



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



DPPR
Fls. 34
Rub. 2
PTG

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Coordenadoria Jurídica

PARECER JURÍDICO Nº 323/2019/COJ/DPPR

Protocolos: 16.049.627-4; 16.413.079-9 (Londrina); 15.413.107-8 (Maringá); 15.480.157-0 (Guarapuava); 15.480.173-1 (Foz do Iguaçu)

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO. ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO. POSSIBILIDADE. RESERVA DE CONTRATAÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. EXIGÊNCIA PROPORCIONAL AO OBJETO DA LICITAÇÃO. CONSÓRCIOS. RESTRIÇÃO EDITALÍCIA. POSSIBILIDADE. CAPACIDADE ECONÔMICO FINANCEIRA. DISPENSA DO BALANÇO PATRIMONIAL E DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE INVESTIMENTOS VOLUMOSOS PARA EXECUÇÃO. CUMULAÇÃO NÃO OBRIGATÓRIA DOS DOCUMENTOS ENUNCIADOS NO ART. 31 DA LEI GERAL DE LICITAÇÕES. COTAÇÃO DE VALOR APARENTEMENTE INEXEQUÍVEL. NECESSIDADE DE DILIGÊNCIA PARA ESCLARECIMENTO DA INEXEQUIBILIDADE. TCE/PR. VERIFICAR NECESSIDADE DE NOVO QUADRO DE COTAÇÕES.

Ao Departamento de Compras e Aquisições,

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento para a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar condicionado para as sedes da Defensoria Pública do Paraná das sedes localizadas em Londrina, Maringá, Guarapuava e Foz do Iguaçu.

Os presentes protocolos estão assim instruídos:

- *Protocolo 16.049.627-4 (principal)*: minuta do edital (fls. 7-29); resolução CPL e pregoeiros (fls. 31-33).

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
Mateus Leme, 1908, Centro Cívico – Curitiba/PR

▪ *Protocolo 15.413.079-9 (Londrina)*: despacho de abertura, com justificativa da necessidade da contratação (fl. 03); pesquisa de atas no sistema GMS (fl. 13/14); termo de referência preliminar (fls. 16-22); cotações (fls. 27-36); Despacho do Departamento de Compras e Aquisições (fl. 28); Despacho do Departamento de Contratos (fl. 37); novo Despacho da Coordenadoria-Geral de Administração definindo o rito (fl. 39); quadro de cotações (fl. 38); análise prévia de indicação orçamentária (fl. 42); declaração do ordenador de despesas (fl. 55).

▪ *Protocolo 15.413.107-8 (Maringá)*: despacho de abertura, com justificativa da necessidade da contratação (fls. 03-04); pesquisa de atas no sistema GMS (fl. 13/14); termo de referência preliminar (fls. 16-22); Despacho do Departamento de Contratos (fl. 24); cotações (fls. 26-47); novo Despacho da Coordenadoria-Geral de Administração definindo o rito (fl. 49); despacho do Departamento de Compras e Aquisições, inclusive com a exclusão da proposta muito acima das demais (fl. 47); quadro de cotações (fl. 48); análise prévia de indicação orçamentária (fl. 52); declaração do ordenador de despesas (fl. 54).

▪ *Protocolo 15.480.157-0 (Guarapuava)*: despacho de abertura, com justificativa da necessidade da contratação (fl. 03); Despacho da Coordenadoria-Geral de Administração definindo o rito (fl. 04); Despacho do Coordenador de Planejamento (fls. 28/29) termo de referência preliminar (fls. 09-15); Despacho do Departamento de Contratos (fl. 17); cotações (fls. 19-35); despacho do Departamento de Compras e Aquisições (fl. 36); quadro de cotações (fl. 37); análise prévia de indicação orçamentária (fl. 40); declaração do ordenador de despesas (fl. 42).

▪ *Protocolo 15.480.173-1 (Foz do Iguaçu)*: despacho de abertura, com justificativa da necessidade da contratação (fl. 03); Despacho da Coordenadoria-Geral de Administração definindo o rito (fl. 04-05); termo de referência preliminar (fls. 09-15); Despacho do Departamento de Contratos (fl. 17); cotações (fls. 20-25; 39-42); quadro de cotações (fl. 43); Despacho do Departamento de Compras e Aquisições (fl. 38); análise prévia de indicação orçamentária (fl. 35); declaração do ordenador de despesas (fl. 37).

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de licitação a ser realizada na modalidade pregão, na forma eletrônica, pelo tipo menor preço, apurado através do valor global do lote, conforme item 3 do Anexo I do Edital.

Os artigos 1º, da Lei Federal nº 10.520/02, e 37, § 5º, da Lei Estadual nº 15.608/07, disciplinam que o pregão é a modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (artigos 1º, parágrafo único, e 45 das leis acima referidas).

A partir da conceituação legal do pregão, extrai-se que a adoção da referida modalidade licitatória se encontra compatível com a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar condicionado para as sedes da Defensoria Pública do Paraná nas sedes em Maringá, Londrina, Guarapuava e Foz do Iguaçu, o que se demonstra pela facilidade com que foi possível realizar a cotação do serviço com as diversas empresas contatadas.

De igual modo, o tipo de licitação adotado (menor preço) também se encontra adequado, visto que decorre de expressa disposição legal. No caso, os artigos 4º, inciso X, da Lei Federal nº 10.520/02 e 49, inciso VII, da Lei Estadual nº 15.608/07.

No que se refere à adoção do sistema de registro de preços, destaque-se que os artigos 11 da Lei Federal nº 10.520/02 e 53 da Lei Estadual nº 15.608/07 facultam sua utilização, inclusive na modalidade licitatória pregão, constando dos incisos do artigo 23, § 3º, deste diploma legal as hipóteses preferenciais de sua adoção, dentre as quais se incluem as necessidades permanentes e renováveis da Administração, relacionadas com contratações frequentes do mesmo bem ou serviço, a contratação de serviços de forma parcelada, em face da impossibilidade de estimar os quantitativos ou as condições específicas e concretas da execução contratual, e a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão.

Diante da análise das referidas hipóteses legais, extrai-se que a aquisição dos bens orçados se enquadra nos incisos II e III do artigo 23, § 3º, da Lei Estadual nº 15.608/07, visto que não há quantificação exata prévia, bem como visando atender a necessidade de diversos órgãos dentro da Defensoria – leia-se, cada sede. Assim, perfeitamente justificada a utilização do sistema de registro de preços.



Outrossim, tendo em vista o valor da contratação, bem como a facilidade em se encontrar fornecedores no local de contratação, foi adotada a reserva de contratações de micro e pequena empresas, nos termos do art. 48, I, da LC 123/2006.

No que tange à participação dos consórcios, prevalece o entendimento segundo o qual o legislador, no art. 33 da Lei Federal nº 8.666/93, não estabelece qualquer obrigatoriedade. Exige-se apenas justificativa adequada para a exclusão, a qual, segundo entendemos, foi apresentada à fl. 63.

Constata-se, ainda, a inclusão na minuta do Edital da Licitação da exigência de apresentação pelos licitantes de 01 (um) ou mais atestados de capacitação técnica em nome da licitante, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove a sua aptidão para desempenho da atividade pertinente e compatível com as características, quantidades e prazos objeto da licitação (item 12.1, letra j).

No caso, é indispensável que a Administração defina sobre a exigência do documento em questão, justificando sua real necessidade, em razão da possibilidade de cercear a competição no certame, infringindo o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

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.*

Vale lembrar, trata-se de tema sumulado pelo TCU, valendo aqui transcrever o Enunciado nº 263 daquela Corte de Controle:

SÚMULA TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

No caso, a justificativa foi apresentada e se funda na consideração de que "...uma vez que os serviços de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar condicionado, para que sejam prestados de maneira satisfatória, demandam um certo nível de experiência da empresa. Assim, com o dispositivo tenta-se evitar a eventual contratação de empresas fora do ramo de atividade e não aptas que participem de licitações atraídas apenas pela possibilidade de lucro" (fl. 05).

Em relação à qualificação econômico-financeira, verifica-se que o edital exigiu apenas a apresentação de certidão negativa de pendência de processos de falência, de recuperação judicial ou de execução patrimonial, dispensado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis. Tal possibilidade tem, de fato sido reconhecida pela jurisprudência. Nesse sentido:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. ALEGATIVA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 27, III E 31, I, DA LEI 8666/93. NÃO COMETIMENTO. REQUISITO DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA CUMPRIDA DE ACORDO COM A EXIGÊNCIA DO EDITAL. RECURSO DESPROVIDO.

1. A comprovação de qualificação econômico-financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos. **A Lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, para o cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativo ao último exercício social previsto na lei de licitações (art. 31, inc. I), para fins de habilitação.**
2. "In casu", a capacidade econômico-financeira foi comprovada por meio da apresentação da Certidão de Registro Cadastral e certidões de falência e concordata pela empresa vencedora do Certame em conformidade com o exigido pelo Edital.
3. Sem amparo jurídico a pretensão da recorrente de ser obrigatória a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, por expressa previsão legal.

Na verdade, não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do artigo 31, da Lei 8666/93.

4. A impetrante, outrossim, não impugnou as exigências do edital e acatou, sem qualquer protesto, a habilitação de todas as concorrentes.

5. Impossível, pelo efeito da preclusão, insurgir-se após o julgamento das propostas, contra as regras da licitação.

6. Recurso improvido.

(REsp 402.711/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/06/2002, DJ 19/08/2002, p. 145)

De qualquer modo, sabe-se que a qualificação econômico-financeira se destina a atestar a capacidade do licitante em relação aos compromissos decorrentes do contrato. Desse modo, entende-se, também aqui, recomendável a apresentação de justificativa na qual sejam explicitadas as razões pelas quais se considerou suficiente a apresentação das certidões a que se refere o art. 31, II, da Lei Federal nº 8.666/93.

No caso, reputa-se adequada a justificativa apresentada no documento de fl. 05, no sentido de que os serviços não exigem investimentos volumosos para execução, bastando a apresentação das certidões mencionadas no art. 31, II, da Lei Geral de Licitações.

Quanto ao período de vigência, anota-se que o prazo de 12 (doze) meses está de acordo com art. 23, §8º, da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Verifica-se da leitura do quadro de cotações (*fls. 43 do Protocolo n.º 15.480.173-1*) que uma das propostas indica valor substancialmente inferior ao apresentado pelas demais.

Com efeito, a menor proposta foi no valor de R\$ 345, 00 (trezentos e quarenta e cinco reais) enquanto a segunda menor proposta foi no valor de R\$ 980,00 (novecentos e oitenta reais), ou seja, o valor corresponde a apenas 35% (trinta e cinco) da segunda menor proposta.

Desse modo, nota-se que uma das cotações indica valores aparentemente inexequíveis, devendo, caso demonstrada a inexequibilidade, ser excluída,

Nesse sentido, aliás, é o §7º, do art. 9º, do Decreto Estadual nº 4.993/2016:

Art. 9.º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

(...)

§ 7.º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços *inexequíveis* ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

No mesmo sentido é a jurisprudência do TCE/PR:

83. Nos termos do Acórdão 2.943/2013-Plenário, não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos *preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado*, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado.

Contudo, antes de excluir a proposta inexequível, o acórdão n.º 336/19 - Tribunal Pleno do TCE/PR¹, determina que a Administração Pública diligencie junto a proponente para verificar as razões de tal proposta:

EMENTA: Representação da Lei 8.666/93. *Cabe à Administração realizar diligências a fim de verificar se as propostas aparentemente irrisórias* efetuadas em procedimentos licitatórios constituem efetivo risco à execução do contrato. *A presunção de inexequibilidade prevista no art. 48, do Estatuto das Licitações não é absoluta.* Procedência

Reitere-se, a Administração Pública ao verificar a evidência de prática de valor irrisório, deve promover diligências destinadas a apurar a viabilidade de execução, inclusive com a verificação de outros dados no âmbito do licitante.

Assim, também esclarece os ensinamentos de *Marçal Justen Filho* sobre a presente situação:

Os arts. 44, § 3º, e 48, II e §§ 1º e 2º, devem ser interpretados no sentido de que a formulação de proposta de valor reduzido exige avaliação cuidadosa por parte da Administração. A evidência de prática de valor irrisório deve conduzir à *formulação de diligências, destinadas a apurar a viabilidade de execução*, inclusive com a verificação de outros dados no âmbito do licitante. Assim, cabe verificar se o sujeito efetivamente se encontra em dia com suas obrigações tributárias e previdenciárias. Deve exigir-se o fornecimento de informações sobre o processo produtivo e sobre a qualidade dos produtos e insumos.

¹ Processo Nº: 509487/18 Assunto: Representação da Lei Nº 8.666/1993. Entidade: Companhia de Saneamento do Paraná. Interessado: Companhia de Saneamento do Paraná, Engevix Engenharia e Projetos S/A, Lucas Paulino da Silva, Ricardo José Soavinski. Procurador: Adjair da Cunha Dos Santos, Ana Clara Marcondes de Mattos Areas, Julio Cezar Thomaz. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Acórdão Nº 336/19 - Tribunal Pleno



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



DPPR
Fls. <u>41</u>
Rub. <u>7</u>
PTG

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Coordenadoria Jurídica

É necessário solicitar do sujeito esclarecimentos sobre a dimensão efetiva de sua proposta e assim por diante. No entanto, deve-se ter em vista que a inexecuibilidade apenas deve ser pronunciada quando se evidenciar risco à efetiva viabilidade de execução do contrato. Vale dizer, se uma proposta de valor irrisório for plenamente executável por um particular, não estará em jogo dito interesse (...). (...) A melhor solução para o problema da inexecuibilidade é remeter a questão aos mecanismos de mercado. Trata-se de negar ao particular que formulou a proposta reduzida a perspectiva de eliminar seus problemas por qualquer outra via e de submetê-lo à consumação do prejuízo.

Caso se verifique a necessidade de exclusão de uma das cotações realizadas, será necessário verificar se subsistiram ao menos três orçamentos válidos, para fins de formação do quadro de cotações.

Assim, caso haja a necessidade de exclusão de referida proposta, deve-se atentar para a necessidade de novo quadro de cotações em substituição ao quadro de fls. 43 (Protocolo n.º 15.480.173-1).

Superada referida questão (proposta inexecuível), quanto ao mais, verifica-se que o procedimento observou as determinações contidas nos diversos incisos do artigo 3º da Lei Federal nº 10.520/02 e dos artigos 38, 40 e 55 da Lei Federal nº 8.666/93, bem como aquelas constantes dos diversos incisos dos artigos 49, 55, 69 e 99 da Lei Estadual nº 15.608/07, razão pela qual a fase interna, a minuta do edital e a minuta contratual se encontram consonantes com as disposições legais atinentes ao procedimento licitatório adotado.

Outrossim, tratando-se de ata de registro de preços, a indicação orçamentária somente será procedida quando da efetiva contratação, conforme posição predominante em doutrina, dada a própria impossibilidade de ciência a priori do total de serviços a serem prestados.

Por oportuno, saliente-se a obrigatoriedade de observância do prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis entre publicação do aviso e a data fixada no edital como limite para a apresentação das propostas, nos termos do que dispõem os artigos 54, inciso IV, da Lei Estadual nº 15.608/07 e 4º, inciso V, da Lei Federal nº 10.520/02.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
Mateus Leme, 1908, Centro Cívico – Curitiba/PR



Defensoria Pública
do Estado do Paraná



DPPR
Fls. <u>42</u>
Rub. <u>e</u>
PTG

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Coordenadoria Jurídica

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se pela necessidade de diligência para justificativa da proposta aparentemente inexequível apresentada pela proponente (*Arte Frio*) e, caso a proponente (*Arte Frio*) não justifique, seja reiterada do quadro médio de cotação de fls. 43, conforme o comando do art. 5º, III, da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Após o cumprimento de tal diligência e esclarecimento, deve-se instruir o feito com decisão favorável do Defensor Público Geral e edição de ato formal pelo mesmo justificando a contratação e a dispensa de licitação.

Por fim, atente-se para o prazo de validade das certidões, que deverão ser atualizadas caso necessário.

É o parecer.

Curitiba, 04 de novembro de 2019.

RICARDO MENEZES DA SILVA
Coordenador Jurídico

**6) Decisão administrativa de
autorização do certame**



Defensoria Pública do Estado do Paraná
Gabinete da Defensoria Pública-Geral



Procedimento nº 16.049.627-4; 15.480.157-0; 15.413.079-9; 15.413.107-8;
15.480.173-1;

DECISÃO

Trata-se de procedimento licitatório para a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar condicionado para as sedes da Defensoria Pública do Paraná das sedes localizadas em Londrina, Maringá, Guarapuava e Foz do Iguaçu.

Foram acostados aos autos: (i) despacho de abertura do procedimento, relatando que foi reunido em um único edital as contratações previstas nos protocolos nº 15.480.157-0; 15.413.079-9; 15.413.107-8; 15.480.173-1; (fls. 03) e (ii) Parecer Jurídico nº 323/2019/COJ/DPPR (fls. 34/42).

Vale ressaltar que os documentos necessários para análise de abertura de fase externa estão acostados em seus respectivos procedimentos.

Vieram os autos para autorização de abertura de fase externa.

Conforme o Parecer Jurídico nº 323/2019/COJ/DPPR (fls. 34/42), a Coordenadoria Jurídica entendeu não haver óbices à próxima fase de contratação, tendo em vista que estão presentes os requisitos legais para a contratação do serviço necessário à instituição, utilizando-se a modalidade de licitação pregão, tipo menor preço e sistema de registro de preços. Contudo, entendeu que era necessário justificativa da proposta aparentemente inexequível apresentada pela empresa *Arte Frio*, questão resolvida pelo Departamento de Compras e Aquisições em fls. 43/44.

Verifica-se assim a procedência dos fundamentos técnicos e jurídicos contidos nos autos e no Parecer Jurídico nº 323/2019/COJ/DPPR, os quais são *acolhidos nesta oportunidade, dando conta de haver vantajosidade* na contratação nos termos indicados no edital.



Defensoria Pública
do Estado do Paraná

Defensoria Pública do Estado do Paraná
Gabinete da Defensoria Pública-Geral

Ante o exposto, considerando a legalidade procedimental, o interesse e a conveniência, **autorizo a continuidade do feito dando início à fase externa do procedimento.**

Encaminhe-se os autos à Comissão Permanente de Licitação para dar prosseguimento ao feito, nos termos da Deliberação CSDP nº 011/2015.

Curitiba, 29 de janeiro de 2020.

EDUARDO PIAO ORTIZ ABRAÃO
Defensor Público-Geral do Estado do Paraná