



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA JURÍDICA PARECER JURÍDICO INICIAL

Processo administrativo nº: **953/2020**

Pregão presencial nº: **063/2020**

Interessado: **Departamento de Licitações e Compras/Comissão Permanente de Licitação**

Assunto: **Parecer jurídico da abertura de licitação na modalidade Pregão Presencial e análise da minuta do edital e da ata de registro de preços.**

Recebe esta Procuradoria Jurídica, pedido de parecer, relativo ao processo administrativo nº **953/2020**, que trata da abertura de licitação para, **Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada para prestação de serviços de transporte de passageiros em ônibus e vans, em viagens esporádicas**, em atendimento às Secretarias Municipais.

Consulta-nos sobre a adequação da modalidade licitatória adotada para o processo em questão, qual seja Pregão Presencial, e solicita aprovação jurídica da minuta do instrumento convocatório e da respectiva ata de registro de preços, para cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei das Licitações.

1. Do relatório:

O processo teve início com a requisição formulada pelas Secretarias interessadas, descrevendo suas necessidades e justificando suas pretensões.

A requisição foi protocolada pelo Departamento de Licitações e Compras, que na sequência instruiu o processo com as informações preliminares pertinentes a toda e qualquer contratação pública, independentemente de efetivarem-se na via licitatória ou através de contratação direta.

Nessa esteira, constam dos autos: a indicação, pelo contador responsável, das dotações orçamentárias por onde correrão as despesas; a existência de previsão dos recursos financeiros necessários para o custeio das despesas, confirmada pela Secretaria responsável, e a autorização do Prefeito para que seja dada continuidade ao processo.

Foi sugerido que a pretensão fosse atendida através de licitação, na modalidade Pregão Presencial, justificando que o objeto classifica-se como compra de natureza comum, podendo ser objetivamente definido no edital, atendendo ao que dispõe o parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/02, **para mais, esta modalidade proporciona a conclusão mais célere ao processo, além de promover considerável economia na fase de negociação através de lances verbais.**

Foi anexado formulário ao processo, descrevendo a necessidade de se realizar licitação exclusiva para Micro e Pequenas Empresas, em razão dos valores de cada item, os quais não ultrapassam o limite estabelecido pelas referidas normas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

Com relação a licitação ser destinada à exclusiva participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, tal exclusividade encontra respaldo no disposto no inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/06, alterada pela Lei Complementar nº 147/14, bem como está amparada pelo que disciplina o inciso III do § 1º do art. 34 da Lei Complementar Municipal nº 1/15, ambos transcritos abaixo:

LC nº 123/06:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:
I- deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
(...)

Lei Complementar Municipal nº 1/15:

Art. 34. Nas contratações públicas será concedido tratamento diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

§ 1º Para o cumprimento do disposto neste artigo a Administração Pública adotará as regras previstas na Lei Complementar nº 123, de 2006, constantes dos artigos 42 a 49 e nos artigos seguintes desta lei, bem como em normas regulamentares que prevejam tratamento diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, especialmente:

(...)

III - realização obrigatória de licitação destinada exclusivamente à participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
(...)

Foi elaborada a minuta do edital na modalidade Pregão Presencial, bem como da respectiva ata de registro de preços, para atendimento das necessidades das Secretarias interessadas, as quais ora são submetidas à apreciação da Procuradoria Jurídica.

2. Da análise da escolha da modalidade:

Verificamos pelos documentos constantes dos autos que os procedimentos iniciais para abertura de processo licitatório foram corretamente observados.

Quanto à adoção da modalidade Pregão Presencial para atender ao interesse da Secretarias interessadas, há que se registrar algumas considerações.

A Lei nº 10.520/02, que disciplina esta modalidade, dispõe em seu art. 1º, parágrafo único:

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 e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

O Acórdão nº 2605/18 do Tribunal de Conta do Paraná, dispõe:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

“O pregão eletrônico apresenta algumas vantagens em relação ao presencial. Primeiramente, reduz-se o uso de papel, já que os atos se produzem pela Internet. Depois, há menor sobrecarga para o pregoeiro, já que há menos documentos para analisar. Ainda: o pregão eletrônico é mais célere e eficaz quando se trata de licitação por itens ou lotes. Por fim, os recursos da tecnologia da informação aproximam as pessoas e encurtam as distâncias, permitindo atuação com maior eficiência por parte da Administração. **Como desvantagens, cite-se o fato de que várias pessoas federativas não têm ainda o sistema que lhes permita utilizar a modalidade eletrônica. O mesmo se diga de empresas de menor porte, que também não têm acesso à rede de informações. Da mesma forma, o pregão presencial será mais adequado quando houver necessidade de exibição de produtos ou de análise mais detalhada de planilhas de composição de custos, tarefa usualmente de grande complexidade.**”

Neste sentido, é o reiterado entendimento do Tribunal de Contas da União, que destaca que:

“(...) é lícito exigir-se do gestor a apresentação de justificativa expressa para a escolha do pregão na forma presencial, nos casos em que poderia ter utilizado o pregão na forma eletrônica. Ao abrir mão de procedimentos que, pelo menos em tese, poderiam levar a Administração a menores dispêndios, o administrador público tem a obrigação de motivar essa escolha, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico.”

Seguindo esta linha de raciocínio, esta Corte de Contas já teve a oportunidade de se manifestar:

“Destarte, quando um determinado Município receber transferências voluntárias do Governo Federal ou do Governo Estadual deverá observar prévio procedimento licitatório, utilizando-se da modalidade de pregão na sua forma eletrônica, preferencialmente, só podendo realizar pregão presencial, caso a autoridade competente justifique de maneira cristalina as razões fáticas e jurídicas que o impedem de utilizar o pregão eletrônico. **Portanto, o ato de escolha da forma de pregão não é discricionário, mas sim se encontra vinculado a norma.**”

Neste contexto, observa-se certa discricionariedade do gestor, que deve optar, por regra, pelo pregão eletrônico, admitindo-se, contudo, conforme o caso concreto exija, a utilização de sua forma



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

presencial, condicionada à devida justificativa, detalhada, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações, nos exatos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99.

Pela leitura retro apresentada, constatamos que o objeto do processo em análise pode ser classificado como “comum”, tendo em vista que não se trata de objeto de maior complexidade e que não possui nenhuma especificidade que prejudique a elaboração da proposta.

Considerando, no mais, que a opção pelo Pregão Presencial decorre da sua prerrogativa de escolha que possui a Administração, já que, pois essa é uma alternativa do contratante quando o objeto for comum o bastante para ser definido e encontrado no mercado, de forma simples e objetiva, inviabilizando uma verificação prévia das propostas de grande número de empresas, no Pregão Eletrônico.

Ainda, a maioria das empresas no município é de pequeno porte, e nem todas possuem acesso ao sistema que lhes permitam utilizar a modalidade eletrônica, onde o acesso à informação (internet) é limitado, visto que o pregão eletrônico demanda a necessidade de utilização de uma plataforma de uso e acesso específico, via internet obrigatoriamente. Nesta mesma linha é importante ressaltar que para acesso desta plataforma necessário maquinário, uma rede lógica completa e eficiente. Desta forma lembrando que a modalidade pregão presa pela possibilidade da participação de qualquer licitante é interessante pela opção de pregão presencial, proporcionando que as empresas locais possam também participar da licitação.

Apesar de o pregão eletrônico ser obrigatório, o pregão presencial, além de mais prático, fácil, simples, direto e acessível, atinge o seu fim, e fim único de toda licitação. Qual seja garantir, a observância do princípio constitucional da isonomia, permitindo a participação de qualquer interessados que atendam aos requisitos exigidos, e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, mediante sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais, além de ser eminentemente público e aberto, não resultando, desta forma, em qualquer prejuízo para a administração, eis porque se justifica a inviabilidade do pregão na forma eletrônica, optando-se, pela utilização de pregão presencial.

Considerando, por fim, ainda, que é sabido e notório, que a realização do Pregão, na sua forma Eletrônica, tem acarretado alguns sérios problemas para os órgãos públicos de menor porte, a exemplo desta Prefeitura, especialmente no âmbito do cumprimento contratual, por conta, em grande parte, da distância, essa permitida na modalidade Eletrônica, e desinteresse posterior de licitantes, decorrente daquela, quando da adjudicação, vindo a resultar em prejuízo, em diversos aspectos, como econômico, material e temporal, para o órgão, o mesmo não ocorrendo quando do Pregão na sua forma Presencial, que demanda, e demonstra, maior interesse por parte dos participantes, justamente pela necessidade da presença física do licitante, assegurando, geralmente, desta forma, a contratação.

Cabe ainda ressaltar que o Município de Piên/PR regulamentou a utilização do Pregão, através da edição do Decreto nº 002/06.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN

ESTADO DO PARANÁ

Portanto, não se verifica nenhum óbice para a utilização da modalidade Pregão, seja na forma Presencial, seja na forma Eletrônica, para realizar a licitação necessária para o atendimento da pretensão das Secretarias interessadas.

Sendo Assim, a escolha da modalidade Pregão Presencial é a que melhor se adapta a aquisição do objeto do certame, pois a Administração Pública tem o poder discricionário para decidir sobre as modalidades licitatórias de acordo com sua necessidade e conveniência desde que motivadas, como está disposto nos autos.

Já a utilização do sistema de registro de preços no âmbito do Município de Piên está regulamentada pelo Decreto Municipal nº 153/11, disciplinando o cabimento em seu art. 2º, *ipsis verbis*:

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

- I- quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
- IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Isto posto, entendemos que seja mais vantajoso para o Município efetuar a licitação com vistas a realizar o registro de preços, tendo em vista a imprevisibilidade do montante total a ser efetivado durante o período contratual, o qual poderá ficar aquém ou além da estimativa das Secretarias interessadas.

Não obstante, orientamos apenas à Pregoeira e sua equipe de apoio para que durante a condução do certame sejam cumpridas as determinações legais da Lei nº 10.520/02 e da Lei nº 8.666/93, suplementarmente, sob pena de invalidade dos atos praticados em desacordo com os referidos diplomas legais, em especial, quanto à publicidade dos atos, observando-se o interstício mínimo de 08 (oito) dias úteis entre a publicação do último aviso de licitação e a data de recebimento das propostas, bem como o prazo de publicação no Mural de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná de no mínimo 07 (sete) dias úteis.

3. Da análise da minuta do edital:

Passamos à análise dos elementos abordados na minuta do edital e sua concordância com as imposições do art. 40 da Lei de Licitações.

Traz o referido mandamento a obrigatoriedade de abordagem dos seguintes elementos nos editais de licitação, podendo estes ser suprimidos ou acrescidos, conforme o caso:

Art. 40. O edital conterá 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:

- I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN

ESTADO DO PARANÁ

- II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;
- III - sanções para o caso de inadimplemento;
- IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
- V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;
- VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;
- VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
- VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;
- IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;
- X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;
- XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;
- XII - (VETADO)
- XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;
- XIV - condições de pagamento, prevendo:
 - a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;
 - b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;
 - c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;
 - d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;
 - e) exigência de seguros, quando for o caso;
- XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;
- XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;
- XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Após análise do instrumento apresentado, constatou-se que o edital foi elaborado em harmonia com os ditames do art. 40 da Lei nº 8.666/93, destacando-se a clareza e objetividade do objeto da licitação, a previsão de requisitos pertinentes ao objeto do certame como condição de habilitação, fixação de critério objetivo para julgamento das propostas, prazos legais respeitados para impugnação ao edital, abertura das propostas e julgamento de recursos, pelo que está Procuradoria não tem nenhuma recomendação a ser feita.

4. Da análise da minuta da ata de registro de preços:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÊN ESTADO DO PARANÁ

Da análise da minuta da ata de registro de preços vinculada ao instrumento convocatório apresentado, constatamos que a mesma observa os requisitos mínimos exigidos pelas disposições legais pertinentes, não sendo necessária nenhuma correção.

5. Da conclusão:

Por todo o exposto, opina esta Procuradoria pela regularidade da escolha da modalidade Pregão Presencial para o desenvolvimento da licitação que se inicia e pela aprovação da minuta do instrumento convocatório e da respectiva ata de registro de preços, não existindo óbice para o prosseguimento do processo licitatório.

Contudo, alerta esta Procuradoria que devem ser atendidas as orientações descritas no item 2 deste parecer, *in fine*.

Ressalte-se, ainda, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica das Secretarias solicitantes, bem como a verificação das dotações orçamentárias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, motivo pelo qual o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

É o parecer.

Piên/PR, 16 de junho de 2020.

Nadia Marcela Niesponginski