

PARECER JURÍDICO N. ___/2020

Processo Administrativo n. 795/2019

Interessado: Seção de Contratações

Assunto: Compra Direta

Trata-se de parecer jurídico acerca da legalidade da contratação direta de “seguro do veículo” de propriedade da Câmara Municipal de Anchieta.

PRELIMINARMENTE, cumpre ressaltar que o presente parecer será apresentado, excepcionalmente, por via de correio eletrônico. Ainda que esta Casa de Leis não tenha regulamentado o processo eletrônico, as circunstâncias atuais (pandemia provocada pelo novo coronavírus) e a edição de atos pelos Poderes Municipais no intuito de reduzir o contágio e, no caso da Câmara, aprovar temporariamente o trabalho remoto, **recomendamos** que as seguintes medidas sejam tomadas, no sentido de garantir a segurança da informação juntada aos autos:

1. sejam juntados comprovante de envio dos documentos (e.g. cópia do e-mail);
2. sejam utilizadas as ferramentas institucionais para o tráfego de informações (e-mail institucional);
3. seja o recebimento de documentos concentrado em um, ou poucos, servidores responsáveis pelo processo;
4. sejam os documentos impressos imediatamente e juntados aos autos físicos, com respeito à ordem cronológica.

A solicitação nos chegou por correio eletrônico em 09/07/20, com os seguintes arquivos anexados:

- (a) “Abertura do Processo.pdf”, contendo cópias da Requisição de Despesas [datado de 03/07/20] e Autorização do Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Anchieta para abertura do processo;
- (b) “Apólice 2019-2020.pdf”, contendo a apólice de seguros atualmente em vigor;
- (c) “Cotação 01.pdf”, contendo proposta de preços da empresa Porto Seguros;
- (d) “Cotação 02.pdf”, contendo proposta de preços da empresa SulAmérica e informação de que não teria sido possível cotar valores em outros fornecedores;

- 52
7
- (e) "Planilha de Preços, Reserva e Justificativa.pdf", contendo Quadro Comparativo de Preços, Nota de Pré-Empenho nº 15/2020 e Despacho do Setor de Contratações;
 - (f) "Termo de Referência - Seguro Cruze (352.20).docx", contendo o Termo de Referência para a contratação.

Apesar de a Licitação ser a regra para a Administração Pública (CF, art. 37, XXI), a Lei Geral de Licitações e Contratos elenca hipóteses para sua dispensa (art. 24) ou inexigibilidade (art. 25).

Entre os incisos do referido art. 24 da Lei nº 8.666/93, o estudo de seu inciso segundo possui especial interesse para o presente caso:

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

O citado limite previsto no art. 23, II, a, fora atualizado Decreto nº 9.412/2018:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

.....
II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:
a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

Para afastar eventual dúvida quanto à validade do Decreto nº 9.412/2018, bem como quanto à possibilidade de sua aplicação pelos municípios, confira-se o Parecer em Consulta nº 0009/2019, emitido pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, cuja conclusão colacionamos abaixo:

1.2.1 O Decreto 9.412/2018 é imediatamente aplicável a todas as esferas federativas na Administração direta e indireta, sem necessidade de edição de decretos ou outros instrumentos normativos próprios; no entanto, é facultado ao estado e aos municípios fixar valores inferiores aos estabelecidos no Decreto 9.412/2018 por meio de lei (quesitos 1 e 2).

1.2.2 O Decreto 9.412/2018 repercute na dispensa de licitação (art. 24, I e II, Lei 8.666/93), cujos limites ficam elevados conforme os novos valores (quesito 3).

Quanto aos demais aspectos formais, no que couber, observe-se o disposto no art. 26, da Lei Geral de Licitações, apesar de não se referir expressamente às dispensas de licitação em razão do valor:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Assim, os processos de dispensa de licitação devem ser instruídos com os seguintes documentos: **(i) requisição de despesa; (ii) Termo de referência; (iii) autorização do ordenador de despesas; (iv) pesquisa de preços; (v) indicação dos recursos orçamentários para fazer frente à despesa; (vi) fundamentação legal da aquisição.**

Conforme demonstrado, um processo de contratação direta impõe à Administração Pública uma série de cuidados e conduções — mais do que isso, a legislação, requer do administrador um TEMPO adequado para a execução reflexiva e segura de cada etapa. Esse requisito implícito da contratação pública corrobora o princípio do planejamento, uma imposição constitucional (entre outros dispositivos, veja-se o art. 174, *caput*). Entretanto, esse não foi o caso do presente processo, cujo ato inaugural aconteceu em 03 de julho passado, tendo seguido para Parecer Jurídico no dia 09 do mesmo mês, devendo ser aprovado pelo Presidente no dia seguinte, sob pena de deixar descoberto o veículo oficial. Neste sentido, **RECOMENDAMOS** (1) à Direção Geral Administrativa que busque aprimorar seus instrumentos de planejamento de contratações e controle de vigência contratual, de forma a possibilitar a tramitação regular, reflexiva e em tempo razoável e (2) ao Controle Interno, no mesmo sentido, de forma a garantir a execução regular das rotinas administrativas.

59
7

Entre os documentos que nos foram encaminhados, consta a requisição de despesa, Termo de Referência e a autorização do Ordenador de Despesas para a abertura do processo. Oportunamente, será necessária a emissão de ato fundamentado (fundamentação legal e justificativa de preço) para autorizar a contratação do eventual fornecedor.

Quanto à pesquisa de preços, algumas considerações são necessárias. A primeira: foram juntados apenas dois orçamentos (Porto Seguros e SulAmérica).

A Lei 8.666/93 assim trata da questão:

art. 15

§ 1º O registro de preços será precedido de **ampla pesquisa de mercado.**

art. 43

IV - 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, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Note-se que a exigência de serem reunidos, no mínimo, três orçamentos válidos para a formação da cesta de preços aceitáveis é construção jurisprudencial, tal como o seguinte trecho do acórdão do TCU:

*Assunto: LICITAÇÕES. DOU de 02.12.2010, S. 1, p. 170. Ementa: determinação à ELETROBRÁS para que observe, quando da aquisição de bens, a Decisão nº 431/1993-P, no que concerne à realização de **pesquisa de preços em pelo menos 3 empresas pertencentes ao ramo do objeto licitado, visando a comprovação da compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado**, e que seja feita inclusão da pesquisa de preços nos processos licitatórios" (item 9.2.10, TC-010.173/2004-9, Acórdão nº 7.049/2010-2ª Câmara).*

Entretanto, as Cortes de Contas vêm relativizando o entendimento, inclusive para indicar que os orçamentos dos fornecedores podem não refletir, necessariamente, o preço de mercado:

A análise do processo do Pregão nº 27/2004 evidenciou falhas quanto à estimativa de preços dos serviços contratados. No caso dos serviços suporte à infra-estrutura e suporte ao usuário, abrangidos pelo Contrato nº 19/2005 e firmado com a empresa

60

Montana, foi utilizada uma única proposta de preços de um único fornecedor para a estimativa do valor a ser contratado. Em relação aos serviços abrangidos pelo Contrato nº 20/2005, firmado com a empresa Poliedro, **foi constatado que a estimativa de preços foi fundamentada apenas em propostas de preços de fornecedores, não sendo encontrada evidência de utilização de outras fontes como, por exemplo, contratos de outros órgãos e entidades da APF e contratos anteriores do órgão.** (AC-1382-25/09-P Sessão: 24/06/09 Grupo: I Classe: V Relator: Ministro BENJAMIN ZYMLER – Fiscalização – Auditoria de Conformidade).

92. No caso do Pregão Eletrônico nº 12/2007, **a pesquisa de preços efetuada resumiu-se às três únicas propostas orçamentárias enviadas [empresas], não tendo sido realizadas as devidas pesquisas junto ao mercado para detalhar e averiguar a compatibilidade dos valores [...].** À vista da materialidade dos recursos envolvidos, considera-se inadequada a pesquisa de preços disponível nos autos. É ônus do gestor demonstrar a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado. (AC-2183-40/08-P Sessão: 01/10/08 Grupo: I Classe: VII Relator: Ministro ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO – Fiscalização)

Assunto: LICITAÇÕES. DOU de 16.06.2010, S. 1, p. 120. Ementa: recomendação ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás para realizar, previamente às suas licitações, consulta prévia aos preços praticados no site de compras do Governo, no sistema SIAFI (CONOB, etc.), de modo a obter a média mensal dos preços ofertados pelos fornecedores, nas licitações realizadas em todo o Brasil, **para a obtenção de preços reais e melhores que aqueles fornecidos por e-mail**, quando da pesquisa de mercado para aquisição de bens/produtos (item 1.6.1, TC-008.324/2010-7, Acórdão nº 3.088/2010-1ª Câmara).

No caso dos autos, a impossibilidade de consultar, ao menos, um terceiro fornecedor não foi adequadamente comprovada.

Desta forma, **recomendamos** ao setor responsável que busque apurar junto a outras fontes (novas seguradoras, comparação à contratação anterior, outros órgãos da Administração Pública, etc.) a compatibilidade dos valores propostos ao praticado no mercado e/ou a descoberta se um fornecedor mais vantajoso.

Caso se decida dar continuidade à aquisição do objeto conforme o estado do processo, os menores preços propostos estão abaixo do permitido legalmente e, conforme Nota de Pré-Empenho nº 15/2020, há recursos disponíveis para fazer frente à despesa.

67
✓

Após a Análise, passamos às nossas **CONCLUSÕES:**

Somente se estiverem presentes todos os requisitos listados neste parecer e atendidas todas as recomendações, opinamos pelo prosseguimento do feito.

Sendo outro o entendimento da Administração, recomendamos que venha aos autos a fundamentação de sua decisão.

Salvo melhor juízo, este é o parecer.

Anchieta/ES, 10 de Julho de 2020.

LUCIANO MAGNO ALBERTASSE BRAVO

Procurador