



MUNICÍPIO DE PLANALTO

CNPJ Nº 76.460.526/0001-16

Praça São Francisco de Assis, 1583

Fone/Fax: (046) 3555-8100

85750-000

PLANALTO

PARANÁ

PARECER JURÍDICO

PREGÃO PRESENCIAL N. 030/2018

Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Presencial. Contratação de empresa visando à prestação de serviço de arbitragem para realização de jogos nas seguintes modalidades: futsal, futebol suíço, futebol de campo e voleibol, a serem realizados pela Secretaria Municipal de Esportes do Município de Planalto. Ausência de especificações estabelecidas em Termo de Referência. Ausência de parecer jurídico. Valor: R\$ 178.518,50. Parecer da Controladoria Interna. Acolhimento. Anulação.

Senhor Prefeito,

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Presencial, com vistas à contratação de empresa visando à prestação de serviços de arbitragem para realização de jogos nas seguintes modalidades: futsal, futebol suíço, futebol de campo e voleibol, a serem realizados pela Secretaria Municipal de Esportes do Município de Planalto.

Na data de 13 de março de 2018 a Controladoria Interna do Município de Planalto emitiu parecer acerca do edital da licitação supracitada apontando as seguintes irregularidades: inobservância ao artigo 48 da Lei Complementar 147/2014; descrição de quantitativos dos objetos incongruentes; exigências de habilitação incongruentes e restritivas; critério de julgamento pelo menor preço por lote; valor máximo para a contratação elevado; prazo de vigência até 31/03/2020, não havendo qualquer possibilidade de reajustes financeiros.

Após os autos do procedimento licitatório foram remetidos a Procuradoria Jurídica para emissão de parecer jurídico acerca das questões aventadas pela Controladoria Interna.

É o relato necessário.

ANÁLISE JURÍDICA

I. DO OBJETO

Conforme apontado no parecer da Controladoria Interna do Município, verifica-se que constou no item 01 do edital de licitação:

*Equipe de arbitragem para jogos de futebol para jogos de futebol de salão, com **4 árbitros** sendo **2 árbitros** de quadra e **um anotador**, jogos com duração de 40 minutos corridos, divididos em dois tempos de 20 minutos cada.*

*Equipe de arbitragem para jogos de futebol de campo, com **1 árbitros** sendo **2 auxiliares**, jogos com duração de 90 minutos corridos, divididos em dois tempos de 45 minutos cada.*

Assim, verifica-se que dois itens descritos no lote nº 01 encontram-se incongruentes.

É sabido que lei de licitações exige que o objeto seja descrito de forma adequada, com especificações técnicas, claras, objetivas e estritamente vinculadas à necessidade apontada.

A descrição inadequada ou a má descrição do objeto licitado constitui-se em vício material que macula todo o procedimento então realizado. A incorreta ou prejudicada descrição do objeto pode constituir-se em razão, inclusive, do afastamento de inúmeros licitantes aptos a atender a necessidade administrativa, o que reflete diretamente no recebimento de um maior número de propostas, na contratação de preços melhores e objetos de qualidade diferenciada.

Se a administração não determina, descreve e especifica da forma mais perfeita possível o que pretende contratar e o que necessita para atender a sua própria demanda e necessidade, certamente o posterior contrato enfrentará muitas dificuldades em seu caminhar comum diante de tantas incertezas que surgirão na forma de questionamento, paralizações e até mesmo rescisões, todas situações prejudiciais aos cofres públicos. Por isso a importância da definição sempre clara, sucinta e precisa do objeto a ser contratado.

Considerando o vício material constante nas descrições editalícias, bem como a exigência da legislação em regência, de que o objeto seja descrito de forma adequada, recomendo a adequação do edital de licitação.

II. DOS REQUISITOS DA HABILITAÇÃO

Constou no item 9 do edital de licitação, os requisitos necessários de habilitação, sendo no item K o que segue:

k) Declaração de responsabilidade, indicando o responsável pela execução dos serviços, designado à execução do objeto (conforme Anexo VII), composto de no mínimo:

.06 árbitros vinculados à Federação Estadual de Futsal, com apresentação de cópias autenticadas (verso e anverso) dos diplomas e/ou certificados para o item 01.

.04 árbitros vinculados à Federação Estadual de Voleibol ou CBV (confederação brasileira de voleibol), com apresentação de cópias autenticadas (verso e anverso) dos diplomas e/ou certificados para o item 04.

.04 árbitros vinculados à Federação Paranaense de Futebol (para os profissionais de Futebol Suíço), com apresentação de cópias autenticadas (verso e anverso) dos diplomas e/ou certificados para o item 02.

.03 árbitros vinculados à Federação Paranaense de Futebol (para os profissionais de Futebol Suíço), com apresentação de cópias autenticadas (verso e anverso) dos diplomas e/ou certificados para o item 03.

l) Comprovação de vínculo de trabalho do profissional designado para a execução dos serviços, devendo comprovar obrigatoriamente sua vinculação com a empresa, mediante apresentação de cópia autenticada da anotação da carteira de trabalho ou Ficha de Registro de Emprego quando este não fizer parte do Contrato Social da empresa proponente, ou Contrato de Prestação de Serviços. No caso do componente ser proprietário ou sócio, mediante apresentação de documento que comprove essa condição.

No lote 01 do edital nº 030/2018, encontra-se descrito o objeto da licitação nos seguintes termos:

LOTE: 1					
Item	Objeto	Quant	Unid	Preço máximo unitário	Preço máximo total
1	Equipe de arbitragem para jogos de futebol de salão, com 4 árbitros sendo 2 árbitros de quadra e um anotador, jogos com duração de 40 minutos corridos, divididos em dois tempos de 20 minutos cada.	250	UM	251,67	62.917,50
2	Equipe de arbitragem para jogos de futebol suíço, com 3 árbitros, jogos com duração de 50 minutos corridos, divididos em dois tempos de 25 minutos cada.	200	UM	241,67	48.334,00
3	Equipe de arbitragem para jogos de futebol de campo, com 1 árbitros sendo 2 auxiliares, jogos com duração de 90 minutos corridos, divididos em dois tempos de 45 minutos cada.	100	UM	496,67	49.667,00
4	Equipe de arbitragem para jogos de voleibol, com 2 árbitros e um anotador, jogos com três sets.	80	UM	220,00	17.600,00
TOTAL					178.518,50

Com efeito, como apontado pela Controladoria Interna, constou duas vezes nos requisitos de habilitação a necessidade de comprovação referente a profissionais de futebol suíço, quando (pensamos), um deles estava a se referir a futebol de salão.

Ainda, constou no edital de convocação, especificamente no

item 9, a necessidade de vinculação do árbitros, de acordo com a modalidade, a confederação, federação estadual e a federação do Estado do Paraná.

Contudo no edital de licitação não há qualquer especificação de que vinculação se refere, se se trata de vinculação associativa ou qualquer outra. Ademais, ressalta-se que o que deve constar como exigência, quanto à capacitação técnica, é o que a legislação exige para o desempenho da atividade, à exemplo de comprovação de graduação em entidade com curso reconhecido pelo MEC.

Dessa forma, deve ser procedido pelo departamento competente análise quanto ao requisito constante no edital, se de fato é necessário a exigência de vinculação à confederação, federação, ou a federação do Estado do Paraná, para desempenhar as atividades objeto do certame licitatório.

A exigência de requisitos habilitatorios descabidos restringe a competição e ofende os princípios que regem o processo licitatório, tornando nulo o certame.

Dessa forma, recomendo que seja realizado estudo pelo departamento competente e seja encartado aos autos quanto à exigência constante no edital de licitação.

III. ITEM 08 (DO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E DOS LANCES)

É cada vez mais frequente em alguns procedimentos licitatórios, especialmente quando na modalidade Pregão, a adoção do obrigatório critério de julgamento do "Menor Preço" estabelecendo-se, entretanto, um complemento, na forma de "Lote" e se criando, assim, o "Menor Preço por Lote", onde se agrupam determinados itens em um só lote e aí se promove o julgamento, com base no preço total dos itens agrupados, ou do lote, e não no preço de cada item.

Contudo, segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União, a licitação na forma de menor preço por lote só é admissível quando o objeto for indivisível, ou quando a aquisição por lote (grande escala) trazer vantagens a administração pública, pois além de apresentar-se inviável economicamente, pode ferir o princípio da isonomia, tendo em vista que empresas podem deixar de participar do certame em razão de não fornecer todos os produtos do lote.

No Acórdão nº 501/2010-Plenário – TC, o relator em seu voto, considerou pertinente a expedição de recomendação ao órgão no sentido de que (...) *"Este Tribunal já se posicionou pela possibilidade de o objeto licitado ser adjudicado por lote, uma vez justificada técnica e economicamente a inviabilidade da adjudicação por itens (Acórdão 1590/2004-Plenário)."*, demonstrando, assim, o já aqui exposto, da inescusável necessidade de justificativa para se preterir o menor preço por item. E por fim, deixa claro o prejuízo à Administração, quando da utilização do menor preço por lote: *"A unidade técnica, não obstante acolher tais*

argumentos, verificou que, no caso concreto, se fosse efetivada a adjudicação por itens, haveria uma redução de preço de R\$ 41.150,00, ou seja, de 21,5% no valor final apurado no Grupo 9."

Dessa forma, considerando a ausência de justificativa técnica nos autos do procedimento licitatório, recomendo que o julgamento das propostas da presente licitação se dê pelo critério de menor preço por item.

Cumpre registrar que a alteração do critério de julgamento da presente licitação, ou seja, menor preço por item, enseja a participação exclusiva de Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte, tendo em vista que conforme descrito no edital de licitação nenhum item excede o montante de R\$ 80.000,00 (oitenta mil) reais.

Ainda, caso seja constatado pela administração pública a inexistência de pelo menos 03 (três) fornecedores competitivos enquadrados como Microempresa e Empresa de Pequeno Porte sediados no local ou regionalmente capazes de cumprir as exigências estabelecidas na licitação, não se aplicará o tratamento diferenciado, conforme estabelecido no inciso II, do artigo 49 da Lei Complementar 123/2006.

IV. DO VALOR MÁXIMO DA CONTRATAÇÃO PRETENDIDA

Conforme apontado pela Controladoria interna, verifica-se que houve aumento significativo no valor da mesma contratação realizada no ano passado (2017), conforme exemplos abaixo:

Edital de Licitação Pregão Presencial Nº 023/2017

1- DO OBJETO

1.1- *A presente licitação tem por objeto a seleção de proposta para a contratação de pessoa jurídica visando a prestação de serviço de arbitragem no campeonato municipal de futsal, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Esportes deste Município de Planalto. Tudo conforme condições, especificações, valores e quantidades, constante no Anexo I e nos termos deste edital.*

LOTE: 1					
Item	Objeto	Quant	Unid	Preço máximo unitário	Preço máximo total
1	Equipe de arbitragem, com 2 árbitros e um anotador, jogos com duração de 40 minutos corridos, divididos em dois tempos de 20 minutos cada.	100	UM	149,00	14.900,00
TOTAL					14.900,00

Edital de Licitação Pregão Presencial Nº 030/2018

1- DO OBJETO

1.1- A presente licitação tem por objeto a seleção de proposta para a contratação de pessoa jurídica visando a prestação de serviço de arbitragem para realização de jogos nas seguinte modalidades: Futsal, Futebol Suíço, Futebol de Campo e Voleibol, a serem realizados pela Secretaria Municipal de Esportes deste Município de Planalto. Tudo conforme condições, especificações, valores e quantidades, constante no Anexo I e nos termos deste edital.

LOTE: 1

Item	Objeto	Quant	Unid	Preço máximo unitário	Preço máximo total
1	Equipe de arbitragem para jogos de futebol de salão, com 4 árbitros sendo 2 árbitros de quadra e um anotador, jogos com duração de 40 minutos corridos, divididos em dois tempos de 20 minutos cada.	250	UM	251,67	62.917,50

Da análise dos dois descritivos, verifica-se que ambos trazem o mesmo objeto, todavia, de um ano para o outro ocorreu aumento em percentual superior a 55% (cinquenta e cinco por cento).

Em que pese tenham sido encartados ao presente procedimento três orçamentos, quais sejam: Associação Metropolitana de oficiais de arbitragem – MetroFutsal, Associação dos Árbitros da Fronteira, e Associação de Árbitros de Dois Vizinhos, verifica-se que os mesmos não apresentaram-se como suficientes para balizar o orçamento da contratação, haja vista que apresentam um aumento superior a inflação oficial, tendo em vista a mesma contratação realizada no ano de 2017, e que encontra-se vigente.

De acordo com as informações divulgadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) a inflação oficial de 2017 referente ao IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) foi no importe de 2,95% (dois vírgula noventa e cinco por cento).

É sabido que 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 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.

O preço deve ser devidamente verificado por meio de comparação com anteriormente praticados pelo pretense contratado em órgãos da Administração Pública, entre outros, verificando-se sua compatibilidade, a razoabilidade do valor a ser contratado pela Administração em vista de se encontrar compatível com o pago por outros Municípios quando da contratação, verificando-se ainda a disponibilidade orçamentária necessária a realização da despesa.

De qualquer modo, a Administração deve sempre diligenciar o preciso valor de mercado dos produtos e serviços, com todos os itens e equipamentos necessários para a sua perfeita prestação, buscando ainda a maior quantidade possível de elementos que possam subsidiar a pesquisa.

Ressalta-se ainda que **a verificação dos preços praticados no mercado é apenas um dos elementos configuradores da vantajosidade nas contratações atinentes à prestação de serviço**. Neste norte, sempre que possível, a pesquisa de mercado deve apontar os preços praticados por outros órgãos/entidades públicos, em especial os valores registrados no Sistema de Preços Praticados pela Municipalidade e nas Atas de Registros de Preços da Administração Pública da Região Sudoeste do Estado do Paraná.

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 (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).

Para fins de documentação, devem ser acostados nos autos:

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

Desta forma, recomendo que a área técnica proceda a adequada pesquisa de preços, levando-se em consideração as diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União, bem como o valor de outros contratos celebrados com o próprio Município, e outros Municípios da região.

V. DO PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL E DO REAJUSTE

Nos termos do artigo 55 e 40 da Lei nº 8.666/93, constitui-se como cláusula necessária em todo o contrato administrativo, e disposição obrigatória dos editais de licitação, dentre outras, a necessidade de cláusulas quanto a periodicidade do reajustamento de preços, e os critérios de atualização monetária, conforme segue abaixo transcrito:

*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:*
(...)

*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;***

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
(...)

*III - **o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;***
(...)

O reajuste proporciona a atualização dos valores contratados, após o interregno mínimo de um ano, contado da data da apresentação da proposta ou do orçamento a que esta se referir. Para tanto, o edital da licitação e o respectivo contrato, deverão contemplar, em consonância com as normas aplicáveis, de forma específica e objetiva, o índice ou o critério a ser aplicado, bem como a periodicidade.

Sobre a matéria, destaca-se o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU:

*RELATÓRIO DE AUDITORIA. MUNICÍPIO DE LAGUNA.
AUSÊNCIA DE CRITÉRIO DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS.
FALTA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS E NÃO*

UTILIZADOS NO MERCADO FINANCEIRO. DETERMINAÇÕES. 1. É obrigatória a aplicação no mercado financeiro dos recursos financeiros transferido enquanto não empregados na sua finalidade. 2. O critério de reajuste de preços deve estar previsto no edital de licitação e no contrato. "Faça constar dos editais de licitações os respectivos contratos, especialmente nos casos de serviços continuados, cláusulas que estabeleçam os critérios, data base, e periodicidade do reajustamento de preços, indicando expressamente no referido instrumento o índice de reajuste contratual a ser adotado, nos termos dos incisos XI do art. 40 e III do art. 55 da Lei n.º 8.666/1993. "Indique expressamente nos editais e/ou nas planilhas de quantitativos e preços unitários integrantes de editais de licitação os índices "específicos" de reajuste que serão aplicados nas datas-base, evitando a manutenção de expressões genéricas e imprecisas para o critério de atualização de preços, atendendo adequadamente às disposições do inciso XI do artigo 40 da Lei n.º 8.666/93". "Passe a incluir, nos editais de licitação e nos respectivos contratos, quando couber, os critérios de reajuste de preços, que deverão refletir a variação efetiva dos custos dos serviços e insumos; nos termos dos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, c/c art. 5º do Decreto 2.271/1997.

Aliás, em recente decisão, a Corte Federal de Contas reafirmou a necessidade de haver previsão em edital e contrato do critério de reajuste, visto que tal providência não consiste em ato discricionário a cargo do gestor público, mas sim verdadeira imposição legal:

"2. O estabelecimento do critério de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante ao disposto nos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III da Lei 8.666/93, ainda que a vigência prevista para o contrato não supere a doze meses. Ainda na Auditoria para verificar a construção da cadeia pública masculina de São Luís Gonzaga/MA, constatou-se que o edital da concorrência não indicara o critério de reajuste de preços a ser utilizado durante a execução dos serviços, estipulada em doze meses. Para a unidade instrutiva, esse fora um dos motivos da anulação do certame, em face da impossibilidade da convocação da segunda colocada, tendo em vista a falta de definição dos critérios para realinhamento dos preços após a rescisão do contrato. Em resposta às audiências, alegaram os responsáveis que "a ausência de cláusula de reajuste de preço no edital se dera pelo fato de que o contrato teria prazo de vigência de doze meses, sendo que a legislação somente determina a estipulação de correção monetária em contratos com prazo

igual ou superior a um ano". Acrescentaram que a Lei 10.192/2001 não obrigou a Administração a prever cláusula de reajuste em seus contratos administrativos, mas proibiu o reajuste para períodos inferiores a um ano. Analisando o ponto, asseverou a relatora que "o estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos artigos 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93 - acórdão 2.804/2010 - Plenário". Em tais circunstâncias, prosseguiu "é adequada a proposta de unidade técnica de não acatar as justificativas dos gestores e aplicar-lhes multas". Diante dessa e de outras falhas, acompanhou o Plenário o voto da relatora no sentido de aplicar multa aos responsáveis e dar ciência à Seap/ME acerca da "ausência de critérios de reajustamento de preços no contrato firmado". Acórdão 2205/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministra Ana Arraes.

No termo do contrato e do edital constou o prazo de vigência de prestação de serviços até o ano de 2020, ou seja, o contratado teria que prestar serviços ao Município de Planalto pelo período de 2 (dois) anos sem qualquer reajuste contratual, ao contrário do que a legislação estabelece.

Assim, recomendo a adequação das minutas do edital e contrato, com o fim de adequar a legislação em regência.

VI. DO PARECER JURÍDICO E TERMO DE REFERÊNCIA

No que diz respeito a análise jurídica do procedimento licitatório, verifica-se ainda que não foi encartado ao mesmo termo de referência afeto a contratação pretendida, e parecer jurídico quanto a minuta do edital.

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).

No que se refere a exigência de parecer jurídico estabelece o artigo 38 da Lei nº 8.666/93:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

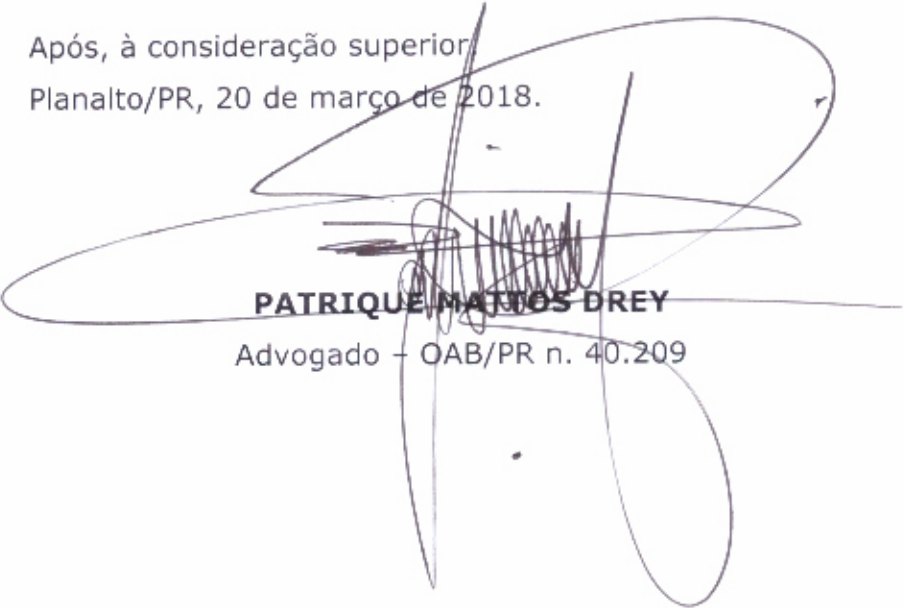
Nessa seara, verifica-se que na fase interna da licitação não houve observância aos preceitos legais acima delineados, o que enseja a nulidade do procedimento licitatório.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a procuradoria jurídica manifesta-se pelo acolhimento do parecer da Controladoria Interna do Município, nos termos da fundamentação acima delineada, e considerando ainda a ausência de termo de referência e parecer jurídico referente a fase interna da licitação, recomendo a **ANULAÇÃO** do Pregão Presencial n 030/2018, ante a existência de vício insanável.

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

Após, à consideração superior/
Planalto/PR, 20 de março de 2018.



PATRIQUE MATTOS DREY

Advogado – OAB/PR n. 40.209