idêntico (das obrigações gerais).

Recomenda-se que as Cláusulas Quinta (fls. 189) e Décima Segunda da Minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 194) sejam readequadas, uma vez que se referem a mercadorias, aquisições e a emissão de ordem de compra.

Recomenda-se a revisão da Cláusula Décima Nona da Minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 197-198), considerando que existem algumas previsões atinentes à fase de proposta: *"a licitante vencedora deverá citar em sua proposta (...); as proponentes assumem todos os custos de preparação e apresentação de suas propostas (...)"*.

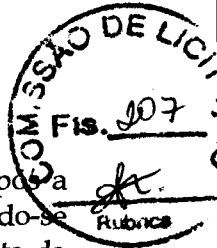
O item 10 do Termo de Referência (fls. 171) dispõe que *"para prestação dos serviços de locação será firmado contrato com a empresa pelo prazo inicial de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, mediante termo aditivo, limitado a 60 (sessenta) meses, com fundamento no artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93"*. Porém, a Cláusula Quinta da Minuta de Contrato (fls. 178-179) prevê que *"o prazo de vigência do contrato será de até 12 (doze) meses corridos, contados a partir da assinatura do contrato (...), podendo ser prorrogado através de Termo Aditivo, caso necessário e justificado, desde que ocorra um dos motivos previstos no art. 57, §1º, da Lei 8.666/93"*. Assim, recomenda-se que a Área Técnica reavalie este ponto, pois o inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de prorrogar a duração de contratos cujo objeto seja a execução de serviços contínuos, até sessenta meses. Apesar disso, a Lei de Licitações não apresenta um conceito específico para a expressão mencionada.

Dentro dessa perspectiva, formou-se a partir de normas infralegais, entendimentos doutrinário e jurisprudencial, consenso de que a caracterização de um serviço como contínuo requer a demonstração de sua essencialidade e habitualidade para o contratante.

O importante é deixar claro que a necessidade permanente de execução, por si só, não se mostra como critério apto para caracterizar um serviço como contínuo. O que caracteriza um serviço como de natureza contínua é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



E, por fim, recomenda-se que o processo seja revisado na íntegra, após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, evitando-se divergências entre o Termo de Referência, Minuta de Instrumento Convocatório, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta de Contrato Administrativo.

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preço para contratação de empresa para prestação de serviço de locação de veículos sem motorista, para transporte de pessoas em serviços, materiais, documentos e pequenas cargas, para atender as demandas de todas as secretarias, coordenadorias e departamentos que fazem parte da Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 9/2019-001 SEMAD, 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 cumpridas todas as recomendações desta Procuradoria Geral.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 15 de Fevereiro de 2018.

CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Assessora Jurídica de Procurador
OAB/MA nº 10.091
Dec. 752/2017

CLAUDIO GONÇALVES MORAES
Procurador Geral do Município
OAB/PA 17.748
Dec. 001/2017