



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2021-029PMP.

Objeto: Locação de 1 (um) Barco rebocador para Balsa com Capacidade para 25 toneladas, no 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 Eletrônico nº 8/2021-029PMP, 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 Federal nº 10.024/2019 e Decreto Municipal nº 520/2020 (alterado pelo Decreto Municipal nº 561/2020), 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 Obras - SEMOB, por meio do memorando nº 1264/2021 - SEMOB (fls. 01-02) justificou a contratação, alegando que: *“Justificativa: Devido à necessidade de garantir os serviços de travessia de passageiros e carga no Rio Itacalúnas. Sendo assim, é de extrema necessidade a locação de barco rebocador para que haja a continuidade dos serviços na travessia do Rio por meio de Balsa, sendo este o único meio de transporte dos moradores que ali residem. Há necessidade também, para garantir escoamento de alimentos, tantos os que ali são produzidos, quanto os que os moradores precisam adquirir em outras localidades. O objeto garantirá ainda, acesso à saúde e educação e outros locais com maiores*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPÉBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



recursos para as comunidades locais. Assim, todas as ações que visam à melhoria das condições do serviço ofertado, são relevantes para os fazem uso, contribuindo dessa forma para o desenvolvimento da cidade."

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.

Destaca-se que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos itens a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Instrumento Convocatório, 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 da licitação, no entanto, faz-se necessário a correta especificação a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

Após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Obras, 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 do Controle (fls. 29-36) opinando pela continuidade do procedimento com ressalvas.

Após análise da CGM, a Central de Licitação e Contratos – CLC enviou o memorando nº 411/2021 para SEMOB, a qual respondeu por meio do memorando nº 2020/2021 e juntou documento às fls. 39-59. Juntou-se ainda indicação de dotação orçamentaria, após os autos voltou a Controladoria, que, exarou despacho às fls. 63-65. Assim, a SEMOB respondeu por meio do MEMO N° 2212/2021 e juntou documentos (fls. 68-82).

Verifica-se que o preço foi extraído da tabela do DNIT. 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

Registre-se que a realização de pesquisa de preços e posterior análise dos preços é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Obras, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa realizada, 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 cabe à Controladoria Geral do Município a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como a coerência dos quantitativos solicitados.

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.

Verifica-se que o art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de prorrogar a duração de contratos cujo objeto seja a execução de serviços contínuos, até 60 (sessenta meses). A Lei de Licitações não apresenta um conceito específico para a expressão mencionada. Dentro dessa perspectiva, formou-se a partir de normas infralegais e entendimentos doutrinário e jurisprudencial, consenso de que a caracterização de um **serviço como contínuo requer a demonstração de sua essencialidade e habitualidade para o contratante. A essencialidade** atrela-se à necessidade de existência e manutenção do contrato, pelo fato de eventual paralisação da atividade contratada implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante. **Já a habitualidade é configurada pela necessidade de a atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente.**

Quanto a esse ponto, a Secretaria Municipal de Obras discorreu, vejamos:

"Justifica-se o serviço contínuo em razão de ser o único barco que faz a travessia e que este serviço não pode ser interrompido porque prejudicará a Administração em levar serviços básicos e essenciais a população local."

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 (fl. 88), a Autoridade Competente justifica a não a subcontratação dos serviços, vejamos:

3



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



É vedada a subcontratação de outra empresa para prestação dos referidos serviços objeto deste Contrato, considerando que, tecnicamente, é inviável, uma vez que se trata apenas de um barco"

Ressalta-se que a conveniência da contratação 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. 83-129, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

DAS RECOMENDAÇÕES

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.

O item 9 da Qualificação Técnica do termo de referência (fls. 73), item 8 do anexo a minuta de edital (105-106) e item 47.1 da parte específica da minuta de edital (fl. 84) dispõe:

a) *Atestado de capacidade técnica, expedidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprovem ter o licitante fornecido satisfatoriamente os materiais ou serviços pertinentes e compatíveis com o objeto desta licitação; podendo ser exigido da proposta melhor classificada, que apresente cópia autenticada do contrato da prestação do serviço ou da nota fiscal, que deram origem ao Atestado.*

Neste sentido, em recente decisão o Tribunal de Contas da União manifestou-se:

É indevida a exigência de que atestados de qualificação técnica sejam acompanhados de cópias das respectivas notas fiscais, visto não estarem estes últimos documentos entre os relacionados no rol exaustivo do art. 30 da Lei 8.666/1993
(....)Acórdão 944/2013-Plenário, TC 003.795/2013-6, relator Ministro Benjamin Zymler, 17.4.2013.

O § 3º do artigo 43 da Lei 8666/93 disciplina sobre a realização de diligência, vejamos:

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

A diligência é realizada sempre que a comissão julgadora se esbarrar com alguma dúvida. Logo, havendo dúvida sobre a veracidade do atestado de capacidade



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



técnica, por exemplo, entendemos admissível a exigência da nota fiscal e contrato para a devida comprovação. Todavia, no caso concreto, como o objetivo é a veracidade do atestado entendemos que seria melhor a modificação da redação, Ex. “Se houver dúvida sobre a veracidade do atestado apresentado, poderá a Administração exigir da licitante que apresentou o atestado dúbio, que junte nos autos cópia autenticada do contrato da prestação do serviço ou da nota fiscal, que deram origem ao Atestado.” Cita-se a redação padrão dessa Administração “Os atestados deverá (ão) possuir informações suficientes para qualificar e quantificar o fornecimento dos produtos, objetos deste pregão, bem como para possibilitar À Equipe de Pregão da Prefeitura Municipal de Parauapebas confirmar sua veracidade junto ao (s) emissor (do (s) atestado)”. Destarte, recomenda-se que a área técnica da SEMOB retifique a devida exigência de qualificação técnica.

Observa-se que o Termo de Referência e item 7 do anexo I da Minuta de Edital (fl. 105) traz a previsão de que “O barco rebocador deverá ser equipado com 02 (dois) motores - 04 (quatro) cilindros a diesel - em perfeitas condições de uso, sendo que 01(um) estará em operação e outro em reserva, ano não inferior a 2016 em perfeito estado de conservação. Tal exigência que delimita o ano deverá ser justificadas, devendo ser registrado o amparo legal que se fundamenta a decisão de se exigir barco rebocador tão novo de ano, bem como a efetiva necessidade - (a Administração deve buscar prestação de serviço com a devida qualidade, por outro lado, não pode determinar o ano do veículo, porque não é condição indispensável para a excelência do serviço) -, uma vez que tais condições temporais limitativas podem afetar significativamente o valor da contratação, além de restringir a competitividade do certame. Assim, recomenda-se que a SEMOB justificar a razão da imposição do ano retromencionado, devendo comprovar que somente barco rebocador não inferior ao ano de 2016 atende a exigência da Secretaria.

DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na Locação de 1 (um) Barco rebocador para Balsa com Capacidade para 25 toneladas, no Município de Parauapebas, Estado do Pará para atender a demanda da Secretaria Municipal de Obras de Parauapebas - SEMOB, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Pregão Eletrônico nº 8/2021-029PMP, 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 às recomendações desta Procuradoria Geral.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 17 de junho de 2021.


ELIEL MIRANDA FERREIRA
ASSESSOR JURÍDICO DE PROCURADOR
DECRETO Nº 031/2020


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