



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PARECER JURÍDICO



EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2021-082 PMP.

Objeto: Registro de preços, objetivando a contratação dos serviços de arbitragens nas modalidades de futebol de campo, futebol society, futsal, handebol, voleibol, basquetebol, atletismo, judô e jiu-jitsu, todas contempladas no rol de competições anuais realizadas pela Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, neste Município 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 Eletrônico nº 8/2021-082 PMP, 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 nº 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto nº 3.555/2000), no Decreto Municipal nº 520/2020 (alterado pelo Decreto Municipal nº 561/2020), no Decreto nº 10.024/2019, no Decreto Federal nº 5.504/2005, Decreto Municipal nº 071/2014, Lei Complementar Municipal nº 009/2016, bem como na Lei nº 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 Esporte e Lazer, por meio do memorando nº 194/2021 (fls. 01-02), justificou a futura contratação.

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.

Às fls. 03-17, juntou-se o Termo de referência, contendo a descrição do objeto, justificativas, prazos e demais diretrizes a serem seguidas no procedimento licitatório.



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

Às fls. 19-24, consta manifestação do Comitê Técnico de Prevenção e Acompanhamento da Ameaça do COVID-19, manifestando-se pela possibilidade de realização de eventos esportivos, desde que sem a presença de público.

Às fls. 25-43, juntou-se o Protocolo de Retomada das Atividades Esportivas do Município de Parauapebas, Projeção de Ações SEMEL (Serviços de Arbitragem) 2021/2022 (fls. 45-49) e a Planilha de Quantidades e Valores (fls. 50-51).

Consta às fls. 44 e 52-72, o procedimento de pesquisa de mercado realizada, constando cotação de preço com empresas do ramo e contrato administrativo em vigência. Frise-se que a Controladoria Geral do Município realizou a análise dos preços.

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.

Observa-se, inicialmente, que a pesquisa de preços não cumpre apenas o papel de estipular o valor estimado ou máximo da licitação. Ao contrário, ela influencia em todo o processo de contratação e justamente por isso é indispensável e é imprescindível que seja feita adequadamente.

Veja-se, a pesquisa de preços: a) permite que a Administração escolha a modalidade licitatória adequada (no caso das modalidades da Lei nº 8.666/93) ou opte adequadamente pela dispensa de licitação em razão do valor; b) orienta a Administração a avaliar a previsão orçamentária para custeio da despesa que pretende realizar; c) impede que a Administração restrinja a competitividade porque permite que ela utilize como valor estimado ou máximo valores reais de mercado; d) permite um julgamento adequado (pois pode-se avaliar quando um preço é excessivo ou inexequível); e) influencia a execução do contrato: problemas na execução podem decorrer de preços inexequíveis ou pode-se realizar contratação desvantajosa se o preço contratado foi acima do que o praticado no mercado; f) permite a avaliação adequada de possíveis pedidos de reajuste, repactuações ou revisão de preço, na fase contratual. Além disso, a ausência da pesquisa de preços pode conduzir a licitações desertas em razão da utilização de preços estimados e/ou máximos abaixo da realidade de mercado.

Assim, verifica-se que a pesquisa de preços embasa a tomada de uma série de decisões no andar do processo. Por isso, ela precisa ser bem feita, precisa se orientar por preços reais e atuais e a busca deve ser ampla.

Decisões equivocadas, tomadas com base em uma pesquisa de preços mal feita, podem gerar uma série de consequências e problemas e, inclusive, podem resultar em apontamentos e penalizações dos agentes públicos por parte dos órgãos de controle. Não por outro motivo, o Tribunal de Contas da União - TCU afirmou que comissão de licitação e autoridade competente, embora não tenham como responsabilidade a elaboração da pesquisa de preços, posto que esta é realizada na fase de planejamento, na qual, como regra, eles não atuam, devem fiscalizar, observar, avaliar essa pesquisa de preços, quando forem exercitar suas competências. Ora, muitas de suas decisões se pautam na pesquisa de preços e por isso é importante que quando forem atuar, certifiquem-se sobre a regularidade e atualidade da pesquisa de preços. A jurisprudência do TCU (Acórdão 2147/2014-Plenário, TC 005.657/2011-3, relator Ministro Benjamin Zymler, 20.8.2014.) indica que "a CPL, o pregoeiro e a autoridade superior



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

devem verificar: primeiro, se houve pesquisa recente de preço junto a fornecedores do bem e se essa observou critérios aceitáveis".



No recente Acórdão nº 2.318/17, o Plenário do TCU indicou que é da competência do Pregoeiro e da autoridade que homologa o certame verificar se houve pesquisa recente de preços junto ao mercado fornecedor do bem licitado e se essa pesquisa orientou-se por critérios aceitáveis. Frise-se que a pesquisa de preços, dentre outras coisas, permite um julgamento adequado e influencia a execução do contrato.

Ademais, ainda que se possa compreender que o mercado costuma ofertar preços, para o fim de estimativa em licitações, superiores aos que pratica, cabe ao gestor público e à Área Técnica, o exame crítico disso, bem como escolher o parâmetro de pesquisa que melhor se adegue ao objeto da licitação e à realidade da Administração.

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 Esporte e Lazer, 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.

Às fls. 75-77, juntou-se a indicação do objeto e do recurso; a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e a Autorização para abertura do procedimento licitatório, assinadas pela Autoridade Competente.

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 Esporte e Lazer, 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 Controle Interno (fls. 81-91), conforme acima citado, opinando pela continuidade do procedimento.

A fim de cumprir as recomendações do Parecer Controle Interno, a SEMEL apresentou os documentos de fls. 92-98, que foram analisados pela CGM (fls. 100).

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

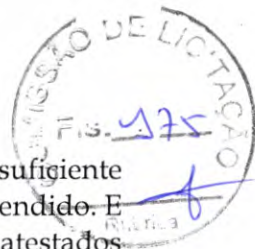
Destaca-se, ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para os materiais e equipamentos, no entanto, faz-se necessário a correta especificação do objeto que se pretende licitar a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

Quanto às exigências de qualificação técnica contidas no edital, 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 nº 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.

Cumprir observar que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispõe que as exigências de qualificação técnica devem ser somente as indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Assim, deve a exigência supramencionada guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, de modo que não restrinja o caráter competitivo da licitação e zelando pelo princípio da isonomia.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Destaca-se que o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. E segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União o quantitativo mínimo dos atestados de capacidade técnica não poderá superar o limite de 50% (usualmente adotado), dispondo o Acórdão 3663/2016 - Primeira Câmara (Relator: AUGUSTO SHERMAN) - que *"é irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não haja comprometimento à competitividade do certame, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo licitatório"*.

Portanto, ressalta-se que não poderão ser estabelecidas exigências excessivas ou inadequadas. Também não é recomendável que, em se tratando de um objeto com certa complexidade na sua execução, deixe a Administração de exigir a comprovação da qualificação técnica dos licitantes. A exigência de qualificação técnica deve ser apenas a suficiente a demonstrar que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução do objeto a ser executado.

O art. 28, § 1º, inciso V, da Lei nº 009/2016 prevê a 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, porém, estabelece o referido dispositivo legal que caso, tecnicamente não seja possível a subcontratação, a área solicitante deverá justificar a exceção. Observa-se que no Termo de Referência, item 20, a Autoridade Competente estabelece a subcontratação dos serviços no percentual mínimo de 10% (dez por cento) e máximo de 30% (trinta por cento), em atendimento a lei.

Sendo assim, por tratar-se de matéria técnica, partiremos da premissa de que a área técnica da SEMEL observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.

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

Observa-se que a conveniência da contratação está consubstanciada, todavia, necessário se faz tecer algumas considerações quanto ao procedimento.

Frise-se que, em relação às penalidades, pagamentos, obrigações, bem como demais condições, a Minuta de Edital, o Termo de Referência e a Minuta de Contrato não poderão apresentar informações divergentes entre si.

DAS RECOMENDAÇÕES

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da minuta do instrumento convocatório e anexos juntada às fls. 119-170, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

- I. A Lei Federal Complementar nº 123/2006, em seus artigos 47 a 49, estabelece:
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.



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

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

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

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

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

Por sua vez, o art. 28, § 1º, inciso V, da Lei nº 009/2016 prevê a 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, porém, estabelece o referido dispositivo legal que, caso tecnicamente não seja possível a subcontratação, a área solicitante deverá justificar a exceção.

Observa-se que no Termo de Referência, a Autoridade Competente estabelece a subcontratação dos serviços no percentual mínimo de 10% (dez por cento) e máximo de 30% (trinta por cento), em atendimento a lei.

Cabe esclarecer que, em decorrência da lei, quando estabelecido percentual para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, isso se torna uma obrigação da licitante e não uma faculdade, cabendo à área técnica averiguar a possibilidade de subcontratação, de acordo com a natureza do objeto.

Sendo assim, quanto à necessidade de subcontratação de ME/EPP (item 33 da minuta de edital e item 14 do Termo de Referência), recomenda-se, tendo em vista a especificidade do objeto, que a área técnica da SEMEL manifeste-se quanto à viabilidade técnica da exigência editalícia, a fim de observar-se o disposto na Lei Complementar nº 123/2006 e na Lei Complementar Municipal 009/2016.

II. Consta do item referente as demais exigências da proposta, a seguinte exigência: "O licitante obrigatoriamente deverá juntar a proposta documento que comprove atendimento as especificações e garantia dos serviços, visando possibilitar emissão de parecer de atendimento as especificações, sob pena de desclassificação da proposta caso não apresente tais informações."

Em razão da natureza do objeto licitado, bem como a farta documentação exigida na qualificação técnica, recomenda-se que seja excluída a presente exigência.

III. Recomenda-se que a cláusula segunda, item 2, seja complementada, constando ao final: "desde que solicitado pela contratada."

IV. Por fim, recomenda-se que o processo seja revisado na íntegra, após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, evitando-se divergências entre o Termo de Referência, Minuta de Instrumento Convocatório, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta de Contrato Administrativo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de preços, objetivando a contratação dos serviços de arbitragens nas modalidades de futebol de campo, futebol society, futsal, handebol, voleibol, basquetebol, atletismo, judô e jiu-jitsu, todas contempladas no rol de competições anuais realizadas pela Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, neste Município de Parauapebas, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Pregão Eletrônico nº 8/2021-082 PMP, 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 Geral.*

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 13 de outubro de 2021.

RAFAELA PAMPLONA DE MELO
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Nº 068/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 026/2021