

**PARECER JURÍDICO PRELIMINAR****PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO nº 013/2017 e 014/2017 (cota 25%)****Solicitante: Departamento de Compras e Licitações****Assunto: Análise de Minuta de Edital de Licitação e demais documentos acostados nesse momento inicial**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO PRESENCIAL Nº 004/2017 E N.º 005/2017 (COTA 25%). AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL E SEUS SUPRIMENTOS PARA A PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES, ESTADO DO PARÁ – PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES. APROVAÇÃO DO EDITAL, TERMO DE REFERENCIA E DEMAIS DOCUMENTOS CONDICIONADOS À MODIFICAÇÕES ESPECIFICAMENTE QUANTO À PESQUISA DE PREÇOS- JUSTIFICATIVA CIRCUNSTANCIADA DEMONSTRANDO DETALHADAMENTE OS MOTIVOS QUE LEVARAM A ADMINISTRAÇÃO COTAR PREÇOS COM APENAS 02 FORNECEDORES OU, SE FOR O CASO, REALIZAR A COTAÇÃO DA PLANILHA DE PREÇOS COM, PELO MENOS, MAIS UM FORNECEDOR. APROVAÇÃO COM RESSALVA.

RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento licitatório exclusivo para microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, na modalidade pregão presencial, com vistas à contratação de empresa especializada para aquisição de combustíveis e seus suprimentos no critério “**menor preço por item, pelo Sistema de Registro de Preço**”, para o Município de Breves.
2. Os autos, contendo 03 (três) volumes, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos:
 - Processo Administrativo 13/ Combustíveis e seus suprimentos. Exclusivo
 - Processo Administrativo 14/Combustíveis e seus suplementos. Cota 25%.
 - Termo de Referencia nº 002/2017 (para ambos os processos)
3. Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a municipalidade no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados até essa fase da licitação.

ANÁLISE JURÍDICA



I. VERIFICAÇÃO PRELIMINAR

Titularidade das Empresas

4. Ainda na fase de planejamento da contratação, recomenda-se à Administração a precaução de averiguar e informar a titularidade das empresas que concorrerão ao processo licitatório.

Parcelamento do objeto

5. À luz da Lei nº 8.666/93, as contratações da Administração Pública devem, em regra, ser parceladas sempre que o objeto for divisível em partes menores e independentes, sem que isto acarrete prejuízo ao conjunto a ser licitado. O objetivo do parcelamento é melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, sem perda da economia de escala¹.

6. Assim, após avaliação técnica, caso se conclua que o objeto pode ser dividido e individualizado em partes menores, o Município deve realizar licitações distintas para cada de compra, obra ou serviço, ou conjunto desses (ou para conjunto de itens, etapas ou parcelas).

7. Nesta situação, é importante não esquecer que sempre deve ser preservada a modalidade pertinente para a execução de todo o objeto da contratação. Devem ser somados os valores correspondentes aos itens parcelados e definida a modalidade de licitação adequada ao total. Em seguida, deverão ser realizados tantos processos licitatórios quantos forem necessários.

8. Ainda quanto ao tema, vale asseverar que o TCU tem reiterado que é obrigatória a admissão da adjudicação por item nos editais de licitações cujo objeto se mostre passível de divisão. É este o entendimento consolidado por meio da Súmula nº 247, *in verbis*:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de

¹ “Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

(...)

§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA

licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

9. Deduz-se, portanto, que se o produto objeto da licitação abranger uma gama de outros serviços, deve a municipalidade avaliar a possibilidade de parcelar o objeto da disputa. Após essa análise, caso conclua que a divisão acarretará prejuízo para o conjunto, incumbe à Administração consignar expressamente nos autos os motivos de ordem técnica e/ou econômica que dão sustentação a sua decisão².

10. Idêntico critério deve nortear o gestor público se o objeto da licitação abarcar o fornecimento de materiais e equipamentos que representem percentual expressivo do custo total. Via de regra, essa situação também deve ensejar a realização de contratações distintas, salvo justificativa técnica ou econômica que afaste tal exigência.

11. No caso em tela, embora não caiba à Procuradoria imiscuir-se nos elementos técnicos que motivaram a decisão administrativa, cumpre consignar que o Município de Breves apresentou a justificativa para dividir a licitação de mesmo objeto, realizando duas licitações. Portanto, os autos se encontram regularmente instruídos neste tocante, no que tange aos seus aspectos jurídico-formais.

12. Lei complementar nº 123/2006, com as alterações da Lei Complementar nº 147/2014:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

.....

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

13. O pregão consiste em modalidade de licitação para a aquisição de bens comuns no âmbito Municipal.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA

No tocante à escolha da modalidade pregão, os fundamentos estão assentados em dois aspectos: (1) a possibilidade jurídica de caracterização do objeto como um serviço comum, nos termos da Lei nº 10.520/2002; e (2) a necessidade de se contratar aquele que oferecer o menor valor pelo serviço, dentro dos parâmetros objetivamente fixados no edital.

Destarte o elencado acima, infere-se que o pregão é a modalidade de licitação instituída pela Lei Federal nº 10.520/2002, restrita à contratação de bens e serviços comuns, com disciplina e procedimentos próprios, visando a acelerar o processo de escolha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas, aplicando-se subsidiariamente, as normas da Lei nº 8.666, de 1993.

A Própria Lei nº 10.520, em seu art. 1º, esclarece o que se deve entender por “bens e serviços comuns”.

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Para melhor definição do que se considera “serviços comuns”, elenca-se ainda as os ensinamentos da doutrina que muito tem estudado a abrangência de tal expressão. Citem-se as considerações de José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra “Manual de Direito Administrativo”, para quem a amplitude do termo “serviços comuns” permite a adoção do pregão para praticamente todos os serviços.

“A definição legal sobre o que são bens e serviços comuns está longe de ser precisa, haja vista que as expressões contidas são aquelas “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Para especificar quais os bens e serviços comuns, e diante da previsão legal de ato regular, foi expedido o Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000 (Publ. em 09/08/2000). No anexo, onde há a enumeração, pode-se constatar-se que praticamente todos os bens e serviços foram considerados comuns; poucos, na verdade, estarão fora da relação, o que significa que o pregão será adotado em grande escala, (...)”(*Filho, José dos Santos Carvalho, manual de Direito Administrativo, Rio de Janeiro; Lúmen Juris, p, 2007*).

14. São considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

15. O enquadramento do objeto da licitação como bem comum, por sua vez, implica a análise do mercado e do conhecimento dos padrões de desempenho e de qualidade estabelecidos em normas técnicas ou por usualmente aceitos.

Compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto



corresponde ao fim almejado, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

16. Da adoção do Sistema de Registro de Preços:

A Lei de Licitações cuida, em seu inciso II, art. 15, do dever, sempre que possível, de procedimento de compras pelo Sistema de Registro de Preços – SRP, visando à economicidade e eficiência. Vejamos:

“Art. 15 . As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II – ser processadas através do sistema de registro de preços.”

(...)

§ 1o O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2o Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3o O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

Esclarece-se que não nos foi informado a existência ou não de regulamentação no âmbito municipal do SRP, e se positivo não nos foi encaminhado referida regulamentação, o que nos impossibilita de análise nestes termos.

A flexibilidade na contratação pelo Poder Público é fator marcante do sistema de registro de preços, tendo em vista as necessidades imprevisíveis e as dificuldades de planejamento encontradas pelos órgãos integrantes da Administração. Esta não está obrigada a adquirir o produto ou serviço e o licitante não está vinculado eternamente.

Pode-se dizer portanto, baseando-se nas informações trazidas pelo Departamento de Compras e Licitações, no Termo de Referência e na minuta do edital que analisamos que resta evidenciada a adequação do objeto em comento ao sistema de Registro de Preços.

No entanto surge uma dúvida se a administração pública poderá licitar por meio do SRP mesmo sem ter editado o respectivo Decreto Municipal regulamentando o mesmo? Temos que a resposta é SIM, pois o § 3º, do art. 15, da Lei nº 8.666/1993 é autoaplicável. Desse modo poderá realizar a licitação em comento mesmo sem as respectivas regulamentações por decretos. No entanto, deverá disciplinar expressamente no Edital todos os requisitos necessários para realização do certame pelo SRP.

O Superior Tribunal de Justiça, por intermédio de sua Segunda Turma, São Paulo, proferiu decisão no MS nº 15.647, transcrito abaixo, no sentido da auto aplicabilidade do referido art. 15 e das limitações possíveis em face do § 3º, art. 15 da Lei nº 8.666/1993.

“Decisão no MS nº 15.647 Administrativo - Licitação - Sistema de Registro de Preço: Artigo 15, Lei 8.666/1993 - Limitações. 1. O regime de licitações por registro de preços foi ampliado pelos

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA**

Decretos Regulamentadores nºs 3.931/2001 e 4.342/2002, sendo extensivo não só a compras, mas a serviços e obras. 2. Embora autoaplicável, o art. 15 da Lei 8.666/93 pode sofrer limitações por regulamento estadual ou municipal, como previsto no § 3º. 3. Sociedade de economia mista que, na ausência de norma própria, submete-se aos limites municipais, se não contrariarem eles a Lei de Licitações. 4. Legalidade do Decreto nº 17.914/93, do Município de São Paulo, que afastou a incidência do registro de preço para a execução de obras. 5. Recurso ordinário improvido

17. No caso vertente, pressupõe-se correta a manifestação sobre a natureza comum dos bens a serem contratados, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos à licitação proposta.

III. DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PREGÃO

18. O pregão é regido pela Lei nº 10.520/2002, o Decreto nº 3.555/2000, e, subsidiariamente, a Lei nº 8.666/93.

19. Os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidos no art. 3º da Lei nº 10.520/2002, que assim dispõe:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - **dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I** deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - **a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio**, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

20. A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

21.

Da justificativa da contratação

22. A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, que dispõe sobre a contratação de serviços por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, estabelece diretrizes para a justificativa da necessidade da contratação de serviços. Vejamos:

Art. 15 O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA**

I - a justificativa da necessidade da contratação, dispondo, dentre outros, sobre:

- a) motivação da contratação;
- b) benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação;
- c) conexão entre a contratação e o planejamento existente, sempre que possível; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)
- d) agrupamento de itens em lotes, quando houver; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)
- e) critérios ambientais adotados, se houver;
- f) natureza do serviço, se continuado ou não;
- g) inexigibilidade ou dispensa de licitação, se for o caso; e
- h) referências a estudos preliminares, se houver.

(sem grifo no original)

23. Sobre a justificativa da necessidade da contratação, extrai-se também, da legislação de regência, tratar-se de ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração), a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam.

24. Nos autos, a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação e dos benefícios dela resultantes, foi realizada na aquisição dos produtos solicitados e descritos nos autos, tendo em vista a necessidade constante e regular de abastecimento e lubrificação dos veículos que compõem a frota Municipal tendo por escopo a continuidade dos serviços prestados à população, bem como a manutenção corretiva dos veículos; o que garante maior vida útil as peças e componentes destes.

Promover o abastecimento de veículos rodoviários, aquaviários, maquina e equipamentos para atender as atividades fins do Município de Breves, além de promover o deslocamento de servidores em atividades inerentes à administração municipal.

25. Verifica-se ainda a chancela da autoridade competente à justificativa apresentada encontrando-se de modo que se pode considerar atendida a exigência normativa neste quesito, ao menos no que tange aos seus aspectos jurídico-formais.

26. É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder a real demanda do município, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades deste, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

27. A Lei nº 10.520/2002 (art. 3º, I) determina também que a autoridade competente estabeleça, de modo motivado, as exigências de habilitação/qualificação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do futuro contrato. Referidos quesitos foram plenamente atendidos.

Do Termo de Referência e da definição do objeto

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA**

28. O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.
29. Orienta o art. 14 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 que ele seja, preferencialmente, elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado (normalmente em exercício na área requisitante) e, posteriormente, aprovado pela autoridade competente.
30. Em atendimento à exigência legal, foi juntado nos autos o Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida, devidamente aprovados pelas autoridades competentes.
31. Ainda quanto ao Termo de Referência, infere-se do art. 8º, III, “a” do Decreto nº 3.555/2000 que balizará a definição do objeto do certame pela autoridade competente, exigida na Lei do Pregão. Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.
32. Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do município, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Procuradoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.
33. Convém lembrar que o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666/93, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal, a correta definição do objeto impõe a apresentação dos quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente.
34. Prosseguindo, vale mencionar que é no Termo de Referência que se prevê o regime de execução do contrato pleiteado. Nos autos, a Administração consignou que será adotado nos termos do item 4 – MODO DE FORNECIMENTO E ABASTECIMENTO. O requisito fora devidamente atendido.

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

35. A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.
36. A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.
37. Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos³.

³ Neste sentido, esclarece o PARECER Nº 02/2012/GT359/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 30 de julho de 2012, que “*deve a Administração, quando da realização da pesquisa de preços, considerar todas as variáveis correlacionadas, tais como as quantidades pretendidas, prazos e forma de entrega, propiciando que eventuais ganhos de escala advindos de grandes aquisições públicas, por exemplo, reflitam em redução nos preços obtidos pelas cotações prévias ao certame*”.

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA**

38. Assim, para evitar distorções, “além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”⁴, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

39. Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).

40. Para fins de documentação, devem ser acostados nos autos:

- a) A identificação do servidor responsável pela cotação (AC-0909-10/07-1);
- b) A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números de telefones (AC-3889-25/09-1);
- c) Indicação dos valores praticados (AC-2602-36/10-P) de maneira fundamentada e detalhada (AC-1330-27/08-P);
- d) Data e local de expedição dos orçamentos apresentados (AC-3889-25/09-1).

41. Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para acobertá-la.

42. Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame⁵, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

43. A propósito do orçamento estimativo, é recomendável que a Administração faça constar dos editais dos pregões as planilhas que o detalham, constando os preços unitários considerados, ou a informação do local onde os interessados poderão obtê-las, em observância ao princípio da publicidade. Ressalta-se que tais planilhas devem ser obrigatoriamente acostadas no processo administrativo que fundamenta a licitação, após a fase de lances.

44. Ainda no tocante ao custo previsto para a contratação, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 (art. 15, XII) aponta que a Administração deverá informar o valor máximo global e mensal, estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços.

Com relação à pesquisa de preços Inclusive, o TCU, em diversas oportunidades, defendeu a utilização da cotação junto ao mercado como forma preferencial de pesquisa destinada à definir o orçamento estimado, conforme se denota do Acórdão nº 3.026/2010 – Plenário, cujo Voto consignou que “a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, **três orçamentos de fornecedores distintos** (Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário)”. Grifei.

No caso vertente, vislumbramos na página 64 dos autos, bem como no Anexo VI referente à Planilha de Cotação de Preços (pg. 61 a 64) que fora feita um único tipo de pesquisa de preços, na forma de contato direto com fornecedores do Município de Breves e somente junto a 02 (dois) deles, quais sejam: Posto A.M Com. Comb. Ltda/ CNPJ 19.321.101/0001-92 e Posto Líder/ CNPJ 16.748.968/0001-30.

Ademais, o responsável pela pesquisa de preços esclarece explicitamente “que a presente pesquisa de preços não atende a legislação em vigor, pois apenas duas empresas que



prestam esses serviços colaboraram com a pesquisa, sendo que as demais empresas locais não alcançam a maioria dos itens solicitados referentes a combustíveis e seus derivados”.

Entendemos que o esclarecimento prestado a cargo do responsável pela pesquisa de preços não se trata de justificativa circunstanciada dos motivos para vir aos autos apenas duas cotações. Até porque nenhuma justificativa circunstanciada fez parte do Termo de Referência n.º 002/2017.

Nesse sentido, a melhor jurisprudência junto ao TCU:

“Assim, para justificar os preços adotados em relação aos demais serviços, a [...] apresentou cotações de mercado. Importa ressaltar que, em regra, foi apresentada apenas uma cotação para cada serviço. Tal fato vai de encontro à jurisprudência do TCU, que afirma que no caso de não se obterem preços referenciais nos sistemas oficiais, para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. Caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada.”

A jurisprudência do TCU é vasta nesse sentido, a exemplo dos Acórdãos 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809/2008-2ª Câmara, 5.262/2008-1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2009-2ª Câmara, 837/2008-Plenário, 3.667/2009-2ª Câmara e 3.219/2010-Plenário” (Acórdão nº 1.266/2011 – Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar, Processo nº 002.573/2011.

Por isso, sugerimos que seja realizada pesquisa de preços mais abrangente, com consulta a pelo menos mais 01 (um) fornecedor ou ainda junto a fontes que sejam capazes de representar o mercado, como pesquisa junto à Administração do Município de Breves em contratações anteriores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

Se por algum motivo houver impossibilidade de consulta a essas fontes ou inviabilidade de pesquisa de preços a, pelo menos, mais um fornecedor (o que deve ser devidamente justificado e comprovado) que seja elaborada justificativa circunstanciada a demonstrar efetivamente os motivos que levaram a Administração realizar pesquisa de preços apenas junto a 02 (dois) fornecedores locais.

NESSE SENTIDO, PARA O BOM ANDAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO E CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES EMANADAS POR LEI, RESSALVAMOS A APROVAÇÃO DO EDITAL, TERMO DE REFERÊNCIA E DEMAIS DOCUMENTOS ESPECIFICAMENTE ÀS MODIFICAÇÕES SUGERIDAS NO QUE SE REFEREM À PESQUISA DE PREÇOS , QUE NÃO INVIABILIZAM O CERTAMENTE MAS DEVE HAVER A JUSTIFICATIVA CIRCUNSTANCIADA , EM CARTÁTER DE URGÊNCIA, POR PARTE DO RESPONSÁVEL PELA PESQUISA DE PREÇOS ,

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA**

DEMONSTRANDO DETALHADAMENTE OS MOTIVOS QUE LEVARAM A ADMINISTRAÇÃO COTAR PREÇOS COM APENAS 02 FORNECEDORES.

45. Com relação aos demais requisitos, entendemos que os documentos juntados, ATÉ O PRESENTE MOMENTO, se amoldam aos critérios exigidos quanto aos seus aspectos formais.

Das Exigências de Habilitação

46. A Lei nº 10.520/02 determina que a habilitação far-se-á com a verificação de que “o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira”.

47. Referidos requisitos só poderão ser verificados a quando do início do certame e da abertura das propostas.

Dos critérios de Aceitação das Propostas

48. Outra exigência da Lei nº 10.520/2002 é que a autoridade competente defina os critérios de aceitação das propostas feitas pelos licitantes (art. 3º, I).

49. Do exame da minuta de edital, verifica-se satisfeita a recomendação tocante aos critérios de aceitação das propostas, apresentados.

Da Previsão de existência de recursos orçamentários

50. A Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente aos pregões, estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. A declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, com indicação de rubrica específica e suficiente, foi acostada.

Autorização para a abertura da licitação

51. Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

52. Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação, prevista no art. 21, inciso V do Decreto nº 3.555/2000

53. No presente caso, tal exigência foi cumprida, conforme se depreende dos autos.

Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

54. Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA**

55. Nos autos, consta a designação do pregoeiro e a publicação deste ato em atendimento à prescrição legal.

56. Também deve ser designada, pela mesma autoridade, uma equipe para apoiar o pregoeiro em suas atividades, integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do Município. Percebe-se preenchido este requisito.

Da Minuta do Edital, da Ata de Registro de Preços e seus Anexos

57. Segundo o art. 21, incisos VIII e IX do Decreto nº 3.555/2000, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato.

A análise das minutas do edital, ata de registro de preços será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, qual seja, a Lei nº 10.520/2002; a LC Federal 123/2006, aplicando-se ainda subsidiariamente a Lei nº 8.666/1993.

Importante asseverar que essa Procuradoria se atem, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressalvando, portanto, que todo o procedimento devesse observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos serviços atendidos como necessários, bem como, da forma de sua execução.

No tocante à minuta da Ata de Registro de Preços, fica disposto o objeto, os quantitativos e os preços registrados, a vigência, que será de 12 (doze) meses, sendo admitida prorrogação por mais 12 (doze) meses da vigência da ata de Registro de Preços para compra de bens e serviços, inclusive com renovação integral das quantidades, quando a proposta continuar se mostrando vantajosa, os órgãos e entidades participantes, a contratação, as condições de recebimento (conforme disposto no art. 74 da Lei. 8.666/93), do pagamento, do reajuste de preços, das obrigações das partes, da possibilidade de cancelamento da ata de registro de preços, das sanções administrativas, dos recursos administrativos, da fiscalização e por derradeiro, as disposições finais.

Frisa-se que, por não haver compromisso de contratação no registro de preços, a realização de licitação para tanto independe de previsão orçamentária e, portanto, de anexação aos autos de Declaração de Disponibilidade Financeira Orçamentária. Porém, a reserva orçamentária deve ser constituída antes da assinatura do contrato decorrente do Registro de Preços.

Por fim, no tocante a este tópico, oportuno colecionar ensinamentos de Jacoby Fernandes alertando para a necessidade de se datar, rubricar, arquivar, e extrair cópias do edital, após sua aprovação, assim como observar os prazos e veículos corretos de publicação. (*JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses, Sistema de Registro de Preços e Pregão, 1ª Edição, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2004, p. 268*)

CONCLUSÃO

58. Ante o exposto, a proposição está em condições de ser aprovada, desde que observado os dispostos constantes no presente parecer.

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BREVES-PA**

59. Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateu às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade superior do Prefeito Municipal.

Diante do exposto, observadas as sugestões inseridas no corpo deste parecer, essa Procuradoria Municipal APROVA COM RESSALVA O EDITAL, TERMO DE REFERENCIA, MINUTA DO CONTRATO E DEMAIS DOCUMENTOS ATÉ AQUI ACOSTADOS NESSES AUTOS, ESPECIFICAMENTE NO ITEM REFERENTE À PESQUISA DE PREÇOS, QUE NÃO INVIABILIZAM O CERTAMENTE. NO ENTANTO, A MODIFICAÇÃO SUGERIDA DEVE SER PROVIDENCIADA, EM CARÁTER DE URGENCIA, PELO RESPONSÁVEL DA PESQUISA DE PREÇOS, ISTO É, USTIFICAR DE MANEIRA CIRCUNSTANCIADA, DEMONSTRANDO- DETALHADAMENTE-OS MOTIVOS QUE LEVARAM A ADMINISTRAÇÃO A COTAR PREÇOS COM APENAS 02 FORNECEDORES OU, SE FOR O CASO, REALIZAR A COTAÇÃO DA PLANILHA DE PREÇOS COM, PELO MENOS, MAIS UM FORNECEDOR.

São os termos do Parecer. À consideração superior.

Breves-PA, 03 de março de 2017.

Walter A. F. Pureza

Procurador Geral do Município de Breves-PA.