



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



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão nº 9/2018-003 SEMAS.

Objeto: Registro de Preços para contratação exclusiva de Microempresa, Empresa de Pequeno Porte, Microempreendedor Individual - MEI e Cooperativas para aquisição de suprimentos e serviços para impressora para atender a demanda da Secretaria Municipal de Assistência Social, 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 Presencial nº 9/2018-003 SEMAS, 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, Decreto Municipal 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 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 contratação dos serviços por meio do Memo. nº 0669/2018, afirmando que *"a presente contratação se justifica pela necessidade do fornecimento de suprimentos e serviços para impressoras, para atender a demanda de impressões e*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



reposição de suprimentos das referidas máquinas, que são utilizadas nos diversos setores administrativos e unidades integrantes da Secretaria Municipal de Assistência Social/SEMAS" (fls. 01).

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.

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 de Assistência Social, 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.

Observa-se que as pesquisas de mercado foram feitas com três fornecedores do ramo, sendo responsável pelas referidas pesquisas o servidor Pedro Bruno Rodrigues Silva - Mat. 5664.

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 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. Após análise e avaliação, o referido



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Órgão de Controle Interno deste Município opinou pela continuidade do procedimento em recomendações, o que denota regularidade às pesquisas e valores levantados para o objeto em questão, confirmando, ainda, que os preços apresentados são compatíveis com a realidade mercadológica, tendo se manifestado por meio do parecer de fls. 77-86.

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.

Cumpre 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. 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 SEMAS 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 dos equipamentos a serem adquiridos, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do edital, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Tratando de processo licitatório que visa o registro de preço, esta Procuradoria entende que o quantitativo registrado deve contemplar apenas o suficiente para satisfazer a demanda destacada no planejamento da Secretaria e respeitar o limite da razoabilidade.

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 os quadros de quantidade e preços e a planilha de preço médio (fl. 03-34) auferidos com base nas pesquisas de preços de fls. 60-71; a Indicação do Objeto e do Recurso (fls. 35-45); o Termo de Referência (fls. 46-59), contendo a definição do objeto, a



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



justificativa para a aquisição, bem como demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório; a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira às fls. 72; a Autorização para a abertura do procedimento licitatório (fl. 73), o Decreto de Designação do Pregoeiro e equipe de apoio e o Termo de Autuação do processo (fls. 74-75); Análise Técnica Controle Interno, seguida dos documentos solicitados na recomendação do referido parecer (fls. 77-90).

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

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.

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da Minuta de Edital e seus anexos de fls. 91-155, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

I. Quanto ao tópico "DO PAGAMENTO" disposto na minuta de edital, minuta de contrato e minuta da ata de registro de preços, recomenda-se que sejam incluídos os itens abaixo colacionados, em conformidade ao entendimento previsto no Acórdão 3301/2015-Plenário - TCU:

"A CONTRATADA autoriza, expressamente, retenção de pagamentos devidos em valores correspondentes às obrigações trabalhistas inadimplidas pela CONTRATADA, incluindo salário e demais verbas trabalhistas, previdência social e FGTS, concernentes aos empregados dedicados à execução do contrato, e em decorrência de propositura de ações trabalhista, em conformidade ao entendimento previsto no Acórdão 3301/2015- Plenário - TCU. Assim como, a realização de pagamentos de salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos empregados da CONTRATADA, bem assim das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando a estes não forem adimplidos".

"Autoriza também, depositar os valores retidos cautelarmente junto à Justiça do Trabalho, com o objetivo de serem utilizados exclusivamente no pagamento dos salários e das demais verbas trabalhistas, bem como das contribuições sócias e FGTS, quando não possível a realização desses pagamentos pela própria Administração, dentre outras razões, por falta da documentação pertinente, tais com folha de pagamento, rescisões dos contratos e guias de recolhimento";

II. Quanto a minuta de contrato, recomenda-se que seja excluído o item 3.4.1 da cláusula vigésima.



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



III. 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, o conteúdo da contratação deve-se limitar à demanda da contratante, logo não há que se falar em estimativa ou expectativa de consumo sem que haja a obrigação contratual de pagamento.

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.**

IV. Recomenda-se a revisão do item 4 da cláusula vigésima da minuta de contrato para que o termo *“administrativa”* seja substituído por *“unilateral”*.

V. Recomenda-se que a minuta da ata de registro de preços seja numerada como Anexo IV e que o encarte da ata de registro de preços seja numerado como Anexo V.

VI. Recomenda que o item 1 da cláusula segunda da minuta da ata de registro de preços seja retificado, uma vez que o prazo de vigência da ata de registro de preços não poderá ser prorrogado, de acordo com o disposto no artigo 11 do Decreto Municipal 071/2014 e artigo 15, § 3º, inciso III da Lei nº 8.666/93.

VII. Recomenda-se que seja incluído o tópico *“CLÁUSULA TERCEIRA”* na página 149 da minuta da ata de registro de preços.

VIII. A minuta da ata de registro de preços dispõe na cláusula terceira (fls. 149) e seus parágrafos que *“poderá utilizar-se desta ata de registro de preços qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Municipal que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao contratante, desde que devidamente comprovada a vantagem”*. Todavia, a minuta de edital nada dispõe sobre as adesões à ata de registro de preços.

Além disso, 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,*



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



deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes (Acórdão Plenário)".

Desta forma, caso haja decisão de manter a possibilidade das adesões à ata de registro de preços por órgãos não participantes, recomenda-se que seja justificada pela Autoridade competente a inserção da cláusula terceira da minuta da ata de registro de preços. Recomenda-se ainda que os termos da ata de registro de preços tenha total consonância com a minuta de edital.

IX. Quanto ao parágrafo único da cláusula décima terceira da minuta da ata de registro de preços, recomenda-se que a redação seja revisada, uma vez que os preços registrados serão fixos e irreajustáveis.

X. 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, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta de Contrato Administrativo.

3. CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para contratação exclusiva de Microempresa, Empresa de Pequeno Porte, Microempreendedor Individual – MEI e Cooperativas para aquisição de suprimentos e serviços para impressora para atender a demanda da Secretaria Municipal de Assistência Social, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 9/2018-003 SEMAS, 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.

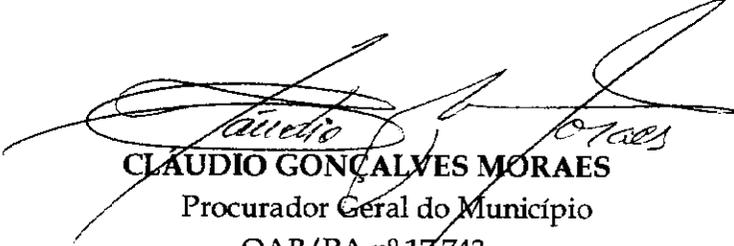
Parauapebas/PA, 14 de agosto de 2018.


ANE FRANCIELE FERREIRA GOMES

Assessora Jurídica de Procurador

OAB/PA nº 20.532

Dec. 490/2017


CLAUDIO GONCALVES MORAES

Procurador Geral do Município

OAB/PA nº 17.743

Dec. 001/2017