



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



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão n° 9/2017-010 SEMAD.

Objeto: Registro de Preços para contratação de empresa especializada na prestação de natureza continuada por intermédio de operadora ou agência de viagens para fornecimento, cotação, reserva, emissão e cancelamento de passagens aéreas para deslocamento de servidores municipais, quando da execução das atividades principais da Administração Pública, inclusive quando da realização ou participação de cursos, seminários, reuniões e destinadas para o uso de deslocamento de servidores, conselheiros municipais e usuários do programa de TFD – Tratamento Fora de Domicílio, do município 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 n° 9/2017-010 SEMAD, do tipo menor preço.

1. 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 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto n° 3.555/2000), no Decreto Municipal n° 071/2014, na Lei 009/2016, bem como na Lei n° 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 dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria justificou a necessidade da solicitação através do Memo. n° 3175/2017-SEMAD (fls. 01-02), alegando que *“o Município de Parauapebas possui necessidade de locomoção de servidores a outros municípios, visando estabelecer parcerias, firmar acordos, participação em reuniões, conferências e promover treinamentos de seus servidores”*.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



“Há, ainda, a demanda contínua dos usuários do sistema de Saúde, em especial, o TFD-Tratamento Fora do Domicílio, cujo transporte aéreo torna-se indispensável para atender emergências e usuários em situação especial. O próprio Prefeito Municipal e seus assessores e Secretários exercem papéis que exigem seus deslocamento frequente à outros municípios, visando atender as demandas de interesse do Município”.

“Por tais motivos, verifica-se a essencialidade da contratação dos serviços de agenciamento/fornecimento de passagens aéreas, uma vez que a interrupção do serviço implica em prejuízos nas atividades das secretarias e do próprio Prefeito, além de prejuízos irreparáveis aos programas de saúde, dentre outros”.

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 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 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.

Nota-se que as pesquisas de mercado foram feitas através de cotações de preços com quatro fornecedores do ramo (fls. 06-29).

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



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



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, 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, 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.

Sendo assim, estas particularidades devem ser observadas quando da formação do preço médio.

Registre-se que a realização de cotações de preços, composição de custos e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal Administração, 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.

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 Secretária, 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 do preço apresentado é compatível com a realidade mercadológica, tendo se manifestado por meio de Parecer Controle Interno de fls. 125-133.

Tratando de processo licitatório que visa o registro de preço, esta Procuradoria entende que o quantitativo registrado deve contemplar apenas o suficiente para satisfazer a demanda destacada no planejamento da Secretaria e respeitar o limite da razoabilidade.

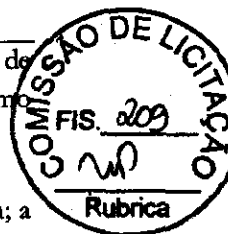
Cumpra observar, que deve haver nas contratações por Registro de Preços o adequado planejamento na estimativa das quantidades que poderão ser adquiridas durante a validade da Ata de Registro de Preços pelo órgão gerenciador.

Acostou-se aos autos planilha de cotação de preço – média dos principais trechos (fls. 3), auferidos com base nas pesquisas de preços de fls. 06-29; Tabela de quantitativo de demanda



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

inicial por secretaria (fls. 30-32, 70-106); Indicação do Objeto e do Recurso (fl. 33-69); Termo de Referência (fls. 107-119), contendo a definição do objeto, a justificativa para a aquisição, bem como demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório.



Verifica-se, ainda, às fls. 120 a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; a Autorização para a abertura do procedimento licitatório (fl. 121), o Decreto de Designação do Pregoeiro e equipe de apoio e o Termo de Autuação do processo (fls. 122-123) e Parecer Controle Interno (fls. 125-133).

¶ 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.

Cumpra 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 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 SEMAD observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.

Verifica-se nos autos, que os serviços correspondentes ao objeto deste pregão serão adjudicados por lote. O art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 preconiza que obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Segundo o doutrinador Marçal Justen Filho, o art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O Fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativas, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionais à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



desembolsará menos através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior, que em contratação única.

Desta forma, caso exista a possibilidade de parcelamento do objeto sem que haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, esta Procuradoria entende que a licitação por item/lote é dever da Administração, sob pena de descumprir princípios da licitação, tal como o da competitividade, tendo em vista que isso aumentaria o número de empresas em condições de disputar a contratação.

Verifica-se no Memo. nº 3175/2017 (fls. 01-02), que a SEMAD apresentou justificativa para se proceder a adjudicação por lote, alegando que *“A licitação por lotes justifica-se pela necessidade de preservar a integridade quantitativa do objeto, visando estabelecer um grau de qualidade e eficiência, facilidade na execução, administração do contrato e na fiscalização, como também formar um todo unitário que permita um ganho em escala e assim a redução do custo para a PMP. Vale Ressaltar que o não parcelamento de itens justifica-se por ser técnica e economicamente viável, não apresentando nenhuma restrição à competitividade, uma vez que qualquer agência no mercado atenderia, sem nenhum problema, todos os itens ofertados em cada lote”*.

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.

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da Minuta de Edital e seus anexos de fls. 134-204, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

2. DAS RECOMENDAÇÕES

Ressalta-se que a conveniência da contratação do objeto deste certame está consubstanciada, todavia, necessário se faz tecer algumas recomendações quanto ao procedimento.

Verifica-se que o item 89 (fls. 153) da minuta de edital, item 4 do termo de referência (fls. 171) e cláusula quinta da minuta de contrato (fls. 181) dispõem que a vigência do contrato será de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado desde que ocorra um dos motivos do artigo 57 da Lei 8.666/93. Entretanto, verifica-se, também, que a SEMAD, por meio do Memo. nº 3175/2017, justificou o motivo da natureza continuada do serviço a ser contratado (art. 57, inciso II da Lei 8.666/93).

Diante disso, recomenda-se que seja definido na minuta de edital e de contrato e no anexo Ia do edital, **que o prazo de vigência do contrato será de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado nos moldes do art. 57, inciso II da Lei 8.666/93.**

O parágrafo único da cláusula décima quarta da minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 199) dispõe que *“os preços expressos em Real (R\$), serão fixos e **possíveis de reajustamento**, nos termos aqui considerados pelo período de 12 (doze) meses”*, entretanto, tem-se que a concessão de reajuste, no âmbito dos contratos administrativos, em regra, está vinculado ao transcurso do prazo de 1 (um)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

ano. Portanto, considerando a natureza do objeto, recomenda-se que a redação da referida cláusula seja alterada no sentido de constar que os preços “serão fixos e irrevogáveis pelo período de 12 (doze) meses”.

E 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, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta de Contrato Administrativo.




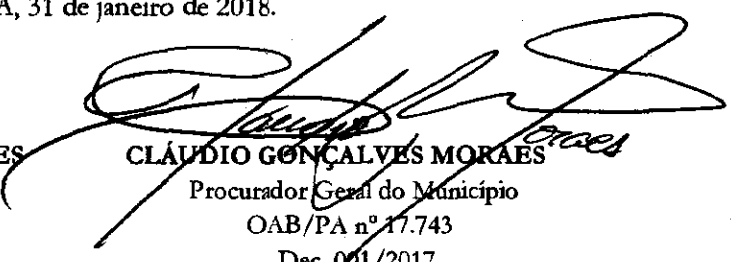
3. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para contratação de empresa especializada na prestação de natureza continuada por intermédio de operadora ou agência de viagens para fornecimento, cotação, reserva, emissão e cancelamento de passagens aéreas para deslocamento de servidores municipais, quando da execução das atividades principais da Administração Pública, inclusive quando da realização ou participação de cursos, seminários, reuniões e destinadas para o uso de deslocamento de servidores, conselheiros municipais e usuários do programa de TFD – Tratamento Fora de Domicílio, do município de Parauapebas, estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Pregão n° 9/2017-010 SEMAD, 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.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 31 de janeiro de 2018.


ANE FRANCIELE FERREIRA GOMES
Assessora Jurídica de Procurador
OAB/PA n° 20.532
Dec. 490/2017


CLÁUDIO GONÇALVES MORAES
Procurador Geral do Município
OAB/PA n° 17.743
Dec. 001/2017