



PARECER JURÍDICO Nº 009/2015

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 9/2015-00003CMP. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS E EMISSÃO DE PASSAGENS AÉREAS PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS. ANÁLISE DE EDITAL E MINUTAS. ARTIGO 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI FEDERAL Nº 8.666/1993.

Interessado: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

I – Relatório:

Deu início ao Processo Licitatório nº 9/2015-00003CMP, para contratação de empresa especializada de agenciamento de viagens e emissão de passagens aéreas para atendimento à Câmara Municipal de Parauapebas, o memorando nº 046/2015 (fls. 01 a 04), da Diretoria Administrativa, em que o solicitante expõe as razões pelas quais enseja a contratação em tela e encaminha termo de referência (fls. 05 a 19). Dando prosseguimento à demanda, há nos autos informação de dotação orçamentária (fls. 20), despacho da Presidência (fls. 21), pesquisa de mercado (fls. 22 a 24), declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 25), autorização de abertura (fls. 26), portaria de nomeação da Equipe de Pregão (fls. 27), autuação (fls. 28), minuta de edital e anexos (fls. 29 a 101), e despacho à Procuradoria Legislativa para análise de edital e anexos, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993 (fls. 102).

O processo está regularmente autuado, desenvolvido em ordem cronológica, laudas numeradas e rubricadas. Todos os documentos estão lavrados por quem de direito.

É o relatório.

II – Análise Jurídica:

II.1 – Da Modalidade, Tipo e Critério de Julgamento Eleitos:

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.



Art. 37...

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nesse contexto, segundo se infere do artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93, a licitação é o procedimento destinado a assegurar a prevalência do princípio constitucional da isonomia na contratação de obras, serviços e compras, possibilitando à Administração o acesso à proposta mais vantajosa, devendo ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e de outros mais que lhes são correlatos.

O pregão não consta do rol inaugural de modalidades de licitação previstas no artigo 22 da Lei Federal nº 8.666/1993, tendo sido introduzido no ordenamento jurídico pátrio através da Lei Federal nº 10.520/2002, que não somente o instituiu, mas também estabeleceu um processo administrativo distinto do regulamentado pelo Estatuto das Licitações.

Com efeito, no caso específico do pregão, o diploma legal a ser primariamente observado é a Lei Federal nº 10.520/2002, aplicando-se os ditames da Lei Federal nº 8.666/1993 de modo subsidiário, ou seja, somente ao não tratado pela lei específica. Temos, assim, para análise, edital de licitação na modalidade de pregão (art. 1º, Lei 10.520/2002), do tipo menor preço (art. 45, § 1º, I, Lei 8.666/1993), em regime de execução mediante empreitada por preço global (art. 10, II, a, Lei 8.666/1993).

De princípio, cabe observar o acerto na adoção da modalidade do pregão para aquisição dos serviços pretendidos, porquanto seja a modalidade indicada para a tomada de objetos comuns pela Administração, que não envolvam complexidades. É o que se extrai da Lei Federal nº 10.520/2002:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



Da facilidade em extrair as propostas de preços que compõem o presente processo, nota-se o caráter ordinário do objeto a ser adquirido pela Câmara, moldando-se perfeitamente às condições descritas no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 10.520/2002.

Ainda, também o tipo destacado pela Câmara guarda compatibilidade com a contratação almejada, visto que o objeto contratual dispensa especificidades técnicas que demandariam a adoção de tipo diverso, tais como melhor técnica ou técnica e preço, sendo plenamente possível à Administração, *in casu*, a tomada dos serviços pelo menor preço, atendidas as exigências do edital. Nesse sentido:

“A seleção do critério de julgamento pelo menor preço não será um ato discricionário do administrador e deverá ser preferencialmente adotado em licitações cujo objeto se apresente de forma mais simples, sem maiores complexidades técnicas, e que permitam um julgamento igualitário entre as propostas. Mas isso não significa que o administrador deverá abrir mão de critérios técnicos para instituir a licitação do tipo “menor preço” e, por consequência, adquirir produtos de má qualidade. Diante desse conflito, faz-se necessário que o edital estipule de maneira clara e objetiva todas as condições do objeto a ser licitado, como forma de garantir que o bem, serviço ou obra a ser contratado atenda às necessidades da Administração. Com base nesse conceito, itens como qualidade, rendimento, garantia e prazos de entrega/execução deverão ser previamente definidos no edital, com obrigação da licitante em cumpri-los durante a execução do contrato. Portanto, esses critérios não serão julgados e já deverão fazer parte do edital”.¹

Oportuno ressaltar, ainda, que o tipo eleito também guarda total consonância com as disposições da Lei Federal nº 10.520/2002:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

A despeito disso, temos que a adoção do tipo de licitação “menor preço”, não dispensa a expressa referência ao critério de julgamento das propostas, se por item, por lote, global, etc. Com efeito, não há

¹ ZANOTELLO, Simone. Tipos de Licitação – Menor Preço. Disponível em <http://novo.licitacao.uol.com.br/apoio-juridico/artigos/87-tipos-de-licitacao-menor-preco.html>. Acesso em 10/02/2015.



como falar em tipo de licitação sem o vincular aos critérios de julgamento. A esse respeito, confira-se a dicção legal relativa aos tipos licitatórios:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

Embora próximos, não se devem igualar os conceitos de tipo de licitação e de critério de julgamento, posto que diferenciados pelo próprio Estatuto das Licitações:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

VII – critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

Ao tratar especificamente do critério de julgamento, o Mestre Marçal Juste Filho destaca ser imprescindível que o critério seja objetivo:

“Por isso, não é suficiente a mera indicação do critério (por exemplo, “menor preço” ou, o que é muito pior, “melhor técnica”). É obrigatório discriminar como serão avaliadas as ofertas e qual a vantagem concreta que norteará a decisão da Administração.”²

In casu, observamos menção expressa ao critério de julgamento do presente certame, qual seja, o menor preço por lote, cuja análise de conveniência pertence à esfera de discricionariedade do Administrador, que opta pelo critério de julgamento que melhor atenda aos interesses desta Casa de Leis.

² FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª Edição. Editora Dialética. São Paulo: 2012.



II.2 – Do Edital:

O artigo 40 da Lei Federal nº 8.666/1993, aplicada subsidiariamente ao pregão, enumera os requisitos mínimos obrigatórios que deverão compor o edital do certame. Do mesmo modo, deve-se observar as disposições da Lei Federal nº 10.520, especialmente os artigos 3º e 4º, além das demais normas pertinentes à matéria. Assim, da análise da minuta juntada aos autos, verifica-se que o edital, em geral, está de acordo com os dispositivos legais cabíveis, todavia, recomenda-se adoção das seguintes recomendações, para aperfeiçoamento do texto.

- Preâmbulo: sugere-se a inclusão da informação de que o presente certame objetiva o Registro de Preços. Também, recomendamos a supressão do regime de execução do contrato (empreitada a preço global), visto que mais pertinente às contratações de obras e serviços congêneres, não possuindo relevância para a contratação ora objetivada.

- Item 8: recomendamos seja feita referência também ao anexo 1.a (Termo de Referência).

- Item 32.8: apenas corrigir, pois na verdade, observando-se a sequência numérica, seria item 32.7.

- Itens 33.4 e 33.6 a 33.12: entendemos, salvo melhor juízo, desnecessária a apresentação das declarações solicitadas, posto que os objetos das declarações são inerentes ao contrato e termo de referência aos quais estarão atrelados os licitantes. Outrossim, caso o setor competente entenda por necessários tais documentos, recomendamos que, no item pertinente ao envelope de propostas, no edital, se faça menção expressa de que tais declarações deverão constar de seu interior, tal como descrito nos itens referidos.

- Item 33.5: o certame em análise adotou julgamento de menor preço por lote, ou seja, sagrar-se-á vencedor o licitante que apresentar valor mais baixo ao lote da planilha de preços. Assim, considerando-se que o critério de maior desconto não servirá de base para o julgamento das propostas, recomenda-se a supressão do item, de modo a não causar dúvidas quanto ao aludido critério. Contudo, caso o setor competente entenda o item por pertinente, deverá consignar que o percentual em questão não será valorado, de nenhum modo, para o julgamento das propostas de preços.

- Itens 79, 79.1 e 79.2: preveem que somente órgãos ou entidades da Câmara Municipal poderão fazer uso da ata de registro de preços decorrente deste pregão. Outrossim, considerando que a Câmara é unidade orçamentária única, a previsão é totalmente desnecessária. Caso não se deseje possibilitar a "carona" à ata por outros órgãos da Administração Pública, basta consignar em edital.



- Item 96, I e II: entendemos que tanto o recebimento provisório quanto o definitivo não se aplicam ao objeto do presente certame, pelo que recomendamos a supressão.

- Item 98.10: recomendamos que o item seja melhor esclarecido aos licitantes, visto que certamente acarretará ônus adicional à potencial contratada.

- Item 109: indicar a dotação orçamentária correspondente, já que certificada no processo.

- Item 116: recomendamos se faça constar que as eventuais antecipações de pagamentos estão atreladas à antecipação da execução da obrigação, nos moldes referendados pela jurisprudência pátria.³

São os ajustes que, quanto à minuta de edital, temos a recomendar.

II.3 – Dos Anexos:

Com relação ao **Anexo I**, consistente na Planilha de Formação de Preços, a qual deve servir de base para as propostas dos licitantes, nota-se que a mesma não dispôs espaço para a inscrição de preço unitário dos itens, consignando apenas o preço total do lote. Como o próprio edital faz referência à necessidade de os proponentes indicarem os preços individuais, sugerimos a inclusão dos respectivos campos de preços, de modo a não deixar dúvidas quanto ao que deve ser consignado na referida planilha, visto que a mesma constitui modelo de observância obrigatória aos licitantes.

No **Anexo III – Contrato**, observa-se, na cláusula segunda, item 2, que o texto faz menção a quantitativos estimados na planilha de preços, não acarretando obrigatoriedade de execução e pagamento. No entanto, a minuta refere-se a ato pós-licitatório e, se o registro em ata não obriga a Administração à aquisição da totalidade do objeto, por ocasião do contrato a necessidade da Câmara já estará definida – tanto que será contratada – daí porque entendemos desnecessário o item 2, recomendando sua supressão.

No item 3, recomendamos a alteração do texto, posto que, quando da contratação, a respectiva dotação deverá ser indicada no contrato (art. 55, V, Lei 8.666/1993).

Recomendamos a supressão do item 4 desta cláusula, pelos motivos expostos na análise do preâmbulo do edital (Item II.2).

Na cláusula sexta, considerando que não foram consignadas as datas de início e fim de vigência, somente se faz advertência para que o prazo a ser assinalado observe os ditames do artigo 57 da Lei

³ Consulta n. 788.114, TCE/MG.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



Federal nº 8.666/1993, que delimita a duração dos contratos à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ou seja, ao exercício financeiro.

Na cláusula décima terceira, recomendamos a alteração do texto, posto que, quando da contratação, a respectiva dotação deverá ser indicada no contrato (art. 55, V, Lei 8.666/1993).

Na cláusula décima quarta, item 4.1, recomendamos se faça constar que as eventuais antecipações de pagamentos estão atreladas à antecipação da execução da obrigação, nos moldes referendados pela jurisprudência pátria.⁴

Na cláusula décima nona, recomendamos se faça constar a vinculação do contrato também à ata de registro de preços decorrente do certame.

No **Anexo IV – Minuta da Ata de Registro de Preços**, observa-se, no preâmbulo, o município de Parauapebas como órgão gerenciador, o que deve ser retificado para Câmara Municipal de Parauapebas.

Na cláusula nona, sugere-se sua total supressão, visto que tanto o recebimento provisório quanto o definitivo não se coadunam com o objeto contratado.

III – Conclusão:

À vista de todo o exposto, esta Procuradoria **ENTENDE, CONCLUI e OPINA:**

- a) No edital, recomenda-se a adoção de todas as medidas indicadas no item II.2 deste parecer;
- b) Quanto aos anexos do edital, recomenda-se a adoção de todas as medidas indicadas no item II.3 deste parecer.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Parauapebas, 16 de fevereiro de 2015.


PODER LEGISLATIVO
Câmara Muni. dos Ver. de Parauapebas
Alane Paula Araújo
Procurador Geral Legislativo
Portaria nº 005/2015

⁴ Consulta n. 788.114, TCE/MG.