



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 006/2017



PARECER JURÍDICO Nº 007/2017

**PROCESSO LICITATÓRIO Nº 9/2017-00001ARP.
ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO
DE SERVIÇOS DE COTAÇÃO, RESERVA, EMISSÃO
E CANCELAMENTO DE PASSAGENS AÉREAS
PARA A CÂMARA MUNICIPAL. VIABILIDADE.
ART. 15, II, § 3º, DA LEI FEDERAL Nº 8.666/1993 E
ART. 21 DO DECRETO MUNICIPAL Nº 071/2014.**

Interessado: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

I – Relatório:

Deu início ao Processo Licitatório nº 9/2017-00001ARP, cujo objeto é a adesão a ata de registro de preços para a contratação de empresa para a prestação de serviços de cotação, reserva, emissão e cancelamento de passagens aéreas para atender às necessidades da Câmara Municipal de Parauapebas, o memorando nº 028/2017 (fls. 01/05), da Diretoria Administrativa, em que a autoridade solicitante expõe as razões pelas quais enseja a aquisição em tela e apresenta o respectivo quadro de quantidades e preços e memória de cálculo. Em prosseguimento, verifico, nos autos, nesta exata ordem: ofício nº 152/2017, solicitando autorização do órgão gerenciador para adesão à ata (fls. 06/07); ofício nº 014/2017 com a respectiva autorização (fls. 08); ofício nº 167/2017, solicitando a concordância do fornecedor com a adesão (fls. 09/10) e respectiva aquiescência (fls. 11/12); determinação para realização de pesquisa de preços (fls. 13); solicitações de orçamento e cotações correspondentes (fls. 14/17); Contrato Administrativo nº 20150009; memorando nº 030/2017, solicitando reserva de dotação (fls. 28); indicação de dotação orçamentária (fls. 29); declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 30); autorização de abertura (fls. 31); Portaria nº 040/2017, de nomeação da Equipe de Pregão (fls. 32); autuação (fls. 33); cópia do processo licitatório originário da ata (fls. 34/951); certidões da contratada (fls. 953/959); minuta de contrato (fls. 960/973) e despacho à Procuradoria Geral Legislativa (fls. 974).

A análise da demanda por esta Especializada decorre do Expediente Interno nº 015/2017-PG/CMP.

O processo está regularmente autuado, desenvolvido em ordem cronológica, laudas numeradas e rubricadas. Todos os documentos estão lavrados por quem de direito. É o relatório.



II – Análise Jurídica:

II.1 – Da Possibilidade de Adesão à Ata:

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública sejam precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Art. 37...

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

A premissa elementar adotada pelo ordenamento jurídico pátrio, no que tange à tomada de bens e serviços pela Administração Pública, é de que todas as aquisições levadas a efeito pelo ente público, seja através de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões ou locações, quando contratadas com terceiros, sejam necessariamente precedidas de licitação, de modo a eleger a proposta mais vantajosa para a Administração.

Nessa esteira, o Estatuto das Licitações (Lei Federal nº 8.666/93) prevê, em seu artigo 15, inciso II, que as compras realizadas pela Administração deverão, sempre que possível, ser realizadas mediante o Sistema de Registro de Preços, que representa um conjunto de procedimentos para o registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para futuras contratações a serem efetivadas pelo Poder Público. Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello:

“O ‘registro de preços’ é um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Neste caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório, em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços ‘registrados’. Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes se for o caso, pelo preço cotado e registrado.”¹

¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2003.

As disposições normativas referentes ao Sistema de Registro de Preços são identificadas na própria Lei Federal nº 8.666/1993, expressas nos parágrafos 1º a 6º do aludido artigo 15. A princípio, destaca-se a determinação legal contida no parágrafo 3º, de que o SRP deverá ser regulamentado por cada ente federativo, através de decreto, observadas as peculiaridades regionais. Veja-se:

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

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)

§ 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.

Nesse sentido, sabe-se que, em âmbito federal, a regulamentação do dispositivo foi levada a efeito através do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 e, no Estado do Pará, através do Decreto nº 876, de 29 de outubro de 2013, ambos com abrangência restrita aos respectivos entes federativos regulamentadores, consoante se observa do artigo 1º dos referidos decretos. Em sede municipal, o Decreto nº 071, de 24 de janeiro de 2014, se encarregou de regulamentar o sistema de registro de preços para as compras no âmbito da Administração local, também se aplicando a este Poder Legislativo.

No caso presente, há que ser analisada a regulamentação aplicável às licitações para sistema de registro de preços no âmbito deste município, de modo a identificar dispositivo que permita aos órgãos ou entidades da Administração Pública não participantes do certame licitatório original, a posterior adesão às atas geridas por quaisquer de seus entes, bem assim, caso permitida a carona, os requisitos mínimos para que esta seja levada a efeito. Vislumbro, no Decreto Municipal nº 071/2014 – Regulamenta o Sistema de Registro de Preços disciplinado no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências – a autorização para a utilização de ata de registro de preços gerenciada pelos órgãos da Administração do município de Parauapebas por outros órgãos ou entidades não participantes. Vejamos:

Art. 21. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 006/2017



administração pública que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

(...)

Logo, percebe-se ser possível a carona à ata de registro de preços objetivada pela administração deste Poder Legislativo, preenchidos, por certo, os requisitos inscritos na ata e na legislação de regência. Nesse sentido, a abalizada doutrina do Professor Jacoby:

“São, pois, requisitos para extensão da Ata de Registro de Preços: interesse de órgão não participante (carona) em usar Ata de Registro de Preços; avaliação em processo próprio, interno do órgão não participante (carona) de que os preços e condições do SRP são vantajosos, fato que pode ser revelado em simples pesquisa; prévia consulta e anuência do órgão gerenciador; indicação pelo órgão gerenciador do fornecedor, com observância da ordem de classificação; aceitação, pelo fornecedor, da contratação pretendida, condicionada esta à ausência de prejuízo aos compromissos assumidos na Ata de Registro de Preços; embora a norma seja silente a respeito, deverão ser mantidas as mesmas condições do registro, ressalvadas apenas as renegociações promovidas pelo órgão gerenciador, que se fizerem necessárias; limitação da quantidade a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata.”²

II.2 – Dos Requisitos para Adesão à Ata:

Nesse tema, o próprio Decreto Municipal nº 071/2014, cuidou de fixar as regras mínimas para a adesão às atas municipais por órgãos não participantes, inscritas nos parágrafos do artigo 21:

Art. 21. **Desde que devidamente justificada a vantagem**, a ata de registro de preços, **durante sua vigência**, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública que não tenha participado do certame licitatório, **mediante anuência do órgão gerenciador**.

§ 1º Os órgãos ou entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, **deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão**

² FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 2ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2007.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 006/2017



§ 2º **Caberá ao fornecedor** beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, **optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão**, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º **As aquisições ou contratações** adicionais a que se refere este artigo **não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços** para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que **o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes**, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 5º **O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata**, exceto quando, justificadamente, não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador.

§ 6º **Após a autorização** do órgão gerenciador, **o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.**

§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador. (Destaquei)

Deve-se, portanto, instruir os autos de modo que restem cumpridos, pelo menos, os seguintes pressupostos: consulta à entidade gestora da ata e concordância desta quanto à adesão, aceitação do fornecedor signatário da ata em fornecer os quantitativos, demonstração da vantajosidade da adesão e ausência de prejuízo das obrigações do fornecedor com a entidade gestora da ata. Demais disso, impende ressaltar que os quantitativos adquiridos não podem exceder a 100% dos registrados na ata e, por fim, deve-se respeitar a sua vigência.

Registro, de início, que a necessidade da aquisição dos itens objeto do pretendo contrato, pressuposto primário de qualquer tomada de bens ou serviços pela Administração Pública, está escorada no memorando nº 028/2017, da Diretoria Administrativa, em que a autoridade solicitante expõe a necessidade dos serviços, bem



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 006/2017



assim, destaca o quantitativo pertinente à contratação objetivada. No que toca ao último ponto, verifico que a metodologia para delimitação dos quantitativos contratuais foi apontada em parte. Com efeito, os valores pertinentes ao item passagem aérea decorreram de média dos valores executados a este título nos exercícios de 2015 e 2016, comprovados pelos respectivos empenhos da atividade, devidamente juntados aos autos. Não obstante, no que se refere à quantidade de agenciamentos, o processo está silente. Não há nos autos informações quanto à metodologia adotada para alcance das quantidades que se pretende contratar, o que deve ser suprido, em obediência ao que determina a Lei Federal nº 8.666/1993:

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

(...)

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material. (Destaquei)

Constata-se, da leitura do dispositivo legal acima citado, que as compras realizadas pela Administração Pública, seja em decorrência de procedimento licitatório, de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) ou mesmo de adesão a atas de registro de preços de outros órgãos, deverão ser precedidas de prévio levantamento da necessidade do órgão contratante, o que não se constata no caso em análise, no que tange ao serviço de agenciamento. Uma vez que tal levantamento deve ter sido realizado, haja visto a Administração ter quantificado as unidades deste serviço que pretende contratar, deve o mesmo ser juntado aos autos deste processo, com a consequente certificação.

Pela ordem disposta no supra reproduzido artigo 21, passo à análise da vantajosidade (art. 21, *caput*). Vislumbro, neste quesito, duas pesquisas de preços (fls. 15 e 17), bem assim, cópia do Contrato Administrativo nº 20150009, que atestam possuir a ata vigente o menor preço de remuneração para o serviço contratado. Pois bem. A pesquisa mercadológica do processo em tela não atende aos parâmetros pacificamente admitidos na doutrina pátria, conforme nos ensina o Professor Joel de Menezes Niebuhr:

“Em terceiro lugar, não se pode deixar de justificar a vantajosidade do preço registrado na ata que se pretenda aderir. É de presumir que o preço registrado na ata seja



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 006/2017



vantajoso. Sem embargo, esta presunção não é absoluta e não dispensa quem pretende aderir fazer a sua própria pesquisa de preços no mercado, (...). **A pesquisa de preços pode ser realizada, dentre outros meios, com a consulta a três potenciais fornecedores ou prestadores de serviços e com a pesquisa dos valores de outros contratos ou mesmo outras atas de registro de preços que tenham objetos idênticos ou semelhantes ao que se pretenda aderir, na forma do inciso V da Lei nº 8.666/93.**³ (Destaquei)

O Tribunal de Contas da União espousa o mesmo entendimento:

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.⁴ (Destaquei)

A estimativa de preços é realizada na busca de balizamento para os itens a serem adquiridos, com o objetivo de obter a contratação mais vantajosa e, ao mesmo tempo, viável em sua execução. Nas adesões a atas de registro de preços, a finalidade da pesquisa de preços é justamente garantir que a adesão à ata seja mais vantajosa para a Administração, o que se constata mediante o confronto dos preços registrados em ata com aqueles praticados no mercado. Dito isto, observo que o caso em análise, além da deficiência supra apontada, caracterizada pela pesquisa de preços com somente dois fornecedores, apresenta falta mais importante no quesito.

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

⁴ TCU - Acórdão nº 1.266/2011 – Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar, Processo nº 002.573/2011-3.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 006/2017



Com efeito, é vital para os procedimentos de compras da Administração, que o gestor avalie os preços pesquisados e, havendo algum preço distorcido (muito baixo ou muito elevado), considerado fora do padrão, o exclua e substitua por nova pesquisa, a fim de que a média aritmética não atrapalhe ou até comprometa o procedimento licitatório, deixando de refletir a realidade praticada pelo mercado. Sobre o tema, vale a pena a leitura da análise feita pela auditoria do TCU nos autos do TC 013.754/2015-7, de onde extraio os trechos seguintes, com destaques:

“(…)

83. Nos termos do Acórdão 2.943/2013-Plenário, 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, consequentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado.

84. Essa orientação encontra-se regulamentada por meio da Instrução Normativa-SLTI/MPOG 5/2014, que no art. 2º, § 6º, dispõe que, para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

(…)

86. De fato, caso esses três orçamentos fossem as únicas fontes de informações de preços disponíveis, não haveria óbices, no caso concreto, à manutenção de estimativa com base em apenas dois orçamentos, já que justificável (e imperativo), pelas circunstâncias apontadas, a exclusão daquele excessivamente superior à média de mercado.

87. Além disso, a pesquisa restringiu-se à consulta de oito empresas, universo reduzido, considerado o mercado fornecedor desse tipo de serviço. Frise-se que, solicitado o encaminhamento da documentação completa da pesquisa de preços, foram apresentados apenas os três orçamentos obtidos, além das consultas realizadas às empresas. Ao que se observa, essas limitaram-se ao envio de apenas dois e-mails, a endereços eletrônicos nem sempre identificáveis das instituições (peça 32, p. 61-62), o que denota insuficiência dos esforços envidados.

88. Outrossim, não houve comprovação documental de consultas a outros órgãos e entidades da Administração Pública, ao Comprasnet e demais sites especializados, o que pode ter comprometido a qualidade e a confiabilidade da estimativa de preços



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 006/2017



construída. Frise-se que a própria entidade admitiu a existência de contratações similares, ao indicá-las em sua resposta à oitiva (peça 32, p. 42-43).

89. De acordo com o disposto no art. 26, parágrafo único, II e III, e no art. 43, IV, da Lei 8.666/1993, é obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos preços correntes no mercado, daqueles fixados por órgão oficial competente ou, ainda, daqueles constantes do sistema de registro de preços.

90. Deve-se deixar registrado que, de acordo com o Guia de Boas Práticas em Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU, extensível a todas as demais contratações públicas, ao analisar o mercado com vistas à obtenção de dados sobre preços, pode-se utilizar, dentre outras, as seguintes fontes de informação:

- a) preços vigentes em outros órgãos (e.g. em licitações, inclusive de registro de preço) (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso V);
- b) consultas diretas aos fornecedores (RFP – Request for Proposal), que deve incluir as informações definidas até então no termo de referência ou no projeto básico, pois essas informações afetam a percepção de risco das empresas, que por sua vez influencia os preços oferecidos (...)
- d) consultas em portais de fornecedores na web e em sistemas de busca de preços na internet, lembrando que os preços informados normalmente são unitários, ou seja, referem-se à contratação de um único produto, de modo que não consideram o efeito de escala que existe em uma contratação de muitas unidades;
- e) bancos de dados da APF (e.g. Comprasnet, Siasg);
- f) cadastros de preços mantidos por entidades de pesquisa;
- g) preços obtidos em contratações semelhantes do setor privado (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso III);
- h) uso do portal do órgão para publicar o planejamento da licitação na web e receber estimativas de preços.

91. O TCU tem defendido que as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em uma ‘cesta de preços aceitáveis’. Vale destacar os parágrafos 32 e 33 do voto do Ministro-Relator do Acórdão 2.170/2007-Plenário que, com relação aos conceitos de preço aceitável e cesta de preços, forneceu os seguintes esclarecimentos:

‘32. Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 006/2017



licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações de TI devem estar baseados em uma ‘cesta de preços aceitáveis’. A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial.

33. Esse conjunto de preços ao qual me referi como ‘cesta de preços aceitáveis’ pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, 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 – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.’

92. Na mesma linha, o Acórdão 819/2009-Plenário, trouxe a seguinte determinação a órgão da Administração Pública:

‘(...) faça o orçamento do objeto a ser licitado com base em ‘cesta de preços aceitáveis’ oriunda, por exemplo, de pesquisas junto a cotação específica com fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado, à luz do art. 6º, inc. IX, alínea ‘f’, da Lei nº 8.666/93 (...)’

93. Ainda conforme constatação do TCU esposada no Guia de Boas Práticas, há uma crença disseminada entre os gestores públicos de que basta haver três propostas de fornecedores para que uma estimativa de preço seja considerada válida. Todavia, conforme o citado nos acórdãos, deve-se buscar o maior número de preços possível, não se limitando a três preços informados por fornecedores, a menos que seja devidamente justificado.

94. Ademais, em regra, os fornecedores não revelam em suas propostas, antes da licitação, os preços que, de fato, irão propor durante o certame, pois não têm estímulo para tal. Assim, de antemão, os preços levantados em propostas comerciais preliminares



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 006/2017



tendem a ser maiores que os praticados nas condições de concorrência. (Acórdão nº 2637/2015 – Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, Processo nº 013.754/2015-7)

No caso em análise, a remuneração da empresa, pela Administração, é o valor correspondente ao serviço de agenciamento. No caso, o valor registrado em ata para o serviço é de R\$ 0,01 (um centavo). Não obstante a isso, verifica-se no corpo do processo que as pesquisas de mercado divergem, vultuosamente, do valor registrado. As duas cotações obtidas pela Câmara demonstram bem tal constatação, variando de R\$ 0,05 (cinco centavos) a R\$ 72,75 (setenta e dois reais e setenta e cinco centavos). Na mesma toada, o contrato anterior da Casa, que parece-nos ter sido juntado no escopo de parametrizar o preço, além de defasado para o intento⁵, também registra valor muito superior: R\$ 50,00 (cinquenta reais) para o mesmo serviço. A própria cotação do processo originário da ata (fls. 38) registra valores consideravelmente maiores, alcançando média de R\$ 90,67 (noventa reais e sessenta e sete centavos).

Desta resenha, além de não ser possível, com base na pesquisa de preços do processo, definir o real preço de mercado – dados os orçamentos com valores extremamente díspares –, ainda que o preço registrado em ata certamente seja o menor possível para o serviço – R\$ 0,01 (um centavo) –, extrai-se que não há como se presumir a vantajosidade da adesão para a Câmara Municipal, visto que a mesma passa, além da economicidade da contratação, também pela sua exequibilidade, o que não está demonstrado nos autos.

Como se sabe, são considerados inexequíveis, os preços que “não se revelam capazes de possibilitar a alguém uma retribuição financeira mínima (ou compatível) em relação aos encargos que terá de assumir contratualmente”⁶. Tal previsão legislativa destina-se, a um só tempo, a minimizar os riscos de uma futura inexecução contratual já que o particular, ao apresentar proposta com preços muito baixos, pode estar assumindo obrigação que não poderá cumprir e tutelar valor juridicamente relevante, qual seja, o de que as atividades econômicas sejam lucrativas, promovendo a circulação de riquezas no país.

A retribuição da Administração, no caso em análise, é mínima. Vide, por exemplo, o Contrato Administrativo nº 20150009, em que a Câmara pagou, pelo mesmo serviço, o valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), bem assim, as cotações obtidas em valores que variam entre R\$ 72,75 (setenta e dois reais e setenta e cinco centavos) e R\$ 92,00 (noventa e dois reais). Assim, muito embora o órgão gestor da ata não tenha aventado a

⁵ Com efeito, é oportuno determinar ao órgão que, doravante, abstenha-se de utilizar pesquisa de preços defasadas em suas licitações, de modo a que o orçamento estimativo reflita, de fato, **os preços praticados no mercado à época do certame** (Acórdão nº 1.462/2010 – Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, Processo nº 001.168/2010-0) (Destaquei)

⁶ MENDES, Renato Geraldo. O processo de contratação pública – Fases, etapas e atos. Curitiba: Zênite, 2012.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 006/2017



possibilidade de inexecutabilidade da proposta registrada, deve esta Casa cercar-se de cuidados face à presente adesão, conforme determina o artigo 48, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993. No tema, a lição do Professor Marçal Justen Filho leciona:

“Se o particular puder comprovar que sua proposta é exequível, não se lhe poderá interditar o exercício do direito de apresentá-la. É inviável proibir o Estado de realizar contratação vantajosa. A questão é de fato, não de direito. Incumbe o ônus da prova da exequibilidade ao particular. Essa comprovação poderá fazer-se em face da própria Administração, pleiteando-se a realização de diligência para tanto.”⁷

Trazendo para a realidade analisada, sugere-se prévia verificação, junto ao órgão gestor e eventuais entidades contratantes do serviço, acerca da execução do(s) contrato(s) decorrentes da referida ata pela empresa, de modo a atestar a satisfatória prestação dos serviços pela contratada e sua plena capacidade em executar o contrato mediante a remuneração registrada.

Ultrapassado o ponto, e por medida de economia, passo à análise dos demais requisitos legais. Prosseguindo na análise dos autos, observo que ata de registro de preços a que se pretende aderir está vigente, muito embora com prazo de vigência muito próximo ao fim (art. 21, *caput*). Identifico, no processo, consulta ao órgão gerenciador da ata quanto à possibilidade de adesão aos itens almejados, com a consequente anuência (art. 21, § 1º). De igual modo, verifica-se a solicitação da Câmara Municipal de Parauapebas à beneficiária registrada em ata para a adesão e aquiescência da empresa Takahashi e Winslow Ltda EPP, quanto ao fornecimento dos serviços almejados pela Câmara Municipal (art. 21, § 2º).

O quantitativo a ser adquirido pela Câmara Municipal de Parauapebas não ultrapassa o limite de 100% (cem por cento) do previsto em ata (art. 21, § 3º). O edital prevê que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes (art. 21, § 4º).

Há contratação prévia decorrente da ata em referência pelo órgão gestor (art. 21, § 5º). Finalmente, observo que há prazo para a Câmara Municipal efetivar a adesão (art. 21, § 6º), o que demonstra que os requisitos do Decreto Municipal nº 071/2014 estão, *prima facie*, atendidos, autorizando a adesão em tela, ressalvado o disposto acima.

De mais, observo nos autos indicação da dotação orçamentária para fazer face à despesa (fls. 29), assim como declaração de que a mesma possui compatibilidade com os instrumentos orçamentários vigentes (fls. 30),

⁷ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª Edição, São Paulo: Dialética, 2012.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 006/2017



em atendimento às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. As certidões da contratada estão vigentes e de acordo com o que determina a legislação de regência.

II.3 – Do Contrato:

Ultrapassada a questão, passa-se à análise do instrumento contratual. De início, observo que, por tratar a presente contratação de adesão a ata de registro de preços de outro órgão, não pode esta Casa Legislativa acrescentar à contratada obrigações não previstas no instrumento originário. As alterações devem limitar-se a peculiaridades insuficientes para influir no valor do contrato ou incapazes de se apresentar como artifícios para violar os princípios da isonomia, impessoalidade e concorrência no certame licitatório. Neste aspecto, constato, do confronto da minuta contratual com o termo de referência e a minuta contratual originários, que a Câmara manteve as obrigações da contratada em conformidade com as condições originalmente previstas, especialmente quanto aos prazos e condições de entrega e recebimento dos veículos objeto do contrato, sugerindo-se apenas as seguintes correções:

- Cláusula 3ª, item 3: alterar a expressão “Termo de Referência” por “contrato”.
- Cláusula 9ª, item 2: a redação está sem nexo. Parece-nos ter faltado a expressão “Compete à contratada” no início do item.
- Cláusula 10ª, item 1: o item trata sobre a vigência do contrato, sem, no entanto, consigná-la. Aqui, apenas adverte-se para que o prazo de vigência do contrato observe os ditames do artigo 57 da Lei Federal nº 8.666/1993, que delimita a duração dos contratos à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ou seja, ao exercício financeiro.
- Cláusula 11ª, item 1.14: o item faz menção à Portaria nº 505, de 29 de dezembro de 2009. No entanto, tal portaria foi revogada pela Portaria nº 20, de 11 de fevereiro de 2015. Deve, portanto, ser suprimida a referência.
- Cláusula 12ª, item 1.3: alterar a expressão “Termo de Referência” por “contrato”.

As demais cláusulas da minuta mostram-se adequadas ao fim proposto.

É a fundamentação fático-jurídica que serve de substrato às conclusões adiante expostas.

III – Conclusão:

À vista de todo o exposto, esta Procuradoria **ENTENDE, CONCLUI e OPINA:**



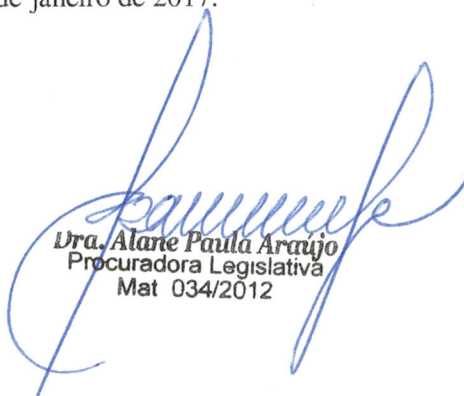
ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 006/2017

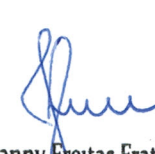


- a) Regularidade do processo licitatório nº 9/2017-00001ARP e viabilidade jurídica da adesão da Câmara Municipal de Parauapebas à Ata de Registro de Preços nº 20160065, oriunda do Pregão Presencial nº 9/2015-007SEMAD, gerida pela Prefeitura Municipal de Parauapebas, através da Secretaria Municipal de Administração, para a contratação de serviços de cotação, reserva, emissão e cancelamento de passagens aéreas para atender às necessidades da Câmara Municipal de Parauapebas (Item II.1), condicionada ao atendimento das observações seguintes desta conclusão;
- b) Necessidade de instrução do processo com a metodologia adotada para alcance das quantidades que se pretende contratar, conforme artigo 15, § 7º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993 (Item II.2);
- c) Necessidade de instrução do processo com a atestação de exequibilidade do contrato, conforme artigo 48, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993 (Item II.2);
- d) Necessidade de alteração de itens da minuta do contrato (Item II.3).

É o parecer, salvo melhor juízo.

Parauapebas/PA., 30 de janeiro de 2017.


Dra. Alane Paula Araújo
Procuradora Legislativa
Mat 034/2012


Dra. Jeanny Freitas Frateschi
Procuradora Geral
Portaria nº 024/2017

