

PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº. 071/2018

PREGÃO PRESENCIAL – REGISTRO DE PREÇOS Nº. 037/2018

Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Presencial – Registro de Preços nº. 037/2018. Minuta de Edital. Análise jurídica prévia. Registro de Preços para eventual e parcelada aquisição de materiais elétricos para manutenção dos prédios públicos e do sistema de iluminação pública do Município de Nova Esperança do Sudoeste – PR. Aprovação.

I – RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão presencial, com vistas à Registro de Preços para eventual e parcelada aquisição de materiais elétricos para manutenção dos prédios públicos e do sistema de iluminação pública do Município de Nova Esperança do Sudoeste – PR.

Vieram os autos instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Manifestação do Departamento Municipal de Obras e Serviços Urbanos justificando a necessidade da aquisição;
- b) Pesquisa de preços praticados no mercado do ramo do objeto da licitação;
- c) Declaração de existência de recursos orçamentários;
- d) Autorização da autoridade competente para a abertura da licitação;
- e) Designação do Pregoeiro e equipe de apoio;
- f) Minuta do edital e anexos.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

II - DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

O pregão consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº. 10.520/2002, para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º do referido diploma legal, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Com efeito, compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a bens e serviços comuns, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

Cumprido, entretanto, alertar que é descabido o uso do pregão para trabalho eminentemente intelectual e complexo, devendo a Administração ser diligente na classificação dos serviços a serem licitados, a fim de afastar vícios no certame e eventual responsabilização de seus agentes.

No caso vertente, pressupõe-se correta a manifestação sobre a natureza comum dos serviços a serem contratados, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

III - DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PREGÃO

O pregão é regido pela Lei nº. 10.520/2002 e o Decreto nº. 3.555/2000 e, subsidiariamente, a Lei nº 8.666/93.

Os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidos no art. 3º da Lei nº. 10.520/2002, que assim dispõe:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

Da justificativa da contratação

Sobre a justificativa da necessidade da aquisição, extrai-se também, da legislação de regência, tratar-se de ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração), a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam.

Nos autos, há a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação e dos benefícios dela resultantes.

Verifica-se ainda a chancela da autoridade competente à justificativa apresentada encontra-se, de modo que se pode considerar atendida a exigência normativa neste quesito, ao menos no que tange aos seus aspectos jurídico-formais.

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda do Município, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

A Lei nº 10.520/2002 (art. 3º, I) determina também que a autoridade competente estabeleça, de modo motivado, as exigências de habilitação/qualificação, os critérios de aceitação das

propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do futuro contrato. Estes quesitos foram atendidos.

Do Termo de Referência e da definição do objeto

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Em atendimento à exigência legal, foi juntado nos autos o Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida, devidamente aprovado pela autoridade competente. Ainda quanto ao Termo de Referência, infere-se do art. 8º, III, "a" do Decreto nº 3.555/2000 que balizará a definição do objeto do certame pela autoridade competente, exigida na Lei do Pregão (nº 10.520/2002). Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.

Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do Município, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Procuradoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Convém lembrar que o art. 7º, § 4º da Lei nº. 8.666/93, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal, a correta definição do objeto impõe a apresentação dos quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente.

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam, possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas da União nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.

Assim, para evitar distorções, *“além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”*, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (TCU - Acórdão nº. 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (TCU - Acórdão nº. 4.561/2010-1ª Câmara).

Para fins de documentação, devem ser acostados nos autos:

- a) A identificação do servidor responsável pela cotação (TCU - AC-0909-10/07-1);
- b) A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números de telefones (TCU - AC-3889-25/09-1);
- c) Indicação dos valores praticados (TCU - AC-2602-36/10-P) de maneira fundamentada e detalhada (TCU - AC-1330-27/08-P);
- d) Data e local de expedição dos orçamentos apresentados (TCU - AC-3889-25/09-1).

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para a verificar a existência de recursos suficientes para acobertá-la.

Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

No caso vertente, a pesquisa de preços e o orçamento apresentados, amoldam-se aos critérios exigidos, quanto aos seus aspectos formais.

Das Exigências de Habilitação

A Lei nº. 10.520/02 determina que a habilitação far-se-á com a verificação de que “o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira”.

Recomenda-se, portanto, que a Administração atente, que os parâmetros de qualificação técnica fixados no edital são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se que as exigências formuladas não implicam em restrição ao caráter competitivo do certame (Acórdão nº. 135/2005-P-TCU).

Dos critérios de Aceitação das Propostas

Outra exigência da Lei nº. 10.520/2002 é que a autoridade competente defina os critérios de aceitação das propostas feitas pelos licitantes (art. 3º, I).

Ainda no que toca ao tema, o TCU já se pronunciou no sentido de que o gestor deve verificar a aceitabilidade dos custos indiretos, bem assim estabelecer critérios de aceitabilidade e limitação dos preços unitários.

Do exame da minuta de edital, verifica-se satisfeita a recomendação tocante aos critérios de aceitação das propostas.

Da Previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei nº. 8.666/93, aplicável subsidiariamente aos pregões, estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. A declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, com indicação de rubrica específica e suficiente.

Autorização para a abertura da licitação

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação, prevista no art. 21, inciso V do Decreto nº. 3.555/2000.

No presente caso, tal exigência foi cumprida.

Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores do Município, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

Nos autos, consta a designação do pregoeiro.

Também deve ser designada, pela mesma autoridade, uma equipe para apoiar o pregoeiro em suas atividades, integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do Município. Percebe-se preenchido este requisito.

Da Minuta do Edital e seus Anexos

Segundo o art. 21, incisos VIII e IX do Decreto nº. 3.555/2000, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a proposição está em condições de ser aprovada, desde que observado o disposto no presente parecer.

Registro, que a análise consignada neste parecer se ateu às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

Por fim, ressalta-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo, não vinculando o administrador em sua decisão.

Concluída a análise, encaminhem-se os autos ao setor de origem, para as providências cabíveis.

Nova Esperança do Sudoeste – PR em 10 de agosto de 2018.

EDSON ROSEMAR DA SILVA
Procurador Jurídico Municipal
OAB/PR 43.435