



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório. Pregão n° 9/2018-006 SEMED.

Objeto: Registro de Preços de itens exclusivos para microempresa, empresa de pequeno porte, microempreendedor individual e cooperativas para aquisição de livros para Os Ciclos Educacionais, Projeto Casa do Aprender, Núcleo de Apoio Psicossocial, Departamentos de Apoio Psicossocial e Pedagógico, Educação Infantil, Educação do Campo e EJA - Educação Jovem e Adultos, destinados aos Departamentos, Projetos e Escolas Municipais de Ensino Básico da Secretaria Municipal de Educação 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 9/2018-006 SEMED, do tipo menor preço.

1. DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos a analisar a presente Minuta do Instrumento Editalício, bem como seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto n° 3.555/2000), no Decreto Federal n° 5.504/2005, bem como na Lei n° 8.666/93 (e posteriores alterações) e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria Municipal de Educação - SEMED apresentou o Memorando n° 305/2018, devidamente assinado pela autoridade competente (Secretário Municipal de



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

Educação), justificando a necessidade da aquisição, alegando que: *"A aquisição de obras literárias objetiva subsidiar o trabalho pedagógico dos professores da rede pública de Parauapebas, além de estimulá-los a adquirir conhecimento cultural, a partir de ações instituídas no Projeto Institucional Comunidade de Leitores. Para tanto, os potenciais leitores precisam ter acesso a obras cuja qualidade passou pela aprovação do ministério da educação"* (fl. 01).

Em relação aos parâmetros utilizados para a obtenção do quantitativo solicitado, a SEMED alegou que *"A estimativa do quantitativo a ser licitado, foi baseada principalmente na quantidade de alunos (cerca de 48 mil) matriculados na rede Municipal de Ensino deste Município, distribuídos em cerca de 74 (setenta e quatro) escolas existentes nesse município, que irão ser contemplados com as aquisições em epígrafe, conforme relação em anexo"* (fls. 03).

Foi juntado aos autos o Termo de Referência (fls. 04-09), contendo a definição do objeto e a justificativa para se realizar a aquisição, bem como as demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório; uma nota de esclarecimento apresentada pelo Secretário Municipal de Educação, justificando a aquisição de livros através de lotes (fls. 11); o projeto denominado Comunidade de Leitores, elaborado pela Diretoria Pedagógica da SEMED (fls. 12-34).

Consta nos autos, também, o memorando nº 0060/2018 (fls. 35-37) encaminhado pela Diretora Técnica Pedagógica, Sra. Veronice Coelho Carneiro (Decreto nº 710/2017), contendo a relação de livros necessários, conforme a demanda dos setores pedagógicos, anexando-se as respectivas planilhas com a descrição dos livros e quantitativos para aquisição, bem como a média de preços obtida através de pesquisa de mercado (fls. 38-81).

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.

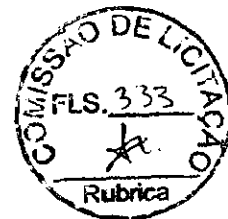
Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 82-175), sob a responsabilidade dos servidores Erikson Bezerra da Silva (Dec. 677/2017) e Henes Haires da Silva (Dec. 674/2017), conforme menciona o memorando de solicitação inicial.

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

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

Quanto à planilha de quantitativos e valores elaborada pela SEMED, esta deve ser a consolidação da consulta de mercado realizada, extraíndo-se a média dos orçamentos colhidos, com o fito de fazer refletir o preço de mercado, estando o documento rubricado pela Autoridade Competente.

O Tribunal de Contas da União entende que *“as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes”*, conforme entendimento exarado no Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, de 21.10.2015:

(...) o Plenário do Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, decidiu, no ponto, dar ciência à Funasa acerca da impropriedade relativa à “realização de pesquisa de preços com amplitude insuficiente (...) tendo-se obtido apenas três orçamentos, não obstante o mercado fornecedor do serviço ser vasto; e, ainda, que não se considerou a utilização de preços de contratações similares na Administração Pública e a informações de outras fontes, tais como o ComprasNet e outros sites especializados, afrontando o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, conforme entendimento do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário. (Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, 21.10.2015.)

Neste mesmo acórdão, o TCU reafirmou entendimento exarado no Acórdão 2.943/2013-Plenário, de que *“não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado”*, o que deve ser avaliado pela área técnica e, por fim, pela Autoridade Competente.

Sendo assim, estas particularidades devem ser observadas quando da formação do preço médio.

Registre-se que a realização de cotações de preços, formação do preço médio e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de 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 de mercado e formação do preço médio, conforme acima realizado.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

Tratam-se, estes autos, de processo licitatório que visa o registro de preços. Assim, esta Procuradoria entende que o quantitativo registrado deve contemplar apenas o suficiente para satisfazer a demanda destacada no planejamento da SEMED, bem como, respeitar o limite da razoabilidade. Cumpra-nos, também, realizar algumas considerações quanto ao procedimento.

O sistema de registro de preços é voltado para contratação de bens e de serviços de uso frequente pelos órgãos da Administração Pública, para entrega parcelada segundo a demanda das unidades administrativas, cujos preços são registrados para uso futuro dos entes públicos, caso haja a necessidade.

Segundo Benedicto de Tolosa Filho¹, o sistema de registro de preços para aquisição de bens de uso frequente, por não comprometer recursos orçamentários, visto que o preço é simplesmente registrado, permite a otimização dos recursos orçamentários, pois a sua vinculação ocorrerá no momento da aquisição e não da abertura do procedimento licitatório, e, ainda, flexibiliza a aquisição na medida em que a Administração não é compelida a efetivar a contratação, mas o fornecedor é obrigado a fornecer o objeto nas condições constantes da ata de registro de preços.

No sistema de registro de preços, há a vantagem do permissivo à Administração, ao constatar que os preços registrados se mostram superiores aos praticados no mercado, realizar novo procedimento licitatório e, em obtendo preço mais vantajoso, negociar com o detentor da ata a redução ou, propor o seu cancelamento, situação esta que deverá ser fiscalizada pelo órgão solicitante.

Outro ponto que deve ser observado corresponde à utilização da ata de registro de preços por outros órgãos. A Administração, através de seu sistema logístico deve estar preparada para atender à demanda interna de seus diversos órgãos, bem como e, principalmente, a demanda por serviços a serem utilizados pela população. Desta forma, por meio de planejamento criterioso, o sistema de registro de preços se mostra adequado para a contratação de bens de uso frequente, para os de entrega parcelada, bem como, quando o quantitativo final é incerto, por depender da ocorrência de fatores externos.

Não obstante a eficácia do registro de preços nas situações expostas, o Tribunal de Contas da União tem se manifestado no sentido da indispensabilidade de justificativa de inserção no Edital de Licitação 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*

¹ Tolosa Filho, Benedicto de. Licitações, contratos & convênios: incluindo a modalidade de pregão, o registro de preços e a contratação de publicidade. 6ª edição, Ed. Juruá, 2018.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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)". Assim, sempre que houver a previsibilidade no Edital de cláusula permissiva à adesão tardia por órgão não participante, esta deve ser justificada, situação atendida pela autoridade competente neste procedimento.

Quando a Administração concluir pela necessidade de instauração de licitação, deve verificar a possibilidade técnica e econômica de dividir o objeto em vários itens, permitindo que um número maior de interessados participe da disputa, o que, em decorrência, aumenta a competitividade e viabiliza a obtenção de melhores propostas. O art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 preconiza que obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas 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.

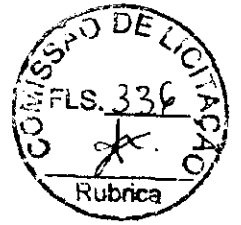
Desta forma, caso exista a possibilidade de parcelamento do objeto sem que haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, esta Procuradoria entende que a licitação dividida em itens é dever da Administração, sob pena de descumprir princípios da licitação, tal como o da competitividade,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

O TCU já firmou entendimento de que *"É obrigatória, nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação por item e não por preço global, de forma a permitir uma maior participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para o fornecimento da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas"* (Acórdão 122/2014-Plenário, TC 031.937/2013-6, relator Ministro Benjamin Zymler, 29.1.2014).

Este raciocínio advém da presunção de que a adjudicação por itens permite uma ampliação da competitividade e potencial redução dos custos da contratação. Contudo, a disputa fracionada em itens retira a possibilidade de que o licitante dilua seus custos em uma precificação por ganho de escala, objetivando a conquista de menores preços.

Portanto, a aglutinação do objeto apenas será indevida quando prejudicar injustificadamente a competitividade e quando for recomendável a divisão em vários objetos. A aglutinação fundamentada em justificativas técnicas, como impedir prejuízos ao conjunto da contratação ou mesmo evitar a perda da economia de escala, será lícita.

A SEMED manifestou-se acerca da aglutinação dos livros em lotes, apresentando justificativa circunstanciada, em atendimento à lei, por entender que *"Individualizar a compra dos livros, de forma que cada lote seja desmembrado em itens, sobrecarrega a administração pública e encarece o produto final, enquanto que, se o objeto é o próprio lote, os licitantes possuem margem de negociação maior por estarem comercializando grandes quantidades e variedades de obras literárias"* (fls. 11). A Secretaria alegou, ainda, a inviabilidade de se fazer licitação por itens em virtude da dificuldade em se administrar numerosos contratos, do roteiro do plano escolar e em decorrência de possível comprometimento da eficácia técnica pelo atraso ou desconexão na entrega.



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

Indubitável que a decisão final envolve contornos gerenciais específicos, não cabendo a esta Procuradoria adentrar neste mérito. A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular, devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo, a vantagem dessa opção².

Não obstante, convém destacar que o TCU vem seguindo o entendimento de que em licitações para **registro de preços**, a adjudicação por itens deve ser percebida como regra geral, admitindo-se a aglutinação em grupos como medida excepcional e incompatível com a aquisição futura por itens, vejamos:

A adoção de critério de adjudicação pelo menor preço global por lote em registro de preços é, em regra, incompatível com a aquisição futura por itens, tendo em vista que alguns dos itens podem ser ofertados pelo vencedor do lote a preços superiores aos propostos por outros competidores. (Acórdão 2695/13 - Plenário).

Em licitação para registro de preços, é irregular a adoção de adjudicação por menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, sem que estejam demonstradas as razões pelas quais tal critério, conjuntamente com os que presidiram a formação dos grupos, é o que conduzirá à contratação mais vantajosa, comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item. (Acórdão 4205/2014-Primeira Câmara).

Desta feita, nas hipóteses em que se adote a adjudicação aglutinada, a Administração deve envidar esforços na negociação com o fornecedor classificado em primeiro lugar, para tentar solucionar eventuais diferenças relevantes quanto aos itens apresentados pelos demais classificados em suas propostas. Enfim, a decisão sobre a aglutinação, ou não, dos itens, envolve decisão técnica específica, cabendo a Secretaria identificar essa necessidade, de forma justificada, fundamentando-a em ponderações econômicas e gerenciais.

Quanto à adoção de licitação com itens de participação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, tem-se que a partir da entrada em vigor das alterações promovidas pela Lei Complementar nº 147/14 na Lei Complementar nº 123/06, tornou-se obrigatória para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (art. 48, inc. I), vejamos:

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.

(...)

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

² Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara, Relator Ministro José Jorge, 23.9.2014.



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

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

(...)

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

(...)

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

O aludido tratamento diferenciado tem respaldo na própria Constituição Federal que impõe a adoção de medidas jurídicas destinadas a proteger e incentivar a atuação de pequenas empresas de modo a promover a isonomia. Sabe-se que a licitação destina-se a garantir: a) isonomia; b) seleção da proposta mais vantajosa; e o c) desenvolvimento sustentável.

Assim, a Administração deve promover a melhor contratação possível, com observância a estes princípios. Verifica-se que o tratamento diferenciado em favor da ME e EPP tem por finalidade permitir que empresas destituídas de grande porte saiam-se vencedoras nas licitações e possam concorrer de forma equânime com as outras empresas. Portanto, entende-se louvável o tratamento diferenciado, uma vez que está assegurando o princípio da isonomia, devendo, por outro lado, ter em mente que esse tratamento diferenciado deverá observar também o princípio da proporcionalidade a fim de não se desviar da intenção do legislador constituinte, gerando diferenciações desarrazoadas.

Nesse ponto, oportuno trazer a Orientação Normativa da Advocacia Geral da União:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 47, DE 25 DE ABRIL DE 2014: "EM LICITAÇÃO DIVIDIDA EM ITENS OU LOTES/GRUPOS, DEVERÁ SER ADOTADA A PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE MICROEMPRESA, EMPRESA DE PEQUENO PORTE OU SOCIEDADE COOPERATIVA (ART. 34 DA LEI Nº 11.488, DE 2007) EM RELAÇÃO AOS ITENS OU LOTES/GRUPOS CUJO VALOR SEJA IGUAL OU INFERIOR A R\$ 80.000,00 (OITENTA MIL REAIS), DESDE QUE NÃO HAJA A SUBSUNÇÃO A QUAISQUER DAS SITUAÇÕES PREVISTAS PELO ART. 9º DO DECRETO Nº 6.204, DE 2007".

Por outro lado o art. 49 da Lei Complementar nº 123/06 proíbe a aplicação do disposto nos seus artigos 47 e 48 quando o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a Administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

A Lei Complementar Municipal nº 009/2016 que institui este tratamento diferenciado às ME/EPP no âmbito do Município de Parauapebas, dispõe que:



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

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 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:

(...)

III - realização obrigatória de licitação destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

(...)

§ 4º Em relação ao disposto nos incisos III, IV e V do § 1º a administração pública poderá, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Art. 29. Sem prejuízo da economicidade, as compras de bens e serviços por parte dos órgãos da Administração Direta do Município, suas autarquias e fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e demais entidades de direito privado controladas, direta ou indiretamente, pelo Município, deverão ser planejadas de forma a possibilitar a mais ampla participação de microempresas e empresas de pequeno porte locais ou regionais, ainda que por intermédio de consórcios ou cooperativas.

Em análise às legislações Federal e Municipal, observa-se que uma das preocupações do legislador foi no tocante à vantajosidade da contratação (artigo 49, III da Lei Complementar nº 123/2006 e artigo 29, da Lei Complementar Municipal nº 009/2016). As duas legislações visam assegurar prerrogativas e benefícios para as microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive em âmbito municipal, e simultaneamente, sem prejuízo da economicidade (proposta mais vantajosa).

Portanto, não poderá o tratamento diferenciado e simplificado ser aplicado quando não resultar em situação vantajosa também para a Administração. E, além de vantajoso, este tratamento não pode representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado. Se a contratação provoca qualquer prejuízo ao objeto da contratação, por evidente não será vantajosa. Assim, a área técnica solicitante deve observar as ponderações delineadas.

Em análise ao objeto do certame, verifica-se que os lotes a serem licitados exclusivamente para micro e pequenas empresas (e futuramente contratados), apresentam valor médio de mercado abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), estando, portanto, em conformidade à literalidade das legislações pertinentes.



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

Consta nos autos, a Indicação do Objeto e do Recurso (fls. 176); a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e a Autorização para a abertura do procedimento licitatório, ambas devidamente assinadas pela autoridade competente (fls. 177-178); o Decreto de designação da Equipe de Pregão e o Termo de Autuação do procedimento (fls. 179-180).

Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, da indicação orçamentária, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda da Secretaria, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que realizou a sua análise em Parecer do Controle Interno constante às fls. 182-192 dos autos.

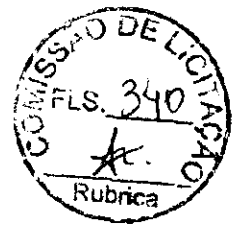
Após o parecer do Controle Interno, foi apresentado pela SEMED o memorando nº 393/2018, em resposta às recomendações da Controladoria, sanando as falhas apontadas, informando que os livros serão destinados a aparelhar a biblioteca existente nos setores escolares (fls. 194).

Quanto às exigências de qualificação técnica, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 30 da Lei 8.666/93. A jurisprudência é pacífica no sentido de que as exigências de qualificação técnica são ilegais quando extrapolam os limites da Lei 8.666/1993, impondo ônus excessivo aos licitantes e ferindo o princípio da competitividade. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

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.

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.

A Administração 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: "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".



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

Destaca-se que o procedimento está sendo elaborado para contratação com prazo de vigência por 12 (doze) meses, podendo, conforme a Minuta do Edital (item 37.1) e Minuta Contratual (cláusula quinta), ser prorrogado com fundamento no artigo 57, §1º da Lei 8.666/93.

Por fim, convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos objetos a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Edital, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da Minuta do Edital de Licitação e seus anexos, constante às fls. 195-330, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

2. DAS RECOMENDAÇÕES

I. Em análise aos autos verifica-se que as planilhas de quantitativos e média de valores constante às fls. 38-81, bem como a pesquisa de mercado constante às fls. 82-175, foram elaboradas contendo itens repetidos, a exemplo, o item 14 do Lote 01 e o item 18 do Lote 07, e os itens 48 e 66 do Lote 07. Diante da duplicidade destes livros na cotação, e consequentemente na proposta, a Administração poderá contratar o mesmo item por preços diversos. Desta forma, recomenda-se que a área técnica retifique as referidas planilhas ou justifique a existência dos itens repetidos com média de preços diferentes, devendo zelar pela vantajosidade para a Administração, observando os parâmetros delineados neste parecer jurídico.

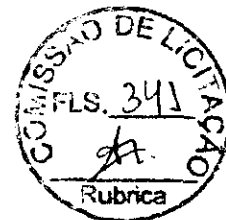
II. Verifica-se que o procedimento licitatório está sendo elaborado de forma a possibilitar a adjudicação por Lotes. Percebe-se, todavia, que o preâmbulo da Minuta de Edital e as condições do objeto inseridas no item 8, bem como a cláusula primeira da Minuta Contratual e o preâmbulo e cláusula primeira da Minuta da Ata de Registro de Preços, falam em "itens exclusivos para ME/EPP". De igual modo, o item 34.4 dispõe que a proposta de preços deverá ser formalizada para os itens que a proponente tiver interesse. Assim, caso se permaneça com a aglutinação do objeto em lotes, recomenda-se a retificação dos dispositivos mencionados.

III. Consta no item 8 da Minuta de Edital, cláusula primeira da Minuta do Contrato e cláusula primeira da Minuta da Ata de Registro de Preços, a menção de exclusividade para o "Empreendedor Individual", assim, considerando que trata-se de figura diversa ao do "Microempreendedor Individual", recomenda-se a retificação dos mencionados dispositivos também neste ponto.

IV. Em relação à qualificação técnica operacional exigida pela Minuta do Edital, ressalta-se que as exigências efetivadas a título de habilitação visam garantir que, de fato, o particular detém condições de executar o objeto pretendido. Por essa razão, é que o ordenamento jurídico alude à necessidade, quando da comprovação pelo licitante de experiência anterior, de indicação das parcelas de maior relevância e valor significativo.



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



A alínea "a" do item 52 dispõe que a licitante deverá comprovar o quantitativo mínimo de 20% dos itens pretendidos. A referida cláusula editalícia não é clara ao exigir tal delimitação, uma vez que a área técnica deve identificar aquilo que realmente revela-se essencial à execução do objeto, a exigência sem esta identificação restringe sobremaneira a competitividade do certame. Assim, caso a área técnica entenda pela imprescindibilidade de tal exigência, que seja devidamente identificada a parcela de maior relevância dos respectivos lotes.

V. Recomenda-se que o item 58 da Minuta de Edital tenha correspondência com a literalidade do artigo 48, §3º da Lei 8.666/1993, uma vez que a competência para tal designação de prazo será da Autoridade Competente.

VI. Recomenda-se a retificação dos itens 69.7, 69.8, e 69.10 da Minuta de Edital para que se refira ao Fundo Municipal de Educação.

VII. Recomenda-se a retificação do item 80 da Minuta de Edital uma vez que o procedimento não apresenta natureza continuada, devendo sua prorrogação seguir os parâmetros do artigo 57, §1º da Lei nº 8.666/1993.

VIII. Verifica-se pelo Termo de Referência e pelas obrigações da contratada constantes na Minuta de Edital (item 88.4), que deverá ser disponibilizado um profissional bibliotecário para a entrega dos livros. Recomenda-se, inicialmente, que a área técnica reavalie tal obrigação, evitando-se um ônus desnecessário à Administração Pública, bem como, considerando que na proposta de preços deverão estar inclusos todos os custos diretos e indiretos para o fornecimento do objeto, recomenda-se que a área técnica apresente a composição deste custo que não fora previsto.

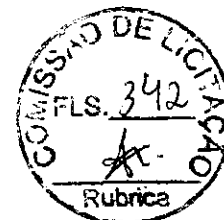
IX. O Anexo I da Minuta do Edital não possibilita a inserção dos preços unitários dos itens, assim, recomenda-se a sua retificação de modo a viabilizar que as propostas dos licitantes sejam realizadas atribuindo-se, além do valor global do lote, também o valor unitário dos itens.

X. Ressalta-se que a Minuta de Edital, a Minuta de Ata de Registro de Preços e a Minuta de Contrato Administrativo, não podem apresentar informações divergentes; por isso, recomenda-se que as disposições estejam em consonância plena em todos os instrumentos. Cumpre observar que a existência de divergências pode dar ensejo a questionamento futuros ou dificultar a execução do contrato.

XI. Por fim, recomenda-se que, após a efetivação das alterações/adequações aventadas, o processo seja revisado na íntegra pela Comissão Permanente de Licitação, evitando-se divergências entre o Termo de Referência, Minuta de Instrumento Convocatório, seus anexos e Minuta de Contrato Administrativo.

3. CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços de itens exclusivos para microempresa, empresa de pequeno porte,




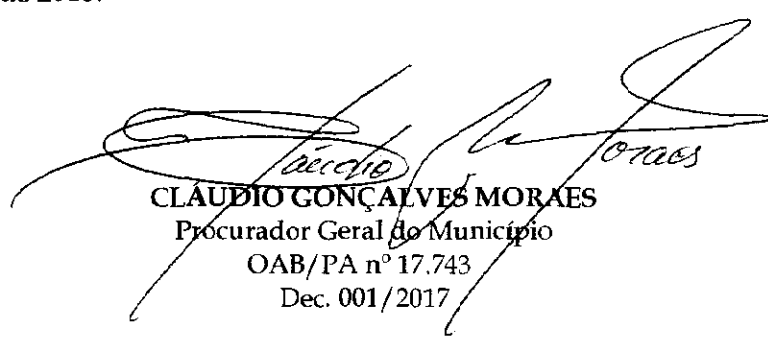
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

microempreendedor individual e cooperativas para aquisição de livros para Os Ciclos Educacionais, Projeto Casa do Aprender, Núcleo de Apoio Psicossocial, Departamentos de Apoio Psicossocial e Pedagógico, Educação Infantil, Educação do Campo e EJA - Educação Jovem e Adultos, destinados aos Departamentos, Projetos e Escolas Municipais de Ensino Básico da Secretaria Municipal de Educação de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Pregão n° 9/2018-006 SEMED, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, obedeceram aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S. M. J.

Parauapebas/PA, 25 de setembro de 2018.


TÁSSIA ISABELA PEREIRA PAIXÃO
Assessora Jurídica de Procurador
OAB/PA n° 19.496
Dec. 1253/2017


CLAUDIO GONÇALVES MORAES
Procurador Geral do Município
OAB/PA n° 17.743
Dec. 001/2017