



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Processo de Licitação. Tomada de Preços nº 2/2019-1 SEMMECT.

**Objeto:** Contratação de empresa para implantação de Sistema de Mineração de Energia Solar Fotovoltática conectada à rede de distribuição local, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

**Assunto:** Análise da legalidade da Minuta do Instrumento Convocatório, 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 Tomada de Preços nº 2/2019-1 SEMMECT, do tipo menor preço.

**I. DA ANÁLISE JURÍDICA**

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos à análise da presente Minuta do Instrumento Editalício, bem como de seus anexos e contrato, a fim de verificar se atendem aos requisitos legais estabelecidos 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 seus aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente minuciou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos.

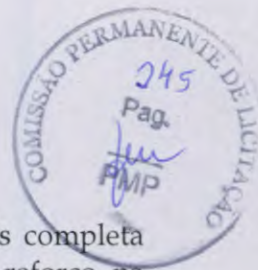
Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros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

A Secretaria Municipal de Mineração, Energia, Ciência e Tecnologia, por meio do memorando nº 108/2019 (fl. 01), apresentou sua justificativa para contratação.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz da lei, incumbe, a este órgão de assessoria jurídica, prestar orientação de cunho opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados pela Autoridade Competente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

Acostou-se aos autos o Memorial Descritivo/Projeto Básico (fls. 02-34), contendo a definição do objeto, justificativa, prazos, bem como as demais condições a serem seguidas no presente procedimento, a fim de obter o resultado almejado pela Administração Pública, elaborado por Breno Barbosa Guedes Nunes, Engenheiro Eletricista - Decreto nº 6880. Frise-se que a Autoridade Competente (Secretário Municipal de Mineração, Energia, Ciência e Tecnologia), ratifica e autoriza o referido Memorial Descritivo.

Às fls. 35-67, consta Estudo de Viabilidade para Implantação de Usina Solar Fotovoltáica, também elaborado pelo engenheiro eletricista Breno Barbosa Guedes Nunes.

Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com três fornecedores do ramo (fls. 68-108). Frise-se que as pesquisas de preços foram realizadas pelo servidor Sr. Breno Barbosa Guedes Nunes, constando o carimbo e assinatura do referido servidor nas pesquisas, sendo inteiramente responsável pelas cotações de preços acostadas ao processo.

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.

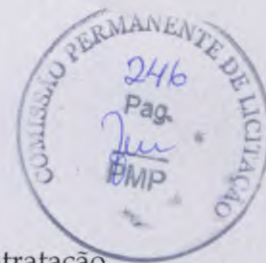
A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito 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.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

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 adequa ao objeto da licitação e à realidade da Administração.

Verifica-se que não se acostou-se aos autos o quadro de quantidades e valores, constando a média de preços extraída das pesquisas de mercado, todavia, quando do julgamento das propostas da licitação, deve-se observar a formação do preço médio. Quanto à formação do preço médio, este deve ser a consolidação da consulta de mercado realizada, extraindo-se a média dos orçamentos colhidos, com o fito de fazer refletir o preço de mercado.

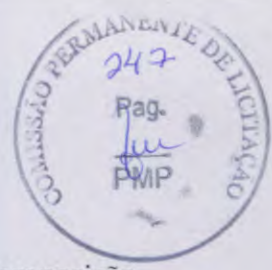
O Tribunal de Contas da União entende que *“as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), 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.

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.

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 Mineração, Energia, Ciência e Tecnologia, 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Registre-se que a elaboração da planilha de quantitativos e valores e da composição de custos e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Mineração, Energia, Ciência e Tecnologia, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura quanto a este ponto, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados no respectivo procedimento, conforme acima realizado.

Verifica-se às fls. 109 a Indicação Orçamentária, às fls. 110 a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; a Autorização para a abertura do procedimento licitatório (fl. 111), o Decreto de nomeação da Comissão Permanente de Licitação (fls. 112) e o Termo de Autuação do processo (fls. 113).

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, da indicação orçamentária, 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, que emitiu parecer favorável ao prosseguimento do feito, conforme Parecer Controle Interno (fls. 115-125).

Após o parecer do Controle Interno, foi apresentado pela SEMMECT o memorando nº 262/2019, em resposta às recomendações da Controladoria (fls. 126-162).

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

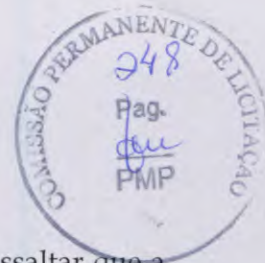
Verifica-se que a execução dos serviços correspondentes ao objeto desta tomada de preços será adjudicada globalmente a uma única empresa. O art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 preconiza que obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas se comprovarem técnica e economicamente 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 desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

Desta forma, existindo a possibilidade de parcelamento do objeto sem que haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, 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. Contudo, a SEMMECT apresentou a justificativa quanto à escolha da adjudicação global no item 10 do Projeto Básico.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 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.

Quanto à qualificação técnico-operacional das licitantes, ressalta-se que a súmula nº 263/2011 do TCU prevê que *"para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado"*.

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 SEMMECT 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 serviços/obras a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Edital, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Frise-se que é objeto de análise, a legalidade da minuta do instrumento convocatório e anexos de fls. 163-242, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993. Cabe esclarecer que o Projeto Básico elaborado pela SEMMECT sofreu alterações substanciais, sendo assim, será objeto de aprovação, por esta Procuradoria Geral, o anexo II da minuta do instrumento convocatório (fls.197-224).

## 2 DAS RECOMENDAÇÕES

I. Quanto à subcontratação, observa-se que no Projeto Básico, a Autoridade Competente estabelece que a contratada deverá subcontratar, no percentual mínimo de 5% (cinco por cento) e máximo de 25% (vinte e cinco por cento), dos serviços de instalação e configuração do sistema, enquanto que os itens 4.5 a 4.5.6 da Minuta de Edital discorrem sobre a obrigação de subcontratar, nos mesmos percentuais, sem, todavia, deixar claro que a



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



subcontratação deverá atingir apenas os serviços de instalação e configuração do sistema. Sendo assim, recomenda-se que a divergência seja sanada.

II. Recomenda-se a retificação do item 6.2.4.3.1.c.v do instrumento convocatório e do item 8.1.3.c.v do Projeto Básico, passando a constar a possibilidade de apresentação do documento em cópia simples acompanhada dos originais. Recomenda-se, ainda, que seja retirada a necessidade de firma reconhecida do profissional.

III. Quanto ao julgamento da proposta de preços, recomenda-se a readequação do item 8.1.1, vez que não deverá ser levado em conta o preço global do kwp (quilowatt-pico), mas sim o valor global da proposta, que deverá ser o resultado da soma dos valores atribuídos a cada item constante da tabela de orçamentos (fls. 35). Frise-se que, pelos itens constantes da tabela de orçamentos, verifica-se que nem todos estão ligados diretamente à geração do kwp (quilowatt-pico), como exemplo podemos citar: documentação e projeto e o treinamento operacional.

IV. Recomenda-se que os itens 15.4, 15.10.c e 18.11c da Minuta de Edital, os itens 6.4.ii e 12.1.c do Projeto Básico, os itens 3.5 e 3.10.c da cláusula terceira e o item 7.10.c da cláusula sétima da Minuta de Contrato adotem a seguinte redação: *"um mestre de obras ou encarregado ou técnico de edificações ou coordenador dos serviços, (...)".*

V. Quanto ao definido no item 18.6 da Minuta de Edital e no item 7.5 da cláusula sétima da Minuta de Contrato, ressalta-se que todo aditivo de prazo, sem exceção, deve enquadrar-se em uma das hipóteses do art. 57, § 1º, da Lei de Licitações.

VI. Recomenda-se a correção do item 21.23 da Minuta de Edital, passando a constar "ação" ou invés de "açõ".

VII. Recomenda-se a correção do item 21.25 da Minuta de Edital, passando a constar "não transfere" ou invés de "no transfere".

VIII. Recomenda-se que o anexo I da Minuta do Instrumento Convocatório guarde total consonância com os itens cotados pela SEMMECT, extraindo-os da tabela de orçamento de fls. 35. Frise-se que a correta definição da Planilha de Quantitativos e Preços afeta diretamente no julgamento da licitação.

IX. Recomenda-se que seja juntada como anexo II, da Minuta de Edital, a cópia integral do Projeto Básico, uma vez que a versão juntada teve suprimido o conteúdo constante das fls. 10-12.

X. Em artigos referentes à instalação de sistemas de energia solar fotovoltaica, podemos ver que existem diversos tipos de garantia que envolvem o seguimento, dentre elas: **garantias dos módulos fotovoltaicos**: de desempenho e de equipamento; **garantias dos inversores de frequência**; **garantias das estruturas de fixação** e **garantia da geração solar fotovoltaica**.

Apesar do item 5.13 do Projeto Básico não estar claro, verifica-se que a intenção da SEMMECT fora estabelecer a necessidade de garantia dos serviços prestados pela contratada, todavia o citado item não traz elementos essenciais para tanto, quais sejam, tipo de garantia, prazo mínimo e em quais situações a garantia será acionada. Sendo assim, recomenda-se que



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



a área técnica da SEMMECT trace os requisitos mínimos exigidos de garantia dos serviços contratados. Após, recomenda-se que sejam inseridos na Minuta de Edital, Projeto Básico e Minuta de Contrato.

XI. Recomenda-se a exclusão dos itens 7, 9, 11 e 19.1 (alíneas "a" a "f"), uma vez que não são matérias a serem discutidas e/ou definidas em Projeto Básico, podendo trazer divergências desnecessárias ao procedimento, visto que a Comissão Permanente de Licitação, via de regra, já adota minuta padrão, já aprovada por essa assessoria jurídica.

XII. Recomenda-se que a planilha do item 14 do Projeto Básico apresente os valores dos vários itens constantes na planilha de orçamentos (fls. 224).

XIII. Recomenda-se a exclusão dos itens 19.2.c e 19.2.d do Projeto Básico, visto que trazem disposições que vão de encontro ao estabelecido na Lei Complementar nº 123/2006 e na Lei Complementar Municipal 009/2016.

XIV. Recomenda-se que a cláusula primeira, item 1.1.2 do contrato seja complementada, passando a constar "(...) *pela microempresa ou empresa de pequeno porte*".

XV. Recomenda-se que os itens da cláusula terceira da Minuta de Contrato sejam numerados corretamente.

XVI. 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 Projeto Básico, Minuta de Edital e Minuta de Contrato Administrativo.

*Ex positis*, por haver previsão legal e configurado o interesse público na **Contratação de empresa para implantação de Sistema de Mineração de Energia Solar Fotovoltática conectada à rede de distribuição local, no Município de Parauapebas, Estado do Pará**, esta Procuradoria entende que a Minuta do Instrumento Convocatório Tomada de Preços nº 2/2019-1 SEMMECT, bem como 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.*

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

Parauapebas/PA, 26 de novembro de 2019.

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

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA  
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO  
DECRETO Nº 233/2019