



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório. Pregão n° 9/2017-007 SEMSI.

Objeto: Registro de Preços para contratação de serviços de locação de caminhões equipados com guinchos com operador/motorista para atendimento às necessidades de remoção de veículos durante as operações de fiscalização de trânsito e transporte 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 n° 9/2017-007 SEMSI, 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, seus anexos e **Minuta do 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, 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 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 Segurança Institucional e Defesa do Cidadão - SEMSI, através de Memorando e Termo de Referência constante às fls. 01-08 dos autos, documentos estes devidamente assinados pela Autoridade Competente, justificou a necessidade do objeto e o parâmetro utilizado para o quantitativo estimado, visando dar continuidade às operações de segurança e fiscalização no trânsito de Parauapebas.

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

Tratando de processo licitatório que visa o registro de preços, esta Procuradoria entende que o quantitativo registrado deve contemplar apenas o suficiente para satisfazer a demanda destacada no planejamento da Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão - SEMSI, respeitando-se o limite da razoabilidade.

Verifica-se nos autos: o Termo de Referência contendo a definição do objeto, a justificativa para a contratação e demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório (fls. 02-08); a planilha de formação do preço médio (fl. 09); pesquisa mercadológica (fls. 10-19); Indicação de Dotação Orçamentária (fl. 20); Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fl. 21); a Autorização para a abertura do procedimento licitatório (fl. 22); o Decreto de Designação da Equipe de Pregão (fl. 23); bem como a Autuação do Processo (fl. 24).

Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 10-19).

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.

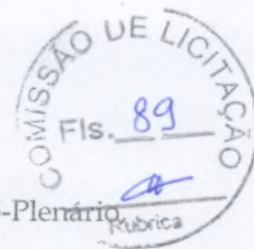
A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito 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.

Quanto à planilha de quantitativos e valores elaborada pela SEMSI, esta deve ser a consolidação da consulta de mercado realizada, extraído-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 cota 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*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 Segurança Institucional e Defesa do Cidadão, 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.

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

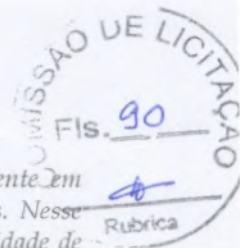
Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, se os quantitativos dos serviços a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria, bem como análise da indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo realizado sua análise às fls. 26-29 dos autos.

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. E este entendimento vem se consolidando na Corte de Contas, vejamos:

"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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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)".

Verifica-se, às fls. 05 do Termo de Referência, que a Autoridade Competente apresentou a justificativa para possibilidade de utilização da ata de registro de preços, alegando que *"a figura da adesão à Ata de Registro de Preços permite ao órgão não participante que, diante da prévia licitação do objeto de seu interesse, utilizando-se de normas também aplicáveis em uma licitação que não adotaria esse sistema, reduzir os custos operacionais de outro processo licitatório, obtendo o produto desejado em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas, atendendo-se, assim, à finalidade precípua da licitação: obter a proposta mais vantajosa à Administração"*.

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.**

Convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações da contratação, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Edital, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Passemos às recomendações quanto ao procedimento e à Minuta do Edital de Licitação e seus anexos, constante às fls. 30-85, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

2. DAS RECOMENDAÇÕES

I. O Termo de Referência apresentado pela SEMSI às fls. 02-08 dos autos, dispõe no item 04 o memorial descritivo dos veículos que serão locados, exigindo que seja disponibilizado guincho ano/modelo a partir de 2010, bem como descreve de forma detalhada as especificações técnicas dos veículos. Assim, a Administração deve observar que, caso existam veículos com outras características, mas com a mesma eficiência detalhada que atendam ao objeto pretendido, devem ser aceitos pelo setor técnico. Portanto, recomenda-se que seja apresentada a justificativa para tais exigências, uma vez que tais condições podem afetar o valor da contratação, além de restringir a competitividade do certame.

II. O Termo de Referência trata-se de documento técnico composto pelas justificativas, condições de fornecimento e especificações dos serviços. Assim, recomenda-se que seja identificado o profissional técnico responsável pela sua elaboração.

III. Recomenda-se que se inclua no Edital de Licitação cláusula que disponha acerca da necessidade da contratada dispor de veículos devidamente licenciados, bem como os motoristas devem estar devidamente habilitados para a execução dos serviços.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



IV. O item 4.2 referido no item 11.2 da Minuta do Edital, não faz correspondência com o instrumento convocatório, pelo que se recomenda a sua retificação.

V. O item 50 da Minuta de Edital dispõe que será classificada a licitante que oferecer o menor preço por lote. Ocorre que o procedimento está sendo realizado para julgamento por item. Assim, recomenda-se que seja retificada a referida cláusula do Edital.

VI. Verifica-se que, embora o Termo de Referência (fl. 05) apresente a devida justificativa para a previsão de possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços, tal justificativa não foi incluída na Minuta de Edital, em seu Anexo I.A, e nem mesmo na Minuta da Ata de Registro de Preços. Assim, recomendamos a inclusão da devida justificativa, nos termos dos Acórdãos 1.297/2015 e 588/2016, ambos do Plenário.

VII. Observa-se que os itens 2.4 e 2.8 do Termo de Referência, Anexo I.A da Minuta de Edital (fls. 58), apresentam divergências quanto à indicação da supervisão do contrato. Assim, recomenda-se que seja sanada a referida divergência e retificados os itens.

VIII. O item 5 da cláusula décima da Minuta Contratual (fl. 70) deve referir-se a "serviços", e não materiais, pelo que recomendamos sua retificação.

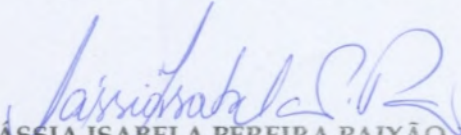
IX. Por fim, recomenda-se que, após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, o processo seja revisado na íntegra pela Comissão Permanente de Licitação, evitando-se divergências entre a Minuta de Instrumento Convocatório, o Termo de Referência, Minuta de Contrato Administrativo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

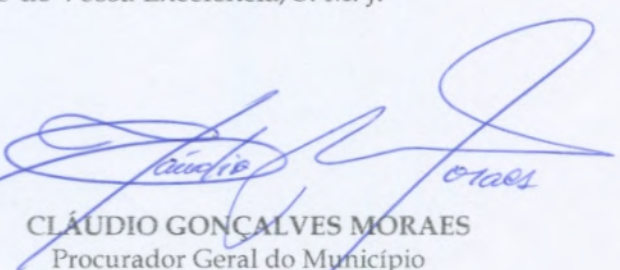
3. CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para contratação de serviços de locação de caminhões equipados com guinchos com operador/motorista para atendimento às necessidades de remoção de veículos durante as operações de fiscalização de trânsito e transporte no Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Pregão nº 9/2017-007 SEMSI, 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, 05 de abril 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