



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DOS RATOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº. 0095/2014

Processo Administrativo nº: 02/2014.

Interessado: CCS Mineração, Recuperação Ambiental e Terraplanagem Ltda

*Acato o Parecer do
jurídico; em 03/06/14
[assinatura]*

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo instaurado que visa a Contratação de empresa para a prestação de serviços de limpeza e conservação das vias públicas urbana.

O presente Parecer Jurídico decorre do Recurso Administrativo interposto pela Empresa CCS Mineração, Recuperação Ambiental e Terraplanagem Ltda., visando a Impugnação da habilitação da empresa Caroldo Prestadora de Serviços Ltda.

A Impugnante, tempestivamente, apresentou impugnação a habilitação da empresa em questão, consoante se verifica da petição de fls. 380/397, dos autos do processo em comento.

Fundamentou sua impugnação, por entender que a empresa não atendeu os requisitos do Edital.

Deste modo, solicitou a inabilitação da empresa impugnada.

É o relatório.

DO MÉRITO

Dada a tempestividade da impugnação, analisando as razões apresentadas pelo impugnante, passo ao mérito.

O procedimento licitatório tem por finalidade a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração. Firme neste norte a administração deve envidar esforços no sentido de não limitar a participação de competidores nos procedimentos licitatórios, observando neste os princípios que o regem, notadamente o da legalidade insculpido no inciso II do art. 5º da Constituição Federal, bem como, na Lei 8.666/1993, em seu artigo 1º.

[assinatura]

[assinatura]



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DOS RATOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Mais, nos procedimentos licitatórios, além do princípio da Isonomia e legalidade, a Administração permanece adstrita aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade para adoção dos critérios a serem estabelecidos no EDITAL, necessários ao atendimento do interesse público.

Nessa esteira, verifica-se a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, seja em função do Princípio da Legalidade, seja em função do Princípio da Supremacia do interesse Público sobre o Privado, dentre outros, a que toda a Administração Pública está adstrita.

DO MÉRITO

O legislador de 1993, por várias vezes, faz remissões à estimativa de custos como baliza procedimental necessária nas licitações públicas. Neste prumo, o artigo 15 da Lei nº 8.666/93 firma que as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

A leitura do caput de seu artigo 40 e do respectivo inciso X, deixa claro que o edital deve indicar, obrigatoriamente, o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a "preços de referência". Tais informações serão firmadas, exatamente, com base na estimativa de custos (pesquisa de preços) aferida durante a fase interna da licitação.

É com essa percepção que o §2º do artigo 40 impõe o "*orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários*", como anexo integrante do edital.

Vejamos os dispositivos:

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:

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, (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DOS RATOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

(...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Também é possível suscitar o regramento estabelecido pelo inciso IV do artigo 43, o qual ressalta uma importante função da estimativa de custos (pesquisa de preços), ao estabelecer a verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e (conforme o caso) com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, como procedimento a ser observado na licitação.

Por sua vez, o artigo 44 da Lei nº 8.666/93, ao tratar sobre o julgamento das propostas, não admite a apresentação de preços global, unitário simbólico, irrisório ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos. Ora, óbvio que para a identificação de valores eventualmente simbólicos, irrisórios ou incompatíveis com os preços praticados pelo mercado, será necessário que o agente público confronte tais dados com a estimativa anteriormente aferida pelo órgão/ente licitante, do que resulta a necessidade de prévia estimativa dos custos da pretensão contratual, para fixação desses parâmetros.

O próprio TCU já determinou, em vários de seus Acórdãos, que o órgão contratante não realizasse contratação direta (por inexigibilidade ou por dispensa) sem a devida formalização de pesquisa de preços, de modo a afastar suspeita quanto à existência de superfaturamento.

Com base no acima exposto, a estimativa de preços é fundamental para a atividade contratual da Administração, como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames públicos e àqueles executados nas respectivas contratações.

Sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual. Importante destacar que este valor médio de mercado é, na verdade, um parâmetro, que deve ser percebido de forma relativa. O efetivo valor de mercado, na maioria das vezes, apenas será identificado com o resultado do certame licitatório, no qual as nuances específicas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DOS RATOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

da pretensão contratual, as condições contemporâneas do mercado e o respectivo procedimento contribuirão para a apresentação de suas propostas.

A identificação deste valor médio de mercado (função principal da pesquisa de preços) pode auxiliar a Administração em diversas situações, entre elas: o planejamento da contratação/licitação, a decisão de prorrogação (renovação) contratual ou mesmo a negociação dos preços com o fornecedor já contratado. Por tal motivo, podemos falar na existência de subfunções da pesquisa de preços, relacionadas a vários procedimentos no ambiente das contratações públicas, entre os quais:

- a) Delimitação dos recursos orçamentários necessários à licitação;
- b) Definição da modalidade licitatória (ou mesmo a realização de licitação), quando o valor influencie tal escolha;
- c) Identificação de proposta possivelmente inexecutável;
- d) Estabelecimento de parâmetro para eventuais alterações contratuais⁽⁹⁾;

Existem, então, diversos momentos relacionados ao ambiente licitatório que exigirão prévio procedimento de pesquisa de preços (estimativa de custos), tomando esta rotina um passo corriqueiramente necessário aos agentes públicos que atuam na gestão do procedimento licitatório, do contrato administrativo ou da ata de registro de preços.

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

O TCU, em seu Manual de Licitações, ensina que

"[...] pesquisa de mercado é procedimento para verificação das exigências e condições do mercado fornecedor do objeto a licitar. Exemplo: especificação, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução, garantia. Pesquisa de preços é procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação. Pesquisar preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de processos de contratação pública." (BRASIL, 2010).

Com base nessa pesquisa, a Administração deverá fixar o preço estimado ou o preço máximo para a contratação (art. 40, inc. X, da Lei nº 8.666/93).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DOS RATOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Preço estimado é aquele definido tendo em vista os preços de mercado, mas que não estabelece um limite rígido para fins de julgamento, ou seja, é parâmetro de análise dos preços das propostas, mas pode ser ultrapassado dependendo da situação concreta. Trata-se de um valor de referência.

Já o preço máximo é aquele fixado no instrumento convocatório pela Administração, o qual não poderá ser ultrapassado, pois qualquer proposta com preço superior ao estabelecido como máximo deverá ser desclassificada. É fixado com base no valor estimado pela Administração. O estabelecimento do preço máximo deve nortear-se por padrões de cautela, exigindo que a Administração mantenha um adequado e regular acompanhamento dos preços praticados no mercado.

A opção pela fixação de preço estimado ou máximo para a contratação, como regra, é inerente à discricionariedade administrativa. Diante dos contornos da situação em concreto, deverá ser adotado o critério de aceitabilidade apto a alcançar a melhor proposta para a contratação.

A rigor, na modalidade da Lei nº 8.666/93, o que existe é a obrigatoriedade de adoção de um parâmetro a ser utilizado para fins de aferição da aceitabilidade das propostas, que ocorre a partir da fixação do preço estimado ou do preço máximo para a contratação.

Tanto é assim que o art. 40, inc. X, da Lei nº 8.666/93, faculta a estipulação de preço máximo, entregando tal decisão ao juízo discricionário da Administração.

Eis, então, a conclusão contida no Acórdão 2024/2004 – TCU –
PLENÁRIO:

“9.4.2. abstenha-se de fixar a remuneração mínima a ser paga e os benefícios a serem concedidos pelos licitantes aos profissionais que vierem a prestar serviços ao MDA em decorrência de eventual contratação, a fim de evitar a fixação de preços mínimos vedada pelo art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, bem assim atender aos princípios da legalidade, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração”.

Registre-se, ainda, como paradigma do rigor adotado pelo TCU, a seguinte determinação contida no Acórdão nº 2.884/2004 – TCU – 1ª CÂMARA

“1.1.6. abstenha-se de incluir em edital de licitação exigência de remuneração a ser paga, pelos licitantes vencedores, aos trabalhadores que vierem a prestar serviços à Câmara de Deputados em decorrência da contratação, o que viola os princípios da legalidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DOS RATOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Verificada a adoção de critérios na condução do procedimento licitatório quanto ao estabelecimento de remuneração mínima e à classificação das propostas, que, por não se revelarem uniformes, representam ofensa ao princípio da isonomia, além de não garantirem a escolha da proposta mais vantajosa para a administração, deve a entidade proceder às medidas necessárias com vistas à sua anulação. Acórdão 890/2007 Plenário (Sumário).

CONCLUSÃO

Desta feita, OPINAMOS pela remessa dos presentes autos ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal, para que se proceda à **anulação** de todos os atos praticados em decorrência do parecer lavrado por esta Procuradoria-Geral, bem como os demais atos praticados posteriormente ao parecer.

É o parecer.

Arroio dos Ratos, 30 de maio de 2014.


Luis Carlos De Menezes
OAB/RS 54.643
Ass. Jurídico