



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



**PARECER JURÍDICO**

**EMENTA:** Processo de Licitação. Pregão n° 9/2017-006 SEMAD.

**Objeto:** Registro de Preço para contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, controle de acesso, copeiragem, preparo e distribuição de refeições, inclusive escolar, serviços de transporte e serviços de monitoramento escolar, 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 9/2017-006 SEMAD, do tipo menor preço por lote.

**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 n° 3.555/2000), no Decreto Federal n° 5.504/2005, Decreto Municipal n° 071/2014, Lei Complementar Municipal n° 009/2016, 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.

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 PARAUPEBAS  
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.

Frise-se que cabe à Controladoria Geral do Município a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como a coerência dos quantitativos solicitados.

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.

Destaca-se ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para os materiais e equipamentos, no entanto, faz-se necessário a correta especificação do objeto que se pretende licitar a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

A Secretaria Municipal de Administração, por meio do memorando nº 2153/2017 - SEMAD/CA (fls. 01-04) solicitou "a abertura de processo licitatório para registro de preço, objetivando a contratação de empresa para prestação de serviço de natureza continuada de limpeza, asseio e conservação, controle de acesso, copeiragem, preparo e distribuição de refeições, inclusive escolar, serviços de transporte e serviços de monitoramento escolar, com fornecimento de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, visando a obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, sob a inteira responsabilidade da contratada, para atendimento das unidades da Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará". No Termo de Referência (fls. 64-260) o Secretário Municipal de Administração (Cássio André de Oliveira) justificou a necessidade do objeto alegando que: "a contratação em questão justifica-se pela necessidade de melhoria do desempenho das atividades de serviços gerais da Prefeitura Municipal de Parauapebas e se destinam a dar continuidade à realização de atividades acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal da Prefeitura Municipal de Parauapebas e todos os seus setores. Esse movimento de terceirização vem sendo implantado em toda a gestão pública, da federal até a municipal, visando a concentração de esforços em sua atividade-fim e ganho de eficiência, eficácia, modernidade e agilidade nos processos". (...) A complexidade das ações inerentes à Prefeitura Municipal de Parauapebas nas centenas de unidades existentes de responsabilidade do Município, reflete na necessidade de serviços que garantam a manutenção da máquina administrativa, de forma eficiente, eficaz e econômica. A administração de tais serviços - que são atividades meio - pela própria PMP como ocorre hoje, é feita de forma não especializada, sem a utilização de métodos modernos, econômicos, muitas vezes ineficientes e ineficazes, gerando desperdício e pouca qualidade nos serviços. Hoje a gestão das atividades elencadas neste termo é feita por cada unidade, de forma precária, sem qualquer padrão, conhecimento, treinamento e supervisão necessária para o desempenho dos serviços; sem métodos de trabalho eficazes, sem utilização de equipamentos adequados, EPI's, uniformes, material adequado e ainda sem o devido cuidados às normas de segurança".

Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 261-387).

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



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



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 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.

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 nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer do Controle Interno (fls. 393-399), opinando pela continuidade do procedimento.

Acostou-se aos autos o quadro de quantidades e valores (fls. 5-6), constando a média de preços extraída das pesquisas de mercado de fls. 261-387, cabendo ao Órgão de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Parauapebas, que se manifestou através do parecer de fls. 393-399, avaliar se os valores apresentados são compatíveis com os preços de mercado.

Verifica-se às fls. 01-04 o memorando nº 2153/17 - SEMAD/CA solicitando a contratação; a planilha de quantitativos e valores (fls. 05-06); planilha de quantitativos gerais por item, secretaria e lote (fls. 07-10); demanda e indicação orçamentária de cada secretaria (fls. 11-52); termo de cooperação técnica (fls. 53-63); termo de referência contendo a definição do objeto, a justificativa para a realização do fornecimento, bem como demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório (fls. 64-260); pesquisas de preços (fls. 261-387); declaração de adequação orçamentária e financeira (fl. 388); autorização (fl. 389); Decreto de Designação da Equipe de Pregão (fl. 390); a Autuação do Processo (fl. 391); Parecer do Controle Interno (fls. 393-399); bem como a Minuta de Edital e seus Anexos (fls. 404-653).



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



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

Observa-se, inicialmente, que a pesquisa de preços não cumpre apenas o papel de estipular o valor estimado ou máximo da licitação. Ao contrário, ela influencia em todo o processo de contratação e justamente por isso é indispensável e é imprescindível que seja feita adequadamente.

Veja-se, a pesquisa de preços: a) permite que a Administração escolha a modalidade licitatória adequada (no caso das modalidades da Lei nº 8.666/93) ou opte adequadamente pela dispensa de licitação em razão do valor; b) orienta a Administração a avaliar a previsão orçamentária para custeio da despesa que pretende realizar; c) impede que a Administração restrinja a competitividade porque permite que ela utilize como valor estimado ou máximo valores reais de mercado; d) permite um julgamento adequado (pois pode-se avaliar quando um preço é excessivo ou inexequível); e) influencia a execução do contrato: problemas na execução podem decorrer de preços inexequíveis ou pode-se realizar contratação desvantajosa se o preço contratado foi acima do que o praticado no mercado; f) permite a avaliação adequada de possíveis pedidos de reajuste, repactuações ou revisão de preço, na fase contratual. Além disso, a ausência da pesquisa de preços pode conduzir a licitações desertas em razão da utilização de preços estimados e/ou máximos abaixo da realidade de mercado.

Assim, verifica-se que a pesquisa de preços embasa a tomada de uma série de decisões no andar do processo. Por isso, ela precisa ser bem feita, precisa se orientar por preços reais e atuais e a busca deve ser ampla.

Decisões equivocadas, tomadas com base em uma pesquisa de preços mal feita, podem gerar uma série de consequências e problemas e, inclusive, podem resultar em apontamentos e penalizações dos agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

Não por outro motivo, o Tribunal de Contas da União - TCU afirmou que pregoeiro, comissão de licitação e autoridade competente, embora não tenham como responsabilidade a elaboração da pesquisa de preços, posto que esta é realizada na fase de planejamento, na qual, como regra, eles não atuam, **devem fiscalizar, observar, avaliar essa pesquisa de preços, quando forem exercitar suas competências**. Ora, muitas de suas decisões se pautam na pesquisa de preços e por isso é importante que quando forem atuar, certifiquem-se sobre a regularidade e atualidade da pesquisa de preços. A jurisprudência do TCU (Acórdão 2147/2014-Plenário, TC 005.657/2011-3, relator Ministro Benjamin Zymler, 20.8.2014.) indica que "a CPL, o pregoeiro e a autoridade superior devem verificar: primeiro, se houve pesquisa recente de preço junto a fornecedores do bem e se essa observou critérios aceitáveis".

Frise-se que a pesquisa de preços, dentre outras coisas, permite um julgamento adequado e influencia a execução do contrato. Deste modo, muitas decisões do pregoeiro, da comissão de licitação e da autoridade competente se pautam pela pesquisa de preços, é importante que eles não apenas tomem-na por base, mas também se certifiquem que ela está atualizada e que foi realizada consoante critérios aceitáveis.



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



Ademais, ainda que se possa compreender que o mercado costuma ofertar preços, para o fim de estimativa em licitações, superiores aos que pratica, cabe ao gestor público e à Área Técnica, o exame crítico disso, bem como escolher o parâmetro de pesquisa que melhor se adequa ao objeto da licitação e à realidade da Administração.

Destarte, por cautela e zelo com o procedimento licitatório, **RECOMENDA-SE** que a área técnica se certifique, antes da publicação do Edital, se todos os itens que compõe os lotes foram devidamente cotados (no mínimo três cotações de cada item), devendo a pesquisa de preço refletir a realidade dos preços praticados no mercado. Ademais, a área técnica deve verificar se a planilha de custos e formação de preços detalha todos os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços.

Destaca-se que em contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra do prestador, o principal item de custo é a remuneração dos empregados que serão alocados na execução da atividade, acrescido dos encargos sociais e trabalhistas que a legislação determina. Somam-se, ainda, os custos dos benefícios mensais e diários concedidos aos trabalhadores, os custos dos insumos diversos, materiais e equipamentos utilizados na execução dos serviços. Daí porque o preenchimento da planilha deve refletir o efetivo encargo financeiro que decorre dos componentes de custos que oneram a execução do serviço, de modo a tornar factível a análise de aceitabilidade/exequibilidade de sua proposta pelo pregoeiro.

A planilha de custos deve identificar, fundamentalmente, dois grandes grupos de despesa: custos diretos e as despesas indiretas. O custo direto é todo o dispêndio que a empresa arca e que decorrem diretamente do contrato. Despesas indiretas são as que se referem aos dispêndios decorrentes da própria estrutura operacional da empresa e que são suportadas independentemente da celebração de um contrato, recebendo, porém, impacto deste. Nas planilhas de composição de custos, as despesas indiretas são identificadas no componente chamado de "BDI" – Bônus e Despesas Indiretas.

Importa destacar que, além da finalidade de planejamento financeiro do projeto – verificar a provável despesa do contrato que será colocado em disputa – a decomposição do preço final em planilhas de custo cumpre também o desiderato de permitir que a administração possa controlar o custo do contrato, permitindo a identificação de indícios de inexequibilidade nas propostas, e evitando o sobrepreço de custos unitários ou a prática do chamado "jogo de planilha".

Mas esse controle só é possível em relação aos custos diretos do contrato, pois, para controle das despesas indiretas seria necessário que o órgão licitante reunisse uma gama de informações das quais ele não tem ingerência, tais como: o valor de todos os contratos em execução da empresa, com identificação das respectivas taxas de BDI e o valor de cada despesa operacional que a empresa possui (locação de imóveis, seguros, salários dos seus empregados administrativos).

Portanto, é pelo custo direto que a administração contratante pode promover o controle financeiro do contrato. É lícito concluir que a planilha de custo servirá, a um só



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



tempo, ao planejamento da contratação e à gestão do contrato. Afinal, ao tempo da repactuação ou da prorrogação do contrato, será perfeitamente possível verificar a elevação efetiva dos custos diretos.

Ocorre, todavia, que assim como boa parte dos órgãos e entidades públicas, ao realizar a atividade de pesquisa de preços, adotou-se o seguinte método para apurar o valor estimado da contratação: encaminhamento das planilhas de custos em branco para as empresas do ramo pertinente de modo que estas as devolvessem devidamente preenchidas.

É fácil perceber que se a administração permite que as próprias empresas definam o seu custo direto, estarão elas possibilitadas de "encarecer" propositalmente tais custos, alvitando lucro sobre o que deveria ser custo direto. Assim, entende-se de bom alvitre que a administração, ela mesma, por meio dos seus técnicos, investigue o mercado em relação a cada custo (direto) unitário, pesquisando o preço médio da mão de obra que será empregada, dos materiais, insumos, EPs, tudo, a partir das mesmas fontes de pesquisa que seriam utilizadas caso a administração fosse adquirir tais itens de forma direta. Ressalta-se que uma fonte de dados muito importante para o balizamento de preços nessas contratações são os contratos celebrados tanto pelo órgão promotor da licitação como outros órgãos e entidades.

Quanto às despesas indiretas, a Administração deve observar o objeto específico que será licitado, atentando-se para as particularidades relativas ao local da sua execução, à complexidade do serviço, aos impostos usualmente incidentes sobre as empresas que atuam no segmento, etc. Ou seja, é preciso que a Administração identifique os custos indiretos que potencialmente podem incidir sobre a execução do objeto pretendido.

Feito isso, a Administração poderá estabelecer parâmetros objetivos para avaliar a aceitabilidade do BDI previsto na planilha, o que permite, também, a fixação de um percentual máximo a ser aceito para fins de classificação das propostas, conforme prevê o art. 40, X, da Lei de Licitações. Agora, é preciso entender que a Administração não indicará um percentual fixo para o BDI, até porque, por retratar os custos indiretos do futuro contratado, existe para este uma margem de liberdade para defini-lo. Nesse sentido foi o Acórdão nº 1.726/2008 - Plenário do Tribunal de Contas da União.

Assim, não cabe à Administração indicar um percentual a ser obrigatoriamente observado pelos licitantes. O que a Administração poderá fazer é, a partir dos estudos adequados feitos na etapa de planejamento, indicar um percentual máximo a ser aceito a título de BDI. Com essa medida, os interessados já sabem, de antemão, que os custos indiretos a serem indicados no certame terão um teto máximo de aceitação, de modo que suas propostas devem respeitar esse critério, sob pena de desclassificação.

Consequência disso tudo é que a Administração, para poder fixar um percentual máximo de BDI, deverá ter cautela na análise das particularidades do objeto pretendido. Do contrário, poderá restringir a licitação por indicar um BDI inexequível ou contratar proposta antieconômica por indicar um BDI excessivo.



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



Desta forma, **RECOMENDA-SE** que a área técnica, a partir de estudos adequados, indique o percentual máximo a ser aceito a título de BDI, estabelecendo parâmetros objetivos para avaliar a aceitabilidade, além de anexar a memória de cálculo do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) como anexo do edital.

**RECOMENDA-SE** que seja identificado o servidor responsável pelas pesquisas de preços de fls. 261-387 (informar o número da matrícula/contrato do servidor), bem como seja anexado o protocolo ou e-mail de solicitação das referidas cotações.

Ressalta-se que Autoridade Competente (Secretário Municipal de Administração) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente são juntados aos autos. É dever da autoridade competente zelar pela veracidade das informações carreadas ao processo.

Cumpra esclarecer que, ainda na fase interna do certame, compete à Administração proceder estudo detalhado sobre as características do objeto, modo de comercialização e preços praticados no mercado, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação.

Quando a Administração concluir pela necessidade de instauração de licitação deve verificar a possibilidade técnica e econômica de dividir o objeto em vários itens/lotos, permitindo que um número maior de interessados participe da disputa, o que, em decorrência, aumenta a competitividade e viabiliza a obtenção de melhores propostas.

Observa-se que a justificativa da aquisição por lotes consta às fls. 401-403 dos autos, assinada pelo Secretário Municipal de Administração (Cássio André de Oliveira), dispondo que *"considerando o objeto licitado, a divisão por lotes não reduz a competição, vez que todos os itens elencados no edital são comuns às empresas que atuam na prestação de serviços terceirizados com locação de mão de obra. Por outro lado, a divisão por itens é técnica e economicamente inviável para a gestão"*.

Frise-se que a organização dos lotes não pode acarretar cerceamento à participação no certame ou direcionamento da contratação, por conta da adoção do critério de menor preço 'por grupo' (lotos), e não 'por itens', em afronta ao princípio da divisibilidade, insculpido no arts. 23, § 1º, e 15, IV, da Lei 8.666/93 e na Súmula TCU 247, que orientam para a subdivisão do objeto em tantas parcelas quanto possíveis, a fim de aproveitar as peculiaridades do mercado, assegurando a participação de pequenos fornecedores e a economicidade nos gastos públicos.

Portanto, é importante que a área técnica analise a possibilidade de maior parcelamento do objeto com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, analisando-se detalhadamente cada lote a fim de verificar se o agrupamento estabelecido leva ao direcionamento do certame, sendo sempre evitada a quebra da isonomia entre os concorrentes.



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



Cabe observar, ainda, que segundo jurisprudência do TCU, “inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem relação entre si” (acórdão 5.260/2011-1ª Câmara).

O Acórdão 1680/2015-Plenário do TCU preconiza que o critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de se promover a adjudicação por item e evidenciadas razões que demonstrem ser aquele o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas, vejamos:

*“Representação formulada por licitante a respeito de possíveis irregularidades cometidas pelo Comando da 8ª Região Militar na condução de pregão eletrônico destinado a registro de preços para contratação de solução de infraestrutura de servidores de rede, contemplando o fornecimento de gabinetes (chassis), de servidores de rede em lâminas (blade) e de softwares de virtualização. Foram apresentadas pela representante cinco alegações de irregularidades que, após análise de oitivas pela unidade técnica, mostraram-se inexistentes ou sem suporte documental para fundamentá-las. No entanto, do exame da ata do pregão questionado, a unidade instrutiva constatou que a licitante vencedora, embora tenha oferecido o melhor preço global, ofertou preço unitário mais vantajoso em somente 11 (34,35%) dos 32 itens da licitação: nove dos dezessete itens do Lote 1 (revogado pelo órgão licitante antes mesmo do atendimento das oitivas) e dois dos quinze itens que compunham o Lote 2. Tal fato, consignou a unidade técnica, contraria a jurisprudência do TCU, a qual considera que a adjudicação por lote é, em regra, incompatível com a aquisição futura por itens, tendo em vista que alguns itens podem ser ofertados pelo vencedor do lote a preços superiores aos propostos por outros competidores (Acórdão 2695/2013-Plenário) e que nas licitações por lote para registro de preços, mediante adjudicação por menor preço global do lote, deve-se vedar a possibilidade de aquisição individual de itens registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço (Acórdão 343/2014-Plenário). Por se tratar de registro de preços, a unidade técnica propôs restringir adesões à ata de registro de preços do Comando da 8ª Região Militar, uma vez que a permissão integral pode levar a que outros órgãos da administração equivocadamente adquiram produtos para os quais a detentora da ata não ofertou preço mais vantajoso na fase de lances. No mérito, o Relator anuiu às conclusões da unidade instrutiva e colacionou julgado no sentido de se adotar preferencialmente o critério de adjudicação por item, admitindo-se o julgamento de menor preço por lote aos casos de comprovada inviabilidade do primeiro e evidenciada vantagem econômica, haja vista que na licitação por menor preço global do lote, a vantajosidade para a Administração somente se concretiza na medida em que for adquirido do licitante o lote integral dos itens, pois o preço é resultante da multiplicação de preços dos bens licitados pelas quantidades estimadas, configurando dano ao erário a compra de itens cujos preços registrados não sejam os menores ofertados na disputa (Acórdão 4.205/2014 - 1ª Câmara). Destacou, também, precedente do TCU com determinação ao Comando da 9ª Região Militar para que se abstenha, em licitação para registro de preços, de adotar como critério de adjudicação o de menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, sem demonstração da vantagem econômica dessa modelagem de certame (Acórdão 2.977/2012 - Plenário). O Tribunal, seguindo o voto do relator, decidiu determinar ao Comando da 8ª Região Militar que não adquira, individualmente, os itens do Lote 2 não adjudicados pelo melhor lance e se abstenha de autorizar adesão a quaisquer dos referidos itens, dando ciência ao referido Comando de que o critério de julgamento de menor preço por lote, como o verificado no Pregão Eletrônico 28/2014, somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de promover a*



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



*adjudica o por item e evidenciadas fortes razões que demonstrem ser esse o critério que conduzir  a contrata es economicamente mais vantajosas (Acórdão 1680/2015-Plenário, TC 030.513/2014-6, relator Ministro Marcos Bemquerer Costa, 8.7.2015)''.*

O Tribunal de Contas da União recomenda que a licita o seja procedida por itens sempre que econômica e tecnicamente viável, cabendo a Administra o, justificadamente, demonstrar a vantajosidade da op o feita.

Enfim, a licita o por itens deve ser econômica e tecnicamente viável, ou seja, a divisão do objeto em vários itens não pode culminar na eleva o do custo da contrata o, nem tampouco afetar a integridade do objeto pretendido ou comprometer a perfeita execu o do mesmo. Isso porque em determinadas situa es a divisão do objeto pode desnatur -lo ou mesmo mostrar-se mais gravosa para a Administra o, fatos esses que devem ser verificados e justificados pela autoridade competente.

Colaciona-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria:

*''O fracionamento das compras, obras e serviços, nos termos do   1  do art. 23 da Lei n. 8.666/93 somente pode ocorrer com demonstra o técnica e econômica de que tal op o   viável, bem como que enseja melhor atingir o interesse público, manifestado pela amplia o da concorrência.''*

Destaca-se que para a defini o do lote a Administra o deve agir com cautela, razoabilidade e proporcionalidade para identificar os itens que o integrarão, pois os itens agrupados devem guardar compatibilidade entre si, **observando-se, inclusive as regras de mercado para a comercializa o dos produtos, de modo a manter a competitividade necessária   disputa.** Em determinados casos **não   adequado o agrupamento de itens que, embora possuam o mesmo g nero, são produzidos e comercializados de forma diversa.** Todas as peculiaridades envolvidas devem, então, ser avaliadas, de modo a ampliar a competitividade e obter o menor preço possível.

Destaque-se que na licita o por itens/lotes, cada um   considerado como uma licita o aut noma e independente, que apenas se processa de forma conjugada em um único procedimento, conforme ensinamentos de Marçal Justen Filho:

*''Na licita o por itens, há um único ato convocatório, que estabelece condi es gerais para a realiza o de certames, que se processarão conjuntamente, mas de modo aut nomo. (...) A autonomia se revela pela faculdade outorgada aos licitantes de produzir propostas apenas para alguns itens. Os requisitos de habilita o são apurados e cada proposta   julgada em fun o de cada item. Há diversos julgamentos, tanto na fase de habilita o quanto na de exame de propostas. Mesmo que materialmente haja um único documento, haverá tantas decisões quanto sejam os itens objeto de avalia o. (...) Assim, por exemplo,   inválido estabelecer que o licitante deverá preencher os requisitos de habilita o para o conjunto global dos objetos licitados (eis que o julgamento se faz em rela o a cada item). (...) Outra*

  
1 STJ. RMS 34.417/ES. Segunda Turma.



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



*imposição defeituosa consiste na obrigatoriedade da formulação de propostas para o conjunto dos diferentes itens".<sup>2</sup>*

Verificada a conveniência de realizar uma licitação por itens ou lotes deve a Administração elaborar um edital único contemplando as condições gerais para o processamento do certame, bem como os requisitos específicos que deverão ser cumpridos para cada item/ lote, tanto em relação aos documentos de habilitação, se for o caso, como para as propostas a serem formuladas pelas licitantes.

Frise-se que devido à existência de um único edital, com as regras e exigências pertinentes a cada objeto (item/ lote) licitado, as mesmas deverão ser cumpridas integralmente, mas tão-somente no que tange a cada item/ lote em que a licitante decida participar.

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.

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo nosso)"*

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.

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª ed. Dialética: 2012, p. 311.



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



A lei n<sup>o</sup> 8.666/93, que institui normas para licita es e contratos da Administra o Pública, veda que os agentes públicos pratiquem atos tendentes a restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame, consoante se depreende da leitura de seu art. 3<sup>o</sup>:

*“Art. 3<sup>o</sup> A licita o destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a sele o da proposta mais vantajosa para a administra o e a promo o do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vincula o ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*”

**§ 1<sup>o</sup>   vedado aos agentes públicos:**

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convoca o, cláusulas ou condi es que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distin es em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos às 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;*

*II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991. (...) (Grifo nosso)”.*

O art. 30 da Lei n<sup>o</sup> 8.666/93 estabelece um **rol taxativo** referente   documenta o que pode ser exigida para comprova o da qualifica o técnica. Desse modo, não pode a Administra o criar hipóteses nele não previstas, sob pena de incidir na veda o legal do art. 3<sup>o</sup> da lei em comento. O dispositivo legal determina que:

*“Art. 30. A documenta o relativa   qualifica o técnica **limitar-se-  a:***

*I - registro ou inscri o na entidade profissional competente;*

*II - comprova o de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licita o, e indica o das instala es e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realiza o do objeto da licita o, bem como da qualifica o de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*

*III - comprova o, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informa es e das condi es locais para o cumprimento das obriga es objeto da licita o;*

*IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.*



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



§ 1º *A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:*

*I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;*

§ 2º *As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.*

§ 3º *Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.*

§ 4º *Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.*

§ 5º *É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.*

§ 6º *As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.*

§ 8º *No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.*

§ 9º *Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.*

§ 10. *Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração." (Grifo nosso)*

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:



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



*“Súmula nº 272/2012: 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”.*

A qualificação técnica da empresa encontra previsão legal na primeira parte do inciso II do art. 30 da Lei de Licitações. Assim, o edital pode prever a necessidade de apresentação de atestados para a *“comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento”*.

O TCU constantemente reafirma que a comprovação da capacidade técnica deve ser norteadada pelo art. 37, XXI da CF, que somente admite exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. **O Edital de licitação não pode conter exigência de qualificação técnica que não seja indispensável à garantia do cumprimento das obrigações contratuais e que não esteja prevista em lei.**

Destaca-se que o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser 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 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”*.

Ressalta-se que o item 57.1 “b.3” da Minuta de Edital prevê que *“para a comprovação do número mínimo de lote, será permitida a somatória de atestados, independente do período de execução e/ou emissão destes documentos, desde que cada atestado comprove período executório mínimo de 12 (doze) meses de serviços prestado”*. Destaca-se que em licitações de serviços de terceirização de mão de obra, é admitida restrição ao somatório de atestados para a aferição da capacidade técnico-operacional das licitantes, pois a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão não capacita a empresa, automaticamente, para a execução de objetos maiores. Contudo, não cabe a restrição quando os diferentes atestados se referem a serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação. Vejamos o entendimento do TCU:

*“Representação de licitante questionara a sua inabilitação em pregão eletrônico promovido pelo Ministério das Comunicações com o objetivo de contratar empresa especializada na prestação de serviços de vigilância patrimonial. Especificamente, foram discutidos itens do edital que exigiam a comprovação da capacidade técnico-operacional por meio da apresentação de um único atestado, ou seja, sem a permissão de que fossem somados quantitativos de vários atestados. O relator afirmou que o interesse de investigar a capacidade técnico-operacional de empresas prestadoras de serviços terceirizados é, primordialmente, o de avaliar a capacidade da licitante em*



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



gerir mão de obra. Adicionou que, para tratar dessa questão, o TCU constituiu grupo de trabalho com a participação de representantes de vários órgãos da Administração Pública, cujos resultados foram apreciados por intermédio do Acórdão 1214/2013-Plenário, quando foi recomendado à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorporasse à IN/MP 2/2008 que "seja fixada em edital, como qualificação técnico-operacional, para a contratação de até 40 postos de trabalho, atestado comprovando que a contratada tenha executado contrato com um mínimo de 20 postos e, para contratos de mais de 40 (quarenta) postos, seja exigido um mínimo de 50%". Após informar que a recomendação do TCU foi acatada com a edição da IN 6/2013-SLTI-MPOG, o relator asseverou que "resta permitida, portanto, a interpretação de que a exigência deveria ser demonstrada em uma única contratação, não se podendo, pois, considerar o somatório dos quantitativos referentes a mais de um atestado". Discorrendo sobre a razão desse entendimento, o relator justificou que "se uma empresa apresenta sucessivos contratos com determinados postos de trabalho, ela demonstra ter expertise para executar somente os quantitativos referentes a cada contrato e não ao somatório de todos". Em outros termos, prosseguiu o condutor do processo, "a demanda por estrutura administrativa dessa empresa está limitada aos serviços exigidos simultaneamente, não havendo que se falar em duplicação dessa capacidade operacional apenas porque determinado objeto executado em um exercício é novamente executado no exercício seguinte". Assim, divergindo da unidade técnica, o relator concluiu que não há como supor "que a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão capacite a empresa automaticamente para a execução de objetos maiores". Não obstante a conclusão, o relator reconheceu que exceção a esse entendimento deve ser feita quando os diferentes atestados referirem-se a serviços executados de forma concomitante. Em tais situações, "para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, é como se os serviços fossem referentes a uma única contratação". Exemplificando, o relator mencionou que "se uma empresa executa simultaneamente dez contratos de dez postos de serviços cada, cabe a suposição de que a estrutura física da empresa é compatível com a execução de objetos referentes a cem postos de serviços". No caso concreto, o relator admitiu que a empresa fora inabilitada indevidamente, pois os atestados por ela apresentados indicavam o gerenciamento concomitante de 49 postos de vigilância, em cinco diferentes contratos, atestados suficientes para demonstrar mais que o dobro do mínimo de vinte postos exigidos no edital. No entanto, como não restou caracterizada a prática de ato antieconômico e como o contrato já se encontrava em execução, o Tribunal, na linha defendida pela relatoria, entendeu que o interesse público vedava a retomada do procedimento licitatório. Acórdão 2387/2014-Plenário, TC 018.872/2014-0, relator Ministro Benjamin Zymler, 10.9.2014."

Portanto, **RECOMENDA-SE** que a área técnica reavalie o critério estabelecido para a somatória dos atestados, uma vez que não cabe restrição quando os diferentes atestados se referem a serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação. Deve ser observado, também, pela área técnica o posicionamento do relator ao afirmar que "se uma empresa apresenta sucessivos contratos com determinados postos de trabalho, ela demonstra ter expertise para executar somente os quantitativos referentes a cada contrato e não ao somatório de todos". Assevera, ainda, o relator que "a demanda por estrutura administrativa dessa empresa está limitada aos serviços exigidos simultaneamente, não havendo que se falar em duplicação dessa capacidade operacional apenas porque determinado objeto executado em um exercício é novamente executado no exercício seguinte".



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



O item 1.3.1 do Termo de Referência (fl. 443) dispõe que "o Município de Parauapebas também vem caminhando nesse sentido, de modernização dos processos através da terceirização das atividades-meio. Para isso iniciou o estudo da Reforma Administrativa do Município, que está sendo discutido pelo grupo de trabalho e comissão nomeada pelo Decreto 1186/2017, cujo resultado ensejará na revisão da Lei atual de Cargos e Salários e trará as alterações necessárias, inclusive referente a cargos que não serão mais objeto de concurso público e sim de contratação de empresa especializada na realização destes serviços". Atente-se que é vedada a contratação de atividades que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários, salvo quando se tratar de cargo extinto ou em extinção. Importante destacar que o objeto do contrato deve ser a prestação de serviços e não a contratação de mão de obra, sob pena de infringência ao art. 37, II da Constituição da República.

O item 1.4 do Termo de Referência (fl. 444) preconiza que "o caráter dos serviços deste termo a serem contratados é de natureza contínua, em função de sua essencialidade para a prestação dos serviços públicos aos munícipes e habitualidade presente na sua execução. Todas as unidades, para o seu funcionamento necessitam diariamente dos serviços de limpeza das instalações, do controle de acesso nas portarias, do transporte de documentos, servidores e materiais entre as unidades internas ou externas e para realização de atividades fora da unidade administrativa; no caso de unidades específicas, como as escolares, da preparação da merenda escolar, ou transporte e monitoramento de alunos das paradas até a escola. São atividades que, se interrompidas, inviabilizam o funcionamento da unidade ou a prestação de serviço. Sua execução, portanto, é habitual, contínua, vez que não tem data de início e fim, representando uma demanda permanente do município e também essencial, à medida que inviabilizam a execução das atividades e funcionamento das unidades".

Destaca-se que 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.

O art. 28, § 1º, inciso V, da Lei nº 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, estabelece o referido dispositivo legal que caso, tecnicamente não seja possível a subcontratação, a área solicitante deverá justificar a exceção. Observa-se que o item 1.5 do Termo de Referência (fl. 444) veda a subcontratação e apresenta os fundamentos técnicos que amparam a vedação.



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



O item 2 do Termo de Referência (fl. 445) dispõe que *"a vencedora do certame deverá manter no município uma base operacional, num raio não superior a 50 km da maior unidade do referido lote licitado. As licitantes deverão apresentar no envelope de habilitação declaração de cumprimento acima mencionado, no prazo de 30 dias após a assinatura do contrato"*. Entretanto, a fixação do raio de distância de localização de licitantes pode configurar restrição na hipótese de não contar com uma justificativa plausível, em razão do afastamento de licitantes, ferindo a isonomia, a competitividade, a impessoalidade e a busca da proposta mais vantajosa.

Frise-se que a citada condição não foi exigida como comprovação da qualificação técnico-operacional, mas mesmo assim é imprescindível a apresentação de justificativa no processo licitatório. Deste modo, **RECOMENDA-SE** que a área técnica justifique a necessidade da cláusula de restrição geográfica.

O doutrinador Marçal Justen Filho<sup>3</sup> explica que *"respeitadas as exigências necessárias para assegurar a proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas que, ainda, indiretamente, prejudiquem o caráter competitivo da licitação"*.

O item 5 do Termo de Referência (fl. 446) estabeleceu a visita técnica como obrigatória *"apenas para os imóveis onde estão localizadas as unidades de maior complexidade dos serviços, de modo a não gerar ônus excessivo aos licitantes"*. Ressalta-se que a Lei nº 8.666/93 autoriza, em seu art. 30, inc. III, a Administração Pública a exigir, como requisito de qualificação técnica, a comprovação de que a licitante realizou visita técnica no local onde serão cumpridas as futuras obrigações contratuais, em momento anterior à apresentação de sua proposta no certame.

A necessidade de estipulação dessa exigência é determinada pelo tipo de objeto/encargo que será realizado pelo futuro contratado, bem como as condições que envolvem o local onde ele será executado. Assim, se as condições do local forem peculiares e relevantes para a execução do contrato e não puderem ser expressas de modo detalhado e específico no instrumento convocatório, então, é de suma importância que os particulares conheçam pessoalmente, pois do contrário, restará inviável a identificação, pelo particular, do real esforço a ser empregado na execução do ajuste, o que prejudica o dimensionamento adequado dos custos, ensejando a elaboração de propostas imprecisas.

Contudo, não sendo este o cenário, ou seja, se a complexidade que envolve o local em que o contrato será executado não justificar a realização de visita técnica, então, essa exigência não deve ser feita, já que o próprio edital poderá indicar precisamente as condições locais para a execução do objeto.

É preciso reconhecer que a referida exigência limita o universo de competidores, uma vez que acarreta ônus excessivo aos interessados que se encontram em localidades distantes do local estipulado para o cumprimento do objeto. Em virtude disso, para que a visita técnica seja legal, é imprescindível a demonstração da indispensabilidade de sua realização para a perfeita execução do contrato. Nota-se que a Autoridade Competente (Cássio André de Oliveira) justificou no item 5 do Termo de Referência (fl. 446) que *"a realização da vistoria é necessária, pertinente e indispensável à correta execução do objeto licitado, tendo em vista que a descrição técnica do objeto e possibilitar aos licitantes que elaborem suas*

<sup>3</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª Ed., São Paulo: Dialética, 2010, p. 63.



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



*propostas de forma a atender tais necessidades, tendo em vista que os locais de execução dos serviços possuem características diferentes, e face à impossibilidade da Administração em disponibilizar fotografias, plantas e desenhos técnicos de todas as localidades”.*

Observa-se que o art. 37, inciso XXI da Constituição da República, reputa como legítima apenas as “*exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*”.

Nessa linha, o TCU tem se manifestado no sentido de que somente pode ser exigida a visita técnica em casos excepcionais, isto é, nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem. Sendo que, quando não for essa a situação concreta, mostra-se suficiente a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços. Veja-se trecho extraído do Acórdão nº906/2012 - Plenário<sup>4</sup>, no qual o Tribunal expediu as seguintes determinações ao ente licitante:

“*Abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto”.*

O Tribunal de Contas da União<sup>5</sup> entende que a vitória ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. As visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não uma obrigação imposta pela Administração, motivo pelo qual devem ser uma faculdade dada pela Administração aos participantes do certame.

Em Auditoria realizada nas obras de construção do Contorno Ferroviário de Três Lagoas/MS, viabilizada mediante convênio celebrado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) com o Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, fora identificada, dentre outros aspectos, possível restrição à competitividade da licitação - promovida pela Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul (Agesul) - face à “*exigência de atestado de visita ao local das obras, a ser realizada exclusivamente por responsável técnico pertencente ao quadro permanente das empresas licitantes, reunindo os potenciais interessados em duas datas distintas para realização de visitas coletivas*”. O relator manifestou

<sup>4</sup> TCU, Acórdão nº906/2012, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, DOU de 23.04.2012.

<sup>5</sup> Acórdão 234/2015-Plenário, TC 014.382/2011-3, relator Ministro Benjamin Zymler, 11.2.2015.



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



integral concordância com a análise promovida pela unidade técnica do TCU, "no sentido de que a jurisprudência deste Tribunal estabelece que a vistoria no local das obras somente deve ser exigida quando imprescindível, bem como o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição de tal atestado por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto". Ademais, prosseguiu: "a exigência de visita técnica é legítima, quando imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela administração no processo de licitação". No caso examinado, aduziu o relator que "a realização de visita técnica pouco contribui para o conhecimento do objeto, pois não seria possível aos interessados realizar exame minucioso dos 12,37 km do traçado da linha férrea a ser construída, levantando todas as eventuais interferências existentes. Ademais, trata-se de obra realizada em campo aberto, não havendo nenhuma restrição ao acesso ou necessidade de presença da Administração para que os potenciais interessados inspecionem o seu sítio e realizem os levantamentos que entenderem pertinentes". Sobre esse aspecto, ponderou o relator que "as visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração" (grifamos) e devem ser facultadas aos licitantes, "pois têm por objetivo servir de subsídio à elaboração da proposta de preços e dirimir eventuais dúvidas acerca dos projetos e demais elementos que compõem o edital". Em tal contexto, concluiu que a exigência "acarretou ônus excessivo aos interessados, restringindo o caráter competitivo do certame", evidenciado pelo comparecimento de apenas dois consórcios na sessão pública de abertura das propostas, um dos quais teve sua proposta desclassificada. Assim, o Tribunal, na linha defendida pelo relator, rejeitou as razões de justificativas apresentadas pelo coordenador de licitações e pelo procurador jurídico da AgeSul, sancionando-lhes com a multa capitulada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92.

Assim, entendendo a área técnica que a visita técnica é imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, **RECOMENDA-SE** que seja incluída no item 5 do Termo de Referência (fl. 446) a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto, já que se trata de um direito subjetivo da empresa licitante.

O item 5 do Termo de Referência (fl. 447) preconiza que "o atestado de vistoria consolidado deverá ser apresentado pela empresa licitante, no envelope proposta". Todavia, **RECOMENDA-SE** a adequação do referido item, uma vez que a Lei nº 8.666/93 autoriza, em seu art. 30, inc. III, a Administração Pública a exigir, como requisito de qualificação técnica, a comprovação de que a licitante realizou visita técnica no local onde serão cumpridas as futuras obrigações contratuais.

Observa-se que o item 6 do Termo de Referência (fl. 447) veda a participação de empresas em regime de consórcio, porém, **RECOMENDA-SE** que tal vedação seja



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



reavaliada, pois a permanência do item enseja justificativa devidamente fundamentada, conforme acórdão do TCU<sup>6</sup>, vejamos:

Fica ao juízo discricionário da Administração Pública a decisão, devidamente motivada, quanto à possibilidade de participação ou não em licitações de empresas em consórcio. Relatório de Auditoria do Tribunal tratou das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), especificamente do Lote 5, do Edital de Concorrência nº 12011/2011, realizada pelo Ministério da Integração Nacional - (MI). Uma das irregularidades apontadas foi a restrição à participação de empresas em consórcio. Segundo o MI, "a participação de empresas sob a forma de consórcio envolveria a discricionariedade da Administração", sendo que, conforme precedente jurisprudencial do TCU, "o juízo acerca da admissão ou não de empresas consorciadas na licitação dependerá de cada caso concreto". Ao concordar com a alegação apresentada, o relator registrou em seu voto que "há que se demonstrar com fundamentos sólidos a escolha a ser feita pelo gestor durante o processo de licitação no que toca à vedação da participação de consórcios, ou mesmo à sua autorização". Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada empreendimento, a partir de suas variáveis, tais quais o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra e a capacitação técnica dos participantes. Diante disso, a partir do que fora examinado pela unidade instrutiva, para o relator, "há que se ponderar para o fato de que cabe ao gestor definir qual o caminho a tomar relativamente à participação ou não de consórcios, de forma motivada no âmbito do processo licitatório". Nos termos do voto do relator, o Plenário manifestou sua anuência. Precedente citado: Acórdão nº 1246/2006, do Plenário. (Grifei)

Além disso, o item 9.3 da Minuta de Edital (fl. 406) admite expressamente a participação de consórcio, desde que atendidas as condições previstas no art. 33, da Lei nº 8.666/93.

O item 10 da Minuta de Edital (fl. 406) estabelece quem não poderá concorrer neste pregão, assim, **RECOMENDA-SE** a observância de recente entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>7</sup> no sentido de que a permissão à participação de cooperativas em licitações que envolvam terceirização de serviços com subordinação, pessoalidade e habitualidade, afronta os arts. 4º, inciso II, e 5º da Lei 12.690/2012, a Súmula TCU 281, o Termo de Conciliação Judicial entre a União e o Ministério Público do Trabalho, de 5/6/2003, e o art. 4º da IN-SLTI/MPOG 2/2008. Ressaltou, ainda, que a aparente economicidade dos valores ofertados pelo licitante nesses casos não compensa o risco de relevante prejuízo financeiro para a Administração Pública advindo de eventuais ações trabalhistas. Vejamos o Acórdão:

O TCU apreciou representação acerca de irregularidades ocorridas em pregão eletrônico promovido pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), cujo objeto era o registro de preços para contratação de serviços especializados de suporte e administração da infraestrutura de

<sup>6</sup> Acórdão n.º 1165/2012-Plenário, TC 037.773/2011-9, rel. Min. Raimundo Carreiro, 16.5.2012.

<sup>7</sup> Acórdão 2260/2017 Primeira Câmara, Representação, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.



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



dados, administração de dados e banco de dados, e Operação em Segurança da Informação. A representante questionara a adjudicação do objeto a uma cooperativa, ante a cláusula contida no subitem 5.2.6 da versão inicial do edital, que vedava a participação no certame de sociedades dessa natureza. Ao analisar a questão, o relator observou que o aludido item do edital original estabeleceu que não seria permitida a participação de sociedades cooperativas, considerando a vedação contida no Termo de Conciliação Judicial firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a União, anexo ao edital, e a proibição do art. 4º da Instrução Normativa SLTI/MPOG 2, de 30/4/2008. O Termo de Conciliação Judicial deixa claro que a proibição da terceirização de serviços a cooperativas de trabalho se deve, entre outras razões, aos riscos relacionados a reclamações trabalhistas que poderão ser eventualmente ajuizadas, com o potencial de gerar graves prejuízos financeiros ao erário. Dessa forma, o relator ponderou que, *“ainda que, em um primeiro momento, os valores ofertados por cooperativas pareçam economicamente vantajosos, não há que se falar em economicidade, mas, sim, em risco de relevante prejuízo financeiro para a administração pública advindo de eventuais ações trabalhistas”*. Ponderou, ainda, que a *“administração pública não pode se valer da contratação de cooperativas de trabalho nos casos em que há risco de lesão a direitos trabalhistas, tendo em vista os princípios da moralidade, da legalidade e da economicidade, bem como a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho, insculpidos nos arts. 1º, incisos III e IV, e 5º, caput, da Constituição Federal”*. Ao final, o Colegiado, anuindo à proposição do relator, deliberou, entre outras medidas, no sentido de determinar ao ITI que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do citado pregão eletrônico e adote providências com vistas à realização de nova licitação destinada à substituição do ajuste, tomando as cautelas necessárias para evitar a recorrência, entre outras, da seguinte irregularidade: *“permissão à participação de cooperativas de trabalho no certame, em afronta aos arts. 4º, inciso II, e 5º, da Lei 12.690/2012, à Súmula 281 do TCU, ao Termo de Conciliação Judicial entre a União e o Ministério Público do Trabalho, de 5/6/2003, e ao art. 4º da Instrução Normativa 2/2008 SLTI/MPOG (Acórdão 2260/2017 Primeira Câmara, Representação, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)”*.

O Preâmbulo da Minuta de Edital informa que a presente licitação será do tipo menor preço por lote (fl. 404) e o item 35 da Minuta de Edital (fl. 411) dispõe que os preços serão indicados conforme a planilha de formação de preços de que trata o Anexo I. Entretanto, o Anexo I não está organizado em lotes, motivo pelo qual se **RECOMENDA** que o citado anexo seja retificado, obedecendo-se a organização dos lotes apresentados no Termo de Referência.

Nota-se que o item 56.11, a.1.3, c, da Minuta de Edital (fl. 416) estabelece os índices econômicos que deverão ser comprovados, contudo, **RECOMENDA-SE** que seja apresentada a devida justificativa para adoção dos referidos índices, obedecendo-se o disposto no art. 31, § 5º, da Lei 8.666/93, que preconiza o seguinte:

*“§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente*



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



*adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação." (Grifamos)*

Ressalta-se que os índices econômicos indicados na Lei 8.666/93, notadamente no artigo 31, §§ 1º e 5º, destinam-se exclusivamente à seleção dos licitantes com capacidade econômico-financeira suficiente a assegurar a execução integral do contrato. O objetivo, portanto, é prevenir a Administração Pública para que empresas aventureiras e sem quaisquer responsabilidades ou respaldo financeiro, pudessem vir a participar e vencer o certame e, durante a execução da obrigação contratada, não apresentassem capacidade para concluir o objeto da obrigação. Por oportuno, destaca-se que é vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

O item 56.11, a.1.3, b, da Minuta de Edital (fl. 416) exige a comprovação de **patrimônio líquido mínimo correspondente a 8% (oito por cento)**, enquanto o item 56.12 da Minuta de Edital (fl. 417) disciplina a obrigatoriedade de comprovação de capital social mínimo ou patrimônio líquido com valor de 10% (dez por cento). Portanto, **RECOMENDA-SE** que seja corrigida a divergência apontada, observando-se o disposto no art. 31 da Lei 8.666/93.

Frise-se que o Tribunal de Contas da União, já se posicionou, repetidas vezes, no sentido de que o edital não pode exigir garantia de manutenção da proposta e capital social ou patrimônio líquido simultaneamente para habilitação dos licitantes, como consta, por exemplo, no recente Acórdão 2.743/2016, Relator: Min. Marcos Bemquerer:

*"9.3. dar ciência ao ICMBio de que, para fins de habilitação econômico-financeira, a exigência cumulada de capital social mínimo, ou de patrimônio líquido mínimo ou de garantia de proposta fere o disposto no art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993."*

O item 79.6 da Minuta de Edital (fl. 421) 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)".* Sendo assim, **RECOMENDA-SE** que seja justificada pela Autoridade competente a inserção do item 79.6 da Minuta de Edital.

**RECOMENDA-SE** que a redação do item 82.8 da Minuta de Edital (fl. 423) e do item 1.8 da Cláusula Sétima da Minuta de Contrato (fl. 581) seja ajustada, uma vez que está previsto no tópico "dos encargos do contratante", porém, aproxima-se mais de um



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



encargo da contratada, pois menciona a obrigação de manter todas as condições de habilitação e de qualificação técnica exigidas neste pregão.

O item 36.2 da Minuta de Edital (fl. 411) e o item 2 da Cláusula Segunda da Minuta de Contrato (fl. 580), que fazem referência à aplicação do IGPM, conflitam com a previsão do item 94.2 da Minuta de Edital (fl. 425) e do item 1.2 da Cláusula Décima Terceira da Minuta de Contrato (fls. 584), bem como da Cláusula Sexta da Minuta da Ata de Registro de Preços (fl. 591), que elegem outro índice (IPCA). Sendo assim, **RECOMENDA-SE** que seja sanada a divergência apontada, retificando-se as Minutas de Edital e Contrato Administrativo com relação aos itens supracitados.

Observa-se que o Tribunal de Contas da União<sup>8</sup> proferiu decisão recente no sentido de que é lícita a previsão contratual de retenção pela Administração de pagamentos devidos à contratada em valores correspondentes às obrigações trabalhistas e previdenciárias inadimplidas, incluindo salários, demais verbas trabalhistas e FGTS, relativas aos empregados dedicados à execução do contrato. Vejamos:

*“Representação formulada por licitantes noticiara supostas irregularidades cometidas pela Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), no âmbito do Pregão Presencial 14/2013, destinado à contratação de empresa responsável pela coleta seletiva, transporte e destinação final de resíduos. Entre as falhas consideradas não elididas, a unidade técnica do TCU apontou a ocorrência de “retenção de valores devidos à contratada, em decorrência de propositura de ações trabalhistas” e propôs que essa previsão fosse excluída do edital, por considerá-la incabível. Embora também tenha se posicionado pela irregularidade especificamente dessa previsão, ponderou o relator que “não procede o argumento de que a retenção de pagamentos devidos à contratada é ilegal, por não constar do rol do art. 87 da Lei 8.666/1993. A retenção de pagamentos não integra as hipóteses contidas no referido preceito legal exatamente por não se caracterizar uma sanção administrativa. A natureza da retenção é preventiva e acautelatória. Destina-se a evitar que a inadimplência da contratada com suas obrigações trabalhistas cause prejuízo ao erário. Tanto não é sanção que, comprovados os pagamentos das obrigações trabalhistas, os valores retidos são imediatamente liberados. Os valores retidos têm somente duas destinações possíveis: pagamento à contratada, assim que comprovar que cumpriu suas obrigações, ou pagamento aos seus empregados, caso as circunstâncias assim recomendem”. Argumentou ainda o relator que “a retenção integral dos pagamentos à contratada só é admissível nas hipóteses de inadimplemento de obrigações trabalhistas com valores superiores aos devidos pela Administração e de desconhecimento do montante inadimplido” e salientou que “a retenção integral não pode dar-se por prazo indeterminado, à exceção da hipótese de inadimplemento em valores superiores aos devidos à Administração, justamente para não caracterizar enriquecimento ilícito da Administração. Como regra, a medida deve ser mantida por prazo suficiente para quantificação das obrigações não adimplidas, após o que deverá ser convertida em retenção parcial”. Nesse passo, entendeu o relator que convém “prever, no instrumento convocatório e na minuta de contrato, retenção e pagamento direto aos empregados, para que as prestadoras de serviços continuados não possam alegar que desconheciam essas faculdades no elaborar suas propostas”.*

<sup>8</sup> Acórdão 3301/2015-Plenário, TC 033.728/2013-5, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 09.12.2015.



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



No entanto, no caso específico dos autos, a cláusula questionada previa retenção dos valores reclamados judicialmente pelos empregados, os quais, segundo o relator, não apresentam necessariamente correspondência com os efetivamente devidos pela empresa, costumando ser bem mais elevados dos que os devidos, de sorte que a retenção se mostraria desproporcional e onerosa. Diante dessas observações, acolheu o Plenário a proposta do relator de determinar à Ceagesp que republicasse o edital apenas após a adoção de algumas medidas saneadoras, dentre as quais a exclusão da cláusula em apreço. Na mesma assentada, o Tribunal recomendou à Ceagesp que adotasse os seguintes procedimentos, para se resguardar contra dívidas trabalhistas da prestadora de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (subitem 9.3 do *decisum*): a) prever nos contratos, de forma expressa: autorização para retenção de pagamentos devidos em valores correspondentes às obrigações trabalhistas inadimplidas pela contratada, incluindo salários e demais verbas trabalhistas, previdência social e FGTS, concernentes aos empregados dedicados à execução do contrato; autorização para realização de pagamentos de salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos empregados da contratada, bem assim das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando estes não forem adimplidos; provisionamento, em conta vinculada, de valores relativos a férias, décimo terceiro e multa sobre o FGTS, na forma prevista no art. 19-A, inciso I, da IN/SLTI/MP 2/08, com redação dada pela IN/SLTI/MP 6/13; b) 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 sociais e FGTS, quando não for possível a realização desses pagamentos pela própria Administração, dentre outras razões, por falta da documentação pertinente, tais como folha de pagamento, rescisões dos contratos e guias de recolhimento; c) fazer constar dos contratos cláusula de garantia que assegure pagamento de: prejuízos advindos do não cumprimento do contrato; multas punitivas aplicadas pela fiscalização à contratada; prejuízos diretos causados à contratante decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; e obrigações previdenciárias e trabalhistas não honradas pela contratada; d) caso sobrevenham, durante a vigência contratual, ações trabalhistas promovidas por empregados dedicados ao ajuste, considerando o teor dos pleitos, investigar se há irregularidades no pagamento de verbas trabalhistas, solicitando os documentos correspondentes (vide art. 34, § 5º, inciso I, "c", da IN/SLTI/MP 2, com redação dada pela IN/SLTI/MP 6); comprovada a inadimplência, reter pagamentos devidos em valores correspondentes às obrigações trabalhistas inadimplidas."

Por conseguinte, **RECOMENDA-SE** que conste no tópico "do pagamento" a previsão de retenção de valores devidos à contratada, em decorrência de propositura de ações trabalhistas, em conformidade ao entendimento previsto no Acórdão 3301/2015-Plenário-TCU.

**RECOMENDA-SE** que a Minuta de Edital e seus anexos sejam devidamente rubricados pelo Pregoeiro.

Ressalta-se que os documentos de fls. 437-438, aparentemente, não apresenta nenhuma relação com o presente processo.



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



**RECOMENDA-SE** que o item 1 da Cláusula Décima Segunda da Minuta de Contrato (fl. 583) e a Cláusula Quinta da Minuta da Ata de Registro de Preços (fl. 591) sejam excluídos, visto que se referem a acontecimento (visita técnica) que antecede a assinatura da Ata de Registro de Preços e do Contrato Administrativo.

O Parágrafo Primeiro da Cláusula Segunda da Minuta da Ata de Registro de Preços (fl. 590) trata da locação de equipamento e caminhões, portanto, **RECOMENDA-SE** que seja retificado e adaptado ao objeto da presente licitação.

Consta nos autos às fls. 61-63 o Convênio de Cooperação Técnica nº 013/2016, que tem por objeto a cooperação entre os partícipes para a cessão de servidor público municipal ocupante da função de Assistente Social pelo conveniado (Município de Parauapebas) para o conveniente (Tribunal de Justiça do Estado do Pará), todavia, observa-se que na planilha de demanda do Gabinete (fls. 37-38) constam 4 (quatro) auxiliares de serviços gerais, 1 (um) motorista, 4 (quatro) controladores de acesso dia 12X36 e 2 (dois) controladores de acesso noite 12X36. Desta forma, **RECOMENDA-SE** a juntada do Convênio de Cooperação Técnica referente aos profissionais previstos no Pregão Presencial nº 9/2017-006 SEMAD, bem como outros termos de cooperação técnica relacionados ao presente processo, caso exista.

Destaca-se que o item 1.3.2 do Termo de Referência (fls. 443-444) dispõe que *"foi realizada vistoria "in loco" pela equipe técnica da SEMAD em todas as unidades do município de Parauapebas para conhecimento das instalações/atividades desenvolvidas e levantamento, dentre outras informações, do horário de funcionamento, fluxo diário de pessoas e funcionários, quantidade de pessoas alocadas na realização dos serviços objeto deste edital e sua carga horária. A partir da vistoria de cada unidade, foram discutidos dados atuais para determinação dos quantitativos necessários em cada unidade, já considerando as diferenças de carga horária e escalas existentes no município e o padrão para empresas privadas. (...) Com a definição inicial de quantidades de mão de obra necessária, a demanda referente a cada unidade foi encaminhada para as secretarias para avaliação das respectivas equipes e autorizações pelos secretários. Após esta fase, foram discutidas as peculiaridades conforme histórico e informações apresentados pelos técnicos, realizadas as devidas revisões e recolhidas todas as autorizações dos ordenadores para inclusão das demandas neste processo licitatório, que se encontram anexo deste Termo de Referência"*. Depreende-se do Termo de Referência que cada secretaria interessada encaminhou a sua demanda com base na necessidade atual do órgão, assim sendo, **RECOMENDA-SE** que seja reavaliada pela área técnica a necessidade de se processar a presente licitação pelo Sistema de Registro de Preços, já que o art. 2º, inciso I, do Decreto Municipal nº 071/2014, define que *"o Sistema de Registro de Preços - SRP - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviço e aquisição de bens, para contratações futuras"*.

Observa-se que recentemente foi analisado por esta Procuradoria Geral o Pregão nº 9/2017-019 SEMSA, cujo objeto é o Registro de Preço para contratação de empresa especializada em serviços contínuos de higienização e limpeza hospitalar nas áreas do Hospital Geral de Parauapebas, Hospital Municipal e Unidades de Pronto Atendimento da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas, Estado do Pará. Destarte, **RECOMENDA-SE** que cada item que compõe o lote 03 deste pregão seja rigorosamente reavaliado pela área técnica, sendo que não estará autorizada a licitação dos itens contemplados no Pregão nº 9/2017-019, pois não será admitido sobreposição de objeto.



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



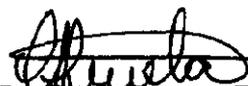
**RECOMENDA-SE** que o Termo de Referência seja corrigido antes da publicação do edital, realizando-se as adequações recomendadas no parecer jurídico, além de revisar detalhadamente as obrigações e responsabilidades da contratante e da contratada, bem como as disposições quanto à mão de obra a ser alocada para a prestação de serviços, evitando-se qualquer tratamento que possa denotar pessoalidade e subordinação direta, uma vez que o trabalhador é funcionário da empresa que se pretende contratar através do presente pregão. Frise-se que a área técnica de cada secretaria envolvida deve ser consultada quanto às peculiaridades técnicas do objeto licitado, especialmente a Secretaria Municipal de Saúde e Educação, incluindo-se no Termo de Referência todas as exigências necessárias à regular execução do contrato, desde que encontre amparo legal.

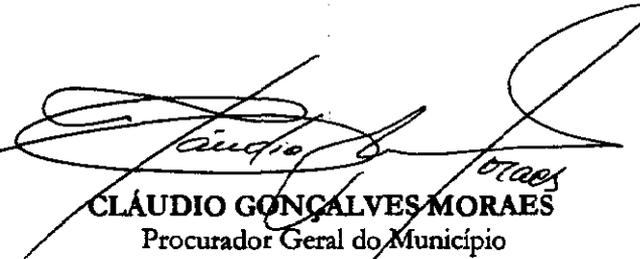
E, por fim, recomenda-se que, após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, o processo seja revisado na íntegra, evitando-se divergências entre o Termo de Referência, Minuta de Instrumento Convocatório, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta de Contrato Administrativo.

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preço para contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, controle de acesso, copeiragem, preparo e distribuição de refeições, inclusive escolar, serviços de transporte e serviços de monitoramento escolar, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 9/2017-006 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 as recomendações desta Procuradoria Geral.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 05 de Outubro de 2017.

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

  
**CLÁUDIO GONÇALVES MORAES**  
Procurador Geral do Município  
OAB/PA 17.743  
Dec. 001/2017