



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão nº 8/2021-095PMP.

Objeto: contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de veículos pesados para o transporte escolar (ônibus de 44 passageiros e micro-ônibus de 22, 24, 26 e 32 passageiros), sem motorista, para o transporte de alunos das escolas municipais, zona urbana e rural, quanto os da rede ensino estadual, da Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Análise da legalidade da Minuta do Edital de Convocação, seus anexos e Contrato Administrativo.

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade da Minuta do Edital de Licitação, seus anexos e Contrato Administrativo, na modalidade de Pregão nº 8/2021-095PMP, do tipo menor preço.

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, cumpre destacar o caráter estritamente jurídico do presente opinativo, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, ou seja, a análise cingir-se-á à adequação jurídico-formal do procedimento licitatório em apreço aos ditames da legislação correlata.

Ressalte-se que o parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa. Cumpre esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública.

Portanto, tornam-se as informações como técnicas dotadas de verossimilhanças, pois não possui a Procuradoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário. Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

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 dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria Municipal Educação-SEMED justificou a necessidade do objeto por meio do memorando nº 834/2021 (fls. 01-02) ressaltando que:

"(...) Cumpre ressaltar que a quantidade de ônibus e micro-ônibus para transporte escolar alusivos a esta secretaria, é de aproximadamente 107 (cento e sete) veículos, porém, nem todos estão em condições de utilização, pois a maioria destes encontra-se em manutenção ou em desuso, devido os desgastes pelo uso. Hoje a Secretaria Municipal de Educação não dispõe de ônibus em quantidade suficiente para atender a demanda existente, além do que, a aquisição de frota de veículos, e do próprio custo da frota em si, acumula ainda custos de guarda, manutenção corretiva e preventiva, impostos, seguros, além dos custos de administração, desviando o foco das atividades de prestação de serviços aos munícipes, que são atividades fim da administração pública. Atualmente, encontram-se matriculados nas Escolas de responsabilidade do Município aproximadamente 48.345 (quarenta e oito mil e trezentos e quarenta e cinco) alunos na Rede Municipal de Ensino (Infantil e Fundamental) e 10.948 alunos matriculados na Rede Estadual também atendidos pelo Município, e em média de 13.551 alunos utilizam o transporte escolar, sendo 11.361 alunos do município (23,50%), e 2.190 alunos do Estado (20%). Destacamos ainda que estamos com 33 (Ônibus e Micro-ônibus) em estado inoperante, sendo que destes 33 veículos, 15 já foram disponibilizados para leilão, e 18 estão aguardando a tramitação do processo que é efetivado pela Secretaria Municipal de Administração. Ademais, as rotas escolares são realizadas tanto na zona urbana quanto rural. Na zona rural são utilizados 75 (setenta e cinco) veículos e na zona urbana 10 (dez) veículos. Destarte, não há que se olvidar, a necessidade da deflagração de processo licitatório visando a contratação de empresa especializada em locação de ônibus e micro-ônibus para suprir a demanda mencionada, bem como atender alunos que não utilizam transporte escolar por falta de existência dos mesmos".

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.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 valores 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 enviar 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.

Registre-se que a realização de cotações de preços e posterior análise dos preços é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Educação-SEMED, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura das pesquisas de preços ou composição de custos, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.

Destaca-se a manifestação do servidor Lucas Lisboa de S. Cruz, Dec. nº 724/2019 como responsável pelas cotações de preços (fls. 230). O servidor sustentou que todas as informações contidas no aludido processo, concernentes à atuação das empresas dentro do ramo em que compete ao objeto ora licitado, bem como se estas encontram-se ativas no mercado, são autênticas. Afirmou ainda que os preços informados estão em consonância com contratações públicas similares, e todas as informações foram devidamente diligenciadas e atestadas, tudo dentro das diretrizes que regem o processo licitatório.

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda da Secretaria, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005. 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 da Análise Técnica Controle Interno de fls. 237-249.

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

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.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

Sendo assim, por tratar-se de matéria técnica, partiremos da premissa de que a área técnica da SEMED 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 do objeto a ser contratado, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do edital, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame. Destaca-se ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para o objeto a ser contratado.

Acostou-se aos autos o Termo de Referência contendo a definição do objeto, a justificativa para a contratação, bem como demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório (fls. 04-23); manifestação do setor de transporte (fls. 24-31); planilha do setor de estatística (fls. 32-35); relação de alunos da rede estadual de ensino que utilizam o transporte escolar (fls. 36-37); descrição das rotas de transporte escolar zona urbana e zona rural (fls. 38-46); plano de retorno às aulas presenciais na rede Municipal de ensino de Parauapebas (fls. 163-192); planilha de média de preços (fls. 228-229) auferidos com base nas pesquisas de preços (fls. 210-227); indicação do objeto e do recurso (fls. 231), Declaração de Dotação Orçamentária (fls. 232); autorização (fls. 233); autuação (fls. 235); minuta de edital, seus anexos e minuta do contrato (fls. 261-307).

Após as recomendações feitas no Parecer Controle Interno (fls. 237-249), foi juntado aos autos os documentos de fls. 251-260.

Por fim, convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações do objeto a ser contratado, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Instrumento Convocatório, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

3. DAS RECOMENDAÇÕES

Observa-se que a conveniência da aquisição do objeto deste certame está consubstanciada, todavia, necessário se faz tecer algumas considerações quanto ao procedimento.

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da Minuta de Edital e seus anexos de fls. 261-307, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

1) Recomenda-se que seja sanada a divergência do valor estimado para contratação constantes nas fls. 261 da Minuta de Edital e o item 5.2 do Termo de Referência às fls. 284;

2) Por fim, recomenda-se que após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, o processo seja revisado na íntegra pela Comissão Permanente de Licitação, evitando-se divergências entre o Termo de Referência, Minuta de Edital e Minuta de Contrato Administrativo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



4. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de veículos pesados para o transporte escolar (ônibus de 44 passageiros e micro-ônibus de 22, 24, 26 e 32 passageiros), sem motorista, para o transporte de alunos das escolas municipais, zona urbana e rural, quanto os da rede ensino estadual, da Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 8/2021-095PMP, bem como seus anexos e Contrato Administrativo obedecerão 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, 11 de outubro de 2021.


QUÉSIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 269/2017


QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 026/2021