



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



**PARECER JURÍDICO**

**EMENTA:** Processo de Licitação. Pregão n° 9/2017-014 SEMED.

**Objeto:** Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de instalação e manutenção (preventiva e corretiva) de condicionadores de ar tipo janela e "Split", com fornecimento de mão-de-obra, peças, materiais, ferramentas, máquinas e equipamentos para suprir todas as demandas alusivas às áreas de climatização e refrigeração para atender toda a necessidade da Secretaria Municipal de Educação - SEMED da Prefeitura Municipal de Parauapebas.

**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 9/2017-014 SEMED, do tipo menor preço por item.

**DA ANÁLISE JURÍDICA**

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos a analisar a presente Minuta do Instrumento Editalício, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto 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



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



competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou 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 produtos 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.

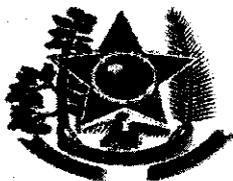
Destaca-se ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para os materiais e equipamentos, no entanto, faz-se necessário a correta especificação do objeto que se pretende licitar a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

A Secretaria Municipal de Educação, por meio do memorando nº 243/2017 (fls. 01 e 02), justificou a necessidade do objeto alegando que: *"devido ao marcante crescimento físico e estrutural da Secretaria Municipal de Educação, da Prefeitura Municipal de Parauapebas e das condições climáticas, que influenciaram na área da saúde de todos da comunidade escolar tanto do ensino fundamental quanto infantil, bem como no bem estar e produtividade desta Secretaria, se evidencia cada vez mais a necessidade de instalação e manutenção tanto preventiva como corretiva de aparelhos de climatização e refrigeração"*.

Acostou-se aos autos o quadro de quantidades e valores (fls. 30-34), constando os preços extraídos das pesquisas mercadológicas (fls. 16-29). Destaca-se que cabe ao Órgão de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Parauapebas, que se manifestou através do parecer de fls. 127-131, avaliar se os valores apresentados são compatíveis com os preços de mercado.

Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 16-29).

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014 - Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.



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



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 Educação, 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 Educação, 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. 127-131), opinando pela continuidade do procedimento.

Verifica-se às fls. 03-13 o Termo de Referência, contendo a definição do objeto, a justificativa para a realização do serviço e para o fornecimento das peças, bem como as demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório; Indicação de Dotação Orçamentária (fls. 14-15); Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fl. 35); a Autorização para a abertura do procedimento licitatório (fl. 36); o Decreto de Designação da Equipe de Pregão (fl. 37); bem como a Autuação do Processo (fl. 38).

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

O item 11.1 da Minuta de Edital (fl. 42) e o item 17 do Termo de Referência (fl. 97) e o item 22 do Termo de Referência (fl. 116) estabelecem que "as licitantes deverão apresentar Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte para subcontratação de parte dos serviços, admitindo o percentual de até 30% (trinta por cento) do valor da obra". Porém, o art. 28, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 009/2016, dispõe o seguinte:

*"Art. 28. Nas contratações públicas será 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*



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



*regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.*

*§ 1º Para o cumprimento do disposto neste artigo a administração pública adotará as regras previstas na Lei Complementar nº 123/06, constantes dos artigos 42 a 49 e nos artigos seguintes desta lei, bem como em normas regulamentares que prevejam tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, especialmente:*

*(...)*

*V - 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, observando o seguinte:*

*(...)*

*b) o instrumento convocatório deverá estabelecer o percentual mínimo e o máximo admitido na subcontratação, vedada a subrogação completa ou da parcela principal da contratação.*

*(...)." (Grifamos)*

Observa-se pela dicção dos itens 11.1 da Minuta de Edital (fl. 42) e 17 do Termo de Referência (fl. 97) que o instrumento convocatório não estabeleceu o percentual mínimo admitido na subcontratação, o que pode ensejar a fixação de percentual irrisório pela licitante, deixando de atender o verdadeiro espírito da lei.

O item 11.2 da Minuta de Edital (fl. 42) deve informar claramente o momento no qual o licitante deverá indicar e qualificar as microempresas e empresas de pequeno porte a serem subcontratadas, com a devida identificação dos bens e/ou serviços a serem fornecidos e os respectivos valores.

O item 11.3 da Minuta de Edital (fl. 42) dispõe que "a regularidade das ME's/EPP's somente será exigida para efeito de contratação", todavia, o item 56.12 da Minuta de Edital (fls. 52) dispõe que "a licitante deverá apresentar a documentação de regularidade fiscal das microempresas e/ou empresas de pequeno porte que serão subcontratadas". Desta forma, recomenda-se que seja sanada a divergência apontada, observando-se a previsão do art. 37, inciso II, da Lei Complementar Municipal nº 009/2016.

O item 11.4, "b", da Minuta de Edital (fl. 42) preconiza que "demonstrada a inviabilidade de substituição da empresa subcontratada, a empresa contratada ficará responsável pela execução da parcela originalmente subcontratada". Contudo, recomenda-se a complementação do citado item, visto que o art. 37, inciso IV, da Lei Complementar Municipal 009/2016, faz a seguinte ressalva: "desde que sua execução já tenha sido iniciada".

Recomenda-se que o item 31, "b", da Minuta de Edital (fl. 46) seja complementado, passando a constar que mesmo na hipótese da alínea "b" deve ser



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



apresentado estatuto ou contrato social/ato constitutivo, juntamente com a procuração ou documento equivalente. ✓

O item 32 da Minuta de Edital (fl. 47) deve ser retificado, pois a declaração de habilitação foi tratada nos itens 12 e 14 da Minuta de Edital. ✓

O item 33.4 da Minuta de Edital (fl. 48) faz referência aos prazos previstos nos itens 39 e 40, sendo que o item 39 prevê o prazo de início dos serviços e o item 40 dispõe sobre o prazo de vigência da ata de registro de preços, no entanto, recomenda-se que informe também o prazo de validade mínima da proposta de preços, que costuma constar neste item.

Os prédios que atendem o Sistema Municipal de Ensino da Secretaria Municipal de Educação de Parauapebas estão localizados nos endereços do Anexo La (Termo de Referência), portanto, o item 41 da Minuta de Edital (fl. 49) deve ser corrigido.

O item 50 da Minuta de Edital (fl. 50) deve ser retificado, visto que o objeto será adjudicado **por lote**, conforme o item 78 da Minuta de Edital (fl. 57).

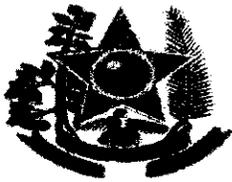
Ressalta-se que o item 57.1, "c" e "d", da Minuta de Edital (fl. 54) exige, quanto aos documentos relativos à Qualificação Técnica-Operacional, a apresentação de "certificado de registro no conselho regional de engenharia, arquitetura e agronomia (CREA) e a comprovação de possuir, no quadro permanente da empresa ou como autônomos contratados, Engenheiro Civil, responsáveis técnicos da licitante, detentores de atestado de responsabilidade técnica, devidamente registrado no CREA".

Observa-se que de acordo com o disposto no art. 30, inc. I da Lei nº 8.666/93, constitui requisito para a qualificação técnica das licitantes, em sede de habilitação, a prova de "registro ou inscrição na entidade profissional competente". Para que seja possível estabelecer essa exigência no instrumento convocatório é preciso que a execução do objeto exija a inscrição da licitante no respectivo conselho profissional, nos moldes de lei específica. Além disso, a execução do objeto também deve demandar a participação de profissional especializado, cuja profissão, em virtude de lei, é fiscalizada pelo respectivo órgão/entidade profissional.

É importante compreender que o registro na entidade profissional está relacionado com a atividade fim de cada empresa. Em razão disso, a exigência de registro ou inscrição deve se limitar ao conselho que fiscalize o serviço preponderante objeto da contratação, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame em razão do estabelecimento de condições de qualificação técnica impertinentes ao cumprimento das obrigações contratuais.

Nesse sentido foi a orientação do Plenário do TCU, expedida recentemente no Acórdão nº 2.769/2014, segundo a qual "a jurisprudência do TCU se consolidou no sentido de que o registro ou inscrição na entidade profissional competente, previsto no art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993, deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> TCU, Acórdão nº 2.769/2014, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, j. em 15.10.2014.



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



Nesse contexto, tendo em vista o disposto no art. 30, inc. I da Lei 8.666/93 e a jurisprudência do TCU, afirma-se que a exigência de inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica, deve se limitar ao conselho que fiscalize o serviço predominante objeto da licitação.

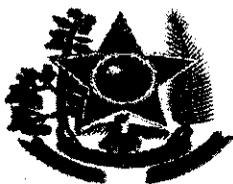
No que diz respeito à comprovação de *“possuir, no quadro permanente da empresa ou como autônomos contratados, Engenheiro Civil (responsável técnico da licitante), detentores de atestado de responsabilidade técnica, devidamente registrado no CREA”*, recomenda-se que o setor técnico reavalie a exigência do profissional engenheiro civil, visto que se verificou que os serviços de instalação e manutenção de condicionadores de ar deverão ser executados por profissionais legalmente habilitados na modalidade mecânica, sendo engenheiro, tecnólogo ou técnico. Ressalta-se a importância da presente questão ser devidamente avaliada pela área técnica, pois a exigência de profissional incompatível com o objeto que se pretende licitar, pode tanto comprometer a qualidade dos serviços quanto restringir a competitividade.

Cumprir destacar que o item 78 da Minuta de Edital (fl. 57), bem como o preâmbulo e o anexo I da Minuta de Edital, estabelecem que a licitação será realizada na modalidade Pregão Presencial do tipo menor preço por lote / lote único, porém, recomenda-se que seja observado o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, que preconiza que 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.

Segundo o doutrinador *Marçal Justen Filho*, o art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O Fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativas, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionais à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

Desta forma, caso exista a possibilidade de parcelamento do objeto sem que haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, esta procuradoria entende que a licitação por item é dever da Administração, sob pena de descumprir princípios da licitação, tal como o da competitividade, tendo em vista que isso aumentaria o número de empresas em condições de disputar a contratação.

O item <sup>79,6</sup>76.6 da Minuta de Edital (fl. 58) 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*



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



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)”. Desta forma, recomenda-se que seja justificada pela Autoridade competente a inserção do item 76.6 da Minuta de Edital.

Os itens 81 e 91 da Minuta de Edital (fls. 59; 60), o item 9 do Termo de Referência (fl. 93) e o item 1 da Cláusula Quinta da Minuta de Contrato (fl. 102), bem como o item 1 da Cláusula Décima Sétima da Minuta de Contrato (fl. 108), dispõem que “os contratos a serem firmados poderão ser alterados, observando-se o disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/93”.

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.

A essencialidade atrela-se à necessidade de existência e manutenção do contrato, pelo fato de eventual paralisação da atividade contratada implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante.

Já a habitualidade é configurada pela necessidade de a atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente.

Nesse sentido é a definição apresentada no Anexo I da Instrução Normativa nº 2/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

*“1 – SERVIÇOS CONTINUADOS são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente”.*

Segue o mesmo raciocínio o conceito atribuído pelo Tribunal de Contas da

União:

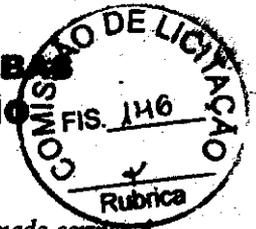
*“Voto do Ministro Relator*

*[...]*

*28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.*



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



29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional." (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008).

Com base nisso, não há como definir um rol taxativo / genérico de serviços contínuos, haja vista a necessidade de analisar o contexto fático de cada contratação, a fim de verificar o preenchimento ou não das características elencadas.

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.

Portanto, recomenda-se que seja demonstrada nos autos a imperiosidade da prestação ininterrupta dos serviços de manutenção (preventiva e corretiva) de condicionadores de ar em face do desenvolvimento habitual das atividades desenvolvidas pela SEMED, justificando, ainda, se a interrupção dos serviços objeto da presente licitação poderá gerar prejuízos ao interesse público.

Recomenda-se que o item 100 da Minuta de Edital (fl. 64) e o item 16 do Termo de Referência (fl. 97) sejam corrigidos, tendo em vista que preconiza que o fiscal do contrato será designado pelo superintendente regional da FUNASA/TO.

A redação dos itens 112 e 113 da Minuta de Edital (fls. 65) está repetida nos itens 113.5 e 113.6 da Minuta de Edital (fl. 66). O mesmo ocorre no item 13 do Termo de Referência (fls. 94-95) e com os itens 6 e 7 / 11 e 12 da Cláusula Quinta da Minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 114-115).

Recomenda-se que a Minuta de Edital e seus anexos sejam devidamente rubricados pelo pregoeiro.

Recomenda-se que conste nos autos a identificação do servidor responsável pelas pesquisas de preços de fls. 16-29, bem como seja anexado o protocolo ou e-mail de solicitação das referidas cotações. Ressalta-se que a autoridade competente é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente são anexados aos autos, devendo zelar pela veracidade de todas as informações carreadas ao processo.

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



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



Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de instalação e manutenção (preventiva e corretiva) de condicionadores de ar tipo janela e "Split", com fornecimento de mão-de-obra, peças, materiais, ferramentas, máquinas e equipamentos para suprir todas as demandas alusivas às áreas de climatização e refrigeração para atender toda a necessidade da Secretaria Municipal de Educação - SEMED da Prefeitura Municipal de Parauapebas, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 9/2017-014 SEMED, 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, 29 de Junho 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