



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Adesão à Ata de Registro de Preços. Procedimento nº A/2018-001 SEMSA.

Objeto: Adesão à Ata de Registro de Preços nº 20170262, oriunda do Processo Pregão Presencial nº 9/2017-002 GABIN, objetivando a contratação de empresa para locação de ônibus rodoviário semi leito e convencional, destinados a atender as necessidades do Programa T. F. D (Tratamento Fora do Domicílio) da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Parecer Conclusivo

Interessados: A própria Administração.

Trata-se de processo de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 20170262, oriunda do Processo Pregão Presencial nº 9/2017-002 GABIN, objetivando a contratação de empresa para locação de ônibus rodoviário semi leito e convencional, destinados a atender as necessidades do Programa T. F. D (Tratamento Fora do Domicílio) da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Parauapebas, Estado do Pará, conforme especificações contidas no referido procedimento.

Vieram os presentes autos para a devida análise quanto à referida adesão à Ata de Registro de Preços.

1. DA ANÁLISE JURÍDICA

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.

Da análise do memorando de solicitação inicial nº 038/2018 SEMSA (fls. 01-02), verifica-se que a Secretaria Municipal de Saúde apresentou sua justificativa para aderir a ata de registro de preços alegando que: *"(...) a referida solicitação fundamenta-se na necessidade imprescindível de suprir demandas essenciais no que diz respeito ao deslocamento para Belém e, primordialmente, por se tratar de serviços indispensáveis na rede pública de saúde deste Município no que compete ao Programa T. F. D - Tratamento Fora do Domicílio, uma vez que se destinam para atender pacientes do SUS e seus respectivos acompanhantes. Pacientes estes, que são encaminhados para realizarem tratamentos médicos especializados fora de seu domicílio, em regime ininterrupto enquanto durar o referido tratamento."*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Ressaltou que *“justifica-se a referida adesão devido ao grande número de usuários referenciados à Belém, onde ficou configurado a vantajosidade na locação, devido o uso próximo ao habitual e contínuo, sendo em média 4 (quatro) viagens por semana”*.

Como justificativa da vantajosidade econômica, a SEMSA afirma que: *“Tendo em vista a necessidade da Secretaria Municipal de saúde em contratar o objeto supracitado, no intuito de acelerar a contratação em questão, foram realizadas pesquisas de mercado, nas quais foram constatadas que o preço atual do objeto está maior que o preço registrado na Ata de registro de preços nº 20170262, oriunda do pregão presencial nº 9/2017-002 GABIN, demonstrando assim, que o preço da Ata assiada entre o Gabinete do Chefe do Poder Executivo e a empresa VLS- Viação Litoral Sul LTDA é mais vantajosa para a Administração Pública e atendem as nossas necessidades”*.

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.

Ademais, tendo em vista o presente processo tratar-se de uma adesão, esta Procuradoria entende ser necessária a estrita limitação do quantitativo suficiente até que seja realizado um procedimento licitatório.

Além disso, como a Administração Pública, através da SEMSA, estará firmando contrato por adesão, deverá observar as condições praticadas na licitação originária e previstas na referida ata, bem como obedecer às regras de pagamento que o Órgão Gerenciador inseriu no edital.

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

A Secretaria Municipal de Saúde informou que *“os parâmetros para os quantitativos deste objeto foram avaliados considerando as informações da planilha com destino e quantidades de passagens à Belém utilizadas no ano de 2017, conforme Memorando nº 0381/2018, em anexo”* (fls. 02).

Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 09-11).

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014– Segunda Câmara e 522/2014 – Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

A pesquisa de mercado deve ser feita junto a empresas do ramo, devendo-se afastar qualquer direcionamento ou simulação, buscando ser congruente do ponto de vista físico-temporal.

O Tribunal de Contas da União entende que *“as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cotação 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, pura 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Registre-se que a realização de cotações de preços, constatação da vantagem dos preços registrados na ata "carona" e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Saúde, 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.

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

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 serviços a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Saúde; a verificação do requisito de vantajosidade da adesão, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005. Após análise e avaliação, o referido Órgão de Controle Interno deste Município opinou pela continuidade do procedimento, o que denota regularidade às pesquisas e valores levantados para o objeto em questão, confirmando, ainda, que a avaliação dos preços apresentados são compatíveis com a realidade mercadológica, tendo se manifestado por meio do parecer de fls. 237-243.

Pois bem. Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que consubstanciaram todo o procedimento, passemos, estritamente, a análise dos elementos/requisitos jurídicos do presente processo.

E assim, inicialmente, destacamos que constam dos autos:

1. SOLICITAÇÃO EXPRESSA da SEMSA através do Memo. nº 038/2018, acompanhada do TERMO DE REFERÊNCIA E PLANILHA DE QUANTIDADES E PREÇOS, com a definição do objeto e justificativas (fls. 01-05);

2. PLANILHA DE DEMANDA DA SEMSA (fls. 03);

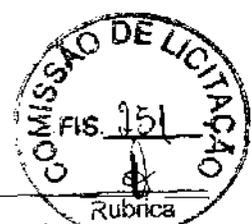
3. MEMO. Nº 021/2018, no qual é solicitando à Diretoria de Regulação, Controle e Avaliação - DIRCA a demanda de quantidades de pacientes que viajam e utilizam passagens terrestres para fazer o TFD e quantas viagens são feitas por mês por cada um a Belém e MEMO. nº 0381/2018 acompanhado da planilha de passagens mês a mês do TFD de 2017 (fls. 06-08);

4. TRES COTAÇÕES DE PREÇOS DE CADA ITEM (fls. 09-12);

5. SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO GERENCIADOR por meio do Memo. nº 015/2018, seguida da AUTORIZAÇÃO do Órgão Gerenciador (Gabinete do Prefeito) para adesão à Ata de Registro de Preços nº 20170262 (fls. 13-14).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



6. **SOLICITAÇÃO DE ANUÊNCIA DA EMPRESA** por meio do ofício n° 003/2018 (fls. 15), seguida do **ACEITE DA EMPRESA VLS- VIACÃO LITORAL SUL I.TDA-ME.**, concordando em fornecer o objeto pretendido, nas mesmas condições ofertadas no Processo Licitatório originário, bem como a **PROPOSTA DE PREÇOS** (fls. 16-18).

7. **INDICAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA** (fls. 19), conforme indicação da Secretaria Municipal de Fazenda (art. 7º, § 2º, II, da lei n° 8.666/93).

8. **DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**, devidamente assinada pelo Secretário Municipal de Esporte e Lazer (fls. 20).

9. **DESPACHO da AUTORIDADE COMPETENTE AUTORIZANDO** a abertura do procedimento n° A/2018-001 SEMSA para adesão à Ata de Registro de Preços n° 20170262 oriunda do Processo Licitatório Pregão Presencial n° 9/2017-002 GABIN deste Município de Parauapebas (fls.21).

10. **DECRETO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS e AUTUAÇÃO DO PROCESSO** (fls. 22-23).

11. **CÓPIAS DOS DOCUMENTOS DO PROCESSO ORIGINÁRIO:** Parecer Controle Interno (fls. 24-28); Parecer Jurídico da análise da Minuta de Edital e seus anexos (fls. 29-34); Parecer Jurídico do Recurso Administrativo (fls. 35-44); Parecer Controle Interno Conclusivo (fls. 45-50); Decreto de Designação do Pregoeiro e Equipe de Pregão (fls. 51); Minuta de Edital e anexos (fls.52-111); Edital de Pregão Presencial n° 9/2017-002 GABIN e anexos (fls. 112-175); Ata de Registro de Preços n° 20170262 e encarte da Ata (fls. 176-184); Extrato da Ata de Registro de Preços n° 20170262 (fls. 184); Certidão de Afixação do Extrato da Ata de Registro de Preços (fls. 186); Publicação do Extrato da Ata de Registro de Preços (fls. 187-189); Publicação do Aviso de Licitação (fls. 190-193); Termo de Adjudicação do Pregão Presencial n° 9/2017-002 GABIN (fls. 194) e o Termo de Homologação (fls. 195)

11. **DOCUMENTOS RELATIVOS À EMPRESA** (fls. 196-228).

12. **MINUTA DO CONTRATO**, elaborada com base nos elementos fornecidos na solicitação inicial (art. 38, incisos I e X, Lei n° 8.666/93 c/c art. 4º, inciso III, da Lei n° 10.520/02) (fls. 229-235);

13. **PARECER CONTROLE INTERNO** (fls. 237-243).

14. **MEMORANDO N° 064/2018**, no qual foi apresentado as respostas às recomendações do Parecer Controle Interno (fls. 244).

Pois bem. Compulsando os autos, necessário se faz tecer as seguintes considerações.

Destaca-se que, conforme os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, a vantagem da adesão se confirma por pesquisa e pode até mesmo ser considerada, quando em



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



igualdade de condições entre o preço registrado e o de mercado, pelo custo indireto da licitação. Observa-se que foram anexadas 03 (três) cotações de preços a fim de comprovar que o preço registrado em ata é compatível com o valor de mercado, ponto analisado pela Controladoria Geral do Município, fls. 237-243.

Conforme já citado ao norte, a Secretaria justificou a necessidade da Adesão alegando que: "(...)a referida solicitação fundamenta-se na necessidade imprescindível de suprir demandas essenciais no que diz respeito ao deslocamento para Belém e, primordialmente, por se tratar se serviços indispensáveis na rede pública de saúde deste Município no que compete ao Programa T. F. D – Tratamento Fora do Domicílio, uma vez que se destina para atender pacientes do SUS e seus respectivos acompanhantes. Pacientes estes, que são encaminhados para realizarem tratamentos médicos especializados fora do seu domicílio, em regime ininterrupto enquanto durar o referido tratamento (...)".

Ressaltou que "justifica-se a referida adesão devido ao grande número de usuários do TFD referenciados à Belém, onde ficou configurado a vantajosidade na locação, devido o uso próximo ao habitual e contínuo, sendo em média 4 (quatro) viagens por semana".

Como justificativa da vantajosidade econômica, a SEMSA afirma que: "Tendo em vista a necessidade da Secretaria Municipal de saúde em contratar o objeto supracitado, no intuito de acelerar a contratação em questão, foram realizadas pesquisas de mercado, nas quais foram constatadas que o preço atual do objeto está maior que o preço registrado na Ata de registro de preços nº 20170262, oriunda do pregão presencial nº 9/2017-002 GABIN, demonstrando assim, que o preço da Ata assinada entre o Gabinete do Chefe do Poder Executivo e a empresa VLS- Viação Litoral Sul LTDA é mais vantajosa para a Administração Pública e atendem as nossas necessidades".

Observa-se que a justificativa contemplou a necessidade da SEMSA em contratar os serviços, restando demonstrada a vantagem da adesão sobre o sistema convencional, em vista da vantajosidade econômica.

2. DAS RECOMENDAÇÕES

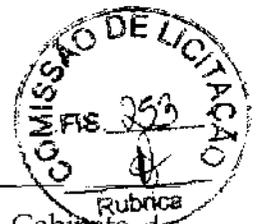
Recomenda-se que sejam conferidos com os originais os documentos de fls. 07, 203 a 207, 214 e 219 a 226 dos autos.

Quanto a minuta de contrato, recomenda a retificação do valor disposto no item 1 da cláusula segunda, eis que dispõe que o valor do contrato é de R\$ 1.184.000,00 (um milhão cento e oitenta e quatro mil reais), todavia, na solicitação de adesão (Memo. nº 038/2017) consta o valor estimado de apenas R\$ 784.000,00 (setecentos e oitenta e quatro mil reais). Diante da divergência apontada, recomenda-se que a mesma seja sanada.

A cláusula quinta da minuta de contrato dispõe que o prazo de vigência do contrato será de 12 (doze) meses, todavia, a solicitação inicial de fls. 01 e o termo de referência de fls. 05 dispõem que o prazo de vigência do será de apenas 06 (seis) meses. Sendo assim, recomenda-se que a divergência seja corrigida.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



O item 1.4 da cláusula sétima da minuta de contrato refere-se ao Gabinete do Prefeito quando deveria referir-se à Secretaria Municipal de Saúde.

Quanto ao prazo de início da execução dos serviços, o item 3 e 3.1 da cláusula nona da minuta de contrato dispõem que será de até 02 (dois) dias corridos. Contudo, o termo de referência (fls. 05) e a solicitação inicial (fls. 02) dispõem que o prazo de início da execução será imediata ao recebimento da Ordem de Compras. Diante disso, recomenda-se que divergência seja sanada.

Recomenda-se que seja atualizado o Certificado de Regularidade do FGTS de fls. 211, eis que o constante nos autos venceu em 06/02/2018.

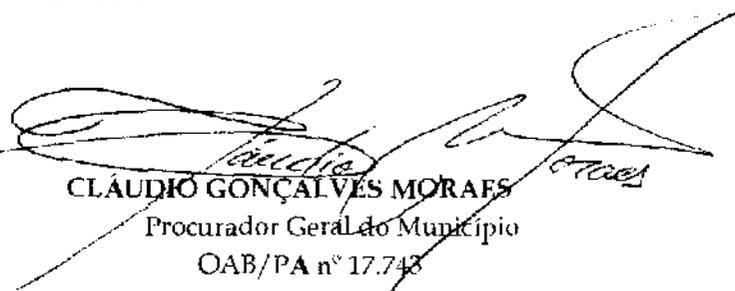
Recomenda-se, ainda, que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial juntadas aos autos e que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tiverem o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato.

Ex positis, diante da análise procedida por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, quais sejam: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, a probidade administrativa, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo, não vislumbramos óbice legal à Adesão à Ata de Registro de Preços nº 20170262, oriunda do Processo Pregão Presencial nº 9/2017-002 GABIN, objetivando a contratação de empresa para locação de ônibus rodoviário semi leito e convencional, destinados a atender as necessidades do Programa T. F. D (Tratamento Fora do Domicílio) da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Parauapebas, Estado do Pará, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria.

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

Parauapebas/PA, 07 de fevereiro de 2018.


ANE FRANCILLE FERREIRA GOMES
Assessora Jurídica de Procurador
OAB/PA nº 20.532
Dec. 490/2017


CLAUDIO GONÇALVES MORAES
Procurador Geral do Município
OAB/PA nº 17.743
Dec. 001/2017