



Parecer Jurídico

Processo Nº 2019290433

Interessado: Secretaria Municipal de Administração- SEMAP.

Assunto: Pregão Presencial para Registro de Preço. Aquisição de Trator de Pneu, Plana, Grade de Profundidade, Grade Niveladora, e Carreta Agrícola, através da emenda parlamentar, a qual gerou o convênio nº 865715/2018, entre a Prefeitura de Prainha e o Ministério da Integração Nacional.

Licitação. Pregão Presencial. Registro de Preços. Menor preço por item. Análise jurídica prévia do edital e seus anexos. Registro de Preço. Aquisição de Trator de Pneu, Plana, Grade de Profundidade, Grade Niveladora, e Carreta Agrícola, através da emenda parlamentar, a qual gerou o convênio nº 865715/2018, entre a Prefeitura de Prainha e o Ministério da Integração Nacional..

Requisitos da Lei nº 8.666/93, do Decreto nº 5.450/2005. Aprovação da minuta de edital, e anexos.

I- Relatório

Trata-se de análise jurídica prévia de minuta de edital de licitação e respectivos anexos, na modalidade pregão presencial através de recurso de emenda parlamentar, a qual gerou o convênio nº 865715/2018, tipo menor preço por item, cujo objeto é a Aquisição de Trator de Pneu, Plana, Grade de Profundidade, Grade Niveladora, e Carreta Agrícola.

O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- I. Memo Nº 101/2019-PMP/SEMAP, (fl 01);
- II. Memorando Interno Nº 018/2019-PMP/Convênios, solicitação de licitação de equipamentos, (fl 02);
- III. Termo de Referência, (fls 03/08);
- IV. Plano de Proposta e documentos anexos (fl 09/11);
- V. Plano de Trabalho e documentos anexos (fls 12/14);
- VI. Declaração de Disponibilidade de Recurso para atender a contrapartida (fls 15);
- VII. Declaração de Capacidade Administrativa Técnica e Gerencial (fls 16);
- VIII. Declaração de Capacidade de Gestão de Convênios (fls 17);
- IX. Plano de Sustentabilidade (fls 18/20);
- X. Balancete de Despesa – Consolidado e documentos anexos (fl 21/27);
- XI. Convênio Sinconv Nº 865715/2018 (fls 28/46);
- XII. Despacho, Secretaria Municipal de Administração e Planejamento (solicitação de autorização) (fl. 47);
- XIII. Solicitação de cotação de preço e dotação orçamentária (fl, 48);
- XIV. Despacho referente a solicitação de cotação de preço (fl, 49);
- XV. Memo. nº 15/2019/DDC/PMP, Departamento de Compras, referente a pesquisa de preço (fls, 50/57);
- XVI. Mapa de Cotação de Preço (fls, 58/60);
- XVII. Solicitação de Dotação orçamentária (fl, 61)
- XVIII. Documento relativo à Dotação Orçamentária (Setor de Contabilidade) (fl, 62);
- XIX. Informativo de Dotação Orçamentária (fls, 63)
- XX. Declaração de Adequação Orçamentária, Financeira e Autorização (Gabinete do Prefeito), (fl, 64/65);
- XXI. Solicitação de Abertura de Processo Administrativo e Termo de Abertura (fls, 66/67)



- XXII. Termo de Autuação (fl, 68);
- XXIII. Portaria de nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio (fls, 69/70)
- XXIV. Justificativa (Prefeito Municipal), (fls, 71);
- XXV. Relatório opinativo no tocante a modalidade e análise de minuta de edital (fls, 72/73);
- XXVI. Minuta de termo de recebimento do edital (fl, 74)
- XXVII. Minuta do Edital, e respectivos anexos (Anexo I – Termo de Referência; Anexo II – Modelo de Carta de Credenciamento; Anexo III – Declaração; Anexo IV – Declaração de Menores; Anexo V – Declaração; Anexo VI – Identificação da Proponente; Anexo VII – Minuta do Contrato, (fls, 85/98).

Em seguida, por força do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 e do art. 30, inciso IX, do Decreto nº 5.450/2005, vieram os autos a esta Procuradoria, para exame e parecer.

II- Fundamentação

Preliminarmente, importante lembrar que a análise a seguir empreendida circunscreve-se aos aspectos legais envolvidos no exame, notadamente naqueles previstos na Lei nº 8.666/93, no decreto nº 5.450/2005, Decreto nº 3.555/2000, não cabendo a esta Procuradoria adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

De acordo com o art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 30, V, do Decreto nº 5.450/05, o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo, a autorização respectiva da autoridade competente. Além do atendimento dos requisitos de autuação, (protocolo e numeração).

Alerta-se que o processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente, rubricadas e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável (art. 22, § 1º e §4º, da Lei nº 9.874/1999). Quanto aos documentos juntados em cópia, a sua autenticação poderá ser feita pelo órgão administrativo, mediante carimbo e assinatura. Demais orientações processuais devem ser verificadas na Portaria Normativa SLTI/MPOG nº 5/2002. Observar o subitem 5.2 (numerações de folhas e de peças) da referida Portaria Normativa. Vejamos os parágrafos em negritos e sublinhados:

“As folhas dos processos serão numeradas em ordem crescente, sem rasuras, devendo ser utilizado carimbo próprio para colocação do número, aposto no canto superior direito da página, recebendo, a primeira folha, o número.”

O documento não encadernado receberá numeração em seqüência cronológica e individual para cada peça que o constituir. A numeração das peças do processo é iniciada no protocolo central ou setorial da unidade correspondente, conforme faixa numérica de autuação.

As peças subsequentes serão numeradas pelas unidades que as adicionarem; a capa do processo não será numerada. Nenhum processo poderá ter duas peças com a mesma numeração, não sendo admitido diferenciar pelas letras “A” e “B”, nem rasurar. Fls.....Rubrica Fls. Rubrica Nos casos em que a peça do processo estiver em tamanho reduzido, será colada em folha de papel branco, apondo-se o carimbo da numeração de peças de tal forma que o canto superior direito do documento seja atingido pelo referido carimbo.



Os processos oriundos de instituições não pertencentes à Administração Pública Federal só terão suas peças renumeradas se a respectiva numeração não estiver correta; não havendo falhas, prosseguir com a sequência numérica existente;

Qualquer solicitação ou informação inerente ao processo será feita por intermédio de despacho no próprio documento ou, caso seja possível, em folha de despacho, a ser incluída ao final do processo, utilizando-se tantas folhas quanto necessário.

Utilizar somente a frente da folha de despacho, não permitindo-se a inclusão de novas folhas até seu total aproveitamento.

No caso de inserção de novos documentos no processo, inutilizar o espaço em branco da última folha de despacho, apondo o carimbo "Em branco".

Quando, por falha ou omissão, for constatada a necessidade da correção de numeração de qualquer folha dos autos, inutilizar a anterior, apondo um "X" sobre o carimbo a inutilizar, renumerando as folhas seguintes, sem rasuras, certificando-se da ocorrência".

Ainda quanto à instrução processual, destaca-se a Orientação Normativa AGU nº 02/2009, a qual deverá ser seguida durante todo o processo: "Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento".

O presente exame jurídico recairá sobre a fase interna do processo licitatório, incluindo a minuta do edital, e minuta de contrato, nos termos do art. 38, § único, da Lei nº 8.666/93 e do art. 8º e 21, VII do Decreto 3.555/2000.

No tocante a fase preparatória, o art. 8º destina-se a observância das seguintes regras:

- I - A definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;
- II - O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;
- III - A autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:
 - a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;
 - b) justificar a necessidade da aquisição;
 - c) estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para o fornecimento; e
 - d) designar, dentre os servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação, o pregoeiro responsável pelos trabalhos do pregão e a sua equipe de apoio;
- IV - Constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados,



bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; e

V - Para julgamento, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.

A justificativa da necessidade de contratação consta no Termo de Referência. No que se refere a justificativa da necessidade da contratação revela-se como requisito essencial em qualquer procedimento licitatório. A descrição do objeto deverá ser realizada com cautela, podendo-se valer a Administração de estudos técnicos, entre outros meios, para definir, de maneira precisa o que realmente é de interesse público.

O Termo de Referência encontra-se acostado às fls. 03/08 conforme exige o art. 8º. Inciso II, do Decreto nº 3.555/2000.

Vale ressaltar que o Termo de Referência é documento de caráter técnico, e que esta Procuradoria se abstém de fazer maiores considerações acerca de seu conteúdo, limitando-se apenas aos aspectos jurídicos-formais da minuta encaminhada.

Estabelece o art. 8º, inciso IV do Decreto nº 3.555/2000:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

(...)

IV - Constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; e

Importa destacar, que a confecção e assinatura do Termo de Referência foi realizada pela Gerente Municipal de Convênios e Prefeito Municipal.

No tocante às compras realizadas pela Administração Pública, a Lei 8.666/1993, determina regras específicas, destaca-se:

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;

(...)

No caso em tela, observa-se que os requisitos apontados no dispositivo anterior foram atendidos, pois consta no Termo de Referência a especificação completa dos produtos a serem adquiridos, bem como a estimativa das quantidades.

Quanto à adequação da modalidade licitatória escolhida, vejo que a administração pretende realizar licitação na modalidade pregão presencial.

Estabelece a Lei nº 10.520/2002, "Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.



Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.” Todavia, o art. 4º do Decreto nº 5.450/2005 determina que “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão”.

Diante desta narrativa jurídica, entende-se que bem ou serviço comum se mostra como um conceito indeterminado. De acordo com Marçal Justen Filho, destaca alguns paradigmas na interpretação do texto legal: “Para Marçal Justen Filho, a definição trazida pela Lei é insuficiente, uma vez que tantos bens/serviços comuns quanto incomuns obrigatoriamente serão descritos objetivamente pelo edital”.

Queremos ressaltar novamente, que essa Procuradoria não detém conhecimento técnico para atestação se os serviços a serem contratados podem ou não ser objetivamente definidos no edital, a decisão de escolha da modalidade licitatória é de cunho inteiramente da área técnica.

No que se refere a forma presencial do pregão, não há vedação para que se adote tal forma, é o que está estabelecido no art. 4º, caput, do Decreto nº 5.450/2005, observa-se: “Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica”. Veja, a forma eletrônica o legislador deu preferência, mas não consagrou como obrigatória, deixando assim, atos de discricionariedade.

Por outro giro, o julgamento das propostas deverá ser fixados critérios objetivos que possibilitem comparar as medidas com seus padrões específicos, considerando inevitavelmente os prazos para execução do contrato, do fornecimento, suas especificações técnicas, principalmente a qualidade e as demais condições impostas no edital.

No tocante ao julgamento das propostas já temos entendimento sumulado do TCU:

SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

O Termo de Referência analisado por esta procuradoria constatou-se que o critério de julgamento adotado pelo órgão gerenciador (Comissão Permanente de Licitação) foi o menor preço por item, conforme consta das fls.72/73 e com observância aos ditames da lei, art. 40, VII, da Lei nº 8.666/1993. Critério de julgamento mencionado no relatório opinativo.

Na sequência, tem-se o instituto da pesquisa de preços que tem por escopo fazer uma busca no mercado de melhor alternativa econômica, que venha proporcionar a possibilidade de preços mais vantajosos para Administração. Para tanto, a Administração, antes



de qualquer contratação, deverá conhecer o total da despesa. É adequado e moral que a pesquisa seja a mais ampla possível, envolvendo orçamentos dos mais diversos fornecedores.

As pesquisas de preços devem obedecer a alguns requisitos para que seja realizado, vejamos:

Art. 1º A Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores." (NR)

Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

No que se refere a pesquisa de preço, esta seguiu o curso do rol taxativo do referido dispositivo anterior, conforme consta dos autos nas fls,22/27 e 51/57, e o que fora acostado nos autos do processo em epígrafe nas fls,58/60 no que tange ao mapa de apuração e resumo de cotação de preços.

Ressalta-se que o referido edital que esta procuradoria analisa, atendeu aos preceitos da lei, no que tange aos dispositivos anteriores mencionados.

III- Conclusão

Diante de todo o exposto, determino o prosseguimento do feito resguardando o ato discricionário do Prefeito Municipal, no que toca a oportunidade e conveniência da prática dos atos administrativos. Neste sentido, primo pelo parecer favorável, aprovando a minuta do edital e seus anexos.

Encaminho o devido processo à Comissão Permanente de Licitação, na pessoa da presidente Maria de Fátima da Silva Pires, para dar continuidade no feito.



É o entendimento, salvo melhor juízo.

Prainha - PA, 03 de maio de 2019.

Atenciosamente,

Dr. Jackson Pires Castro Sobrinho
Procurador Jurídico
OAB/PA nº 28.943