

Por efeito, a contextualização da PGM, no âmbito das análises e pareceres, é o estudo e manifestação das consultas que lhe são encaminhadas, sob o enfoque do interesse municipal, mas lastreados precipuamente pelos entendimentos de corrente doutrinária e jurisprudencial majoritária.

No mesmo sentido, é importante esclarecer, que as manifestações desta PGM, em regra, têm cunho estritamente consultivo e opinativo, não vinculando as decisões dos gestores públicos a elas, mas tão somente para lhes dar respaldo e elementos ao tomá-la, reforçando que o parecer, no caso de análise de minutas de contratos e editais de licitação, tem natureza obrigatória e não vinculativa, de forma que não gere eventual responsabilidade ao parecerista e gestores, como já assentado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União nos acórdãos de números 374/1999 e 629/2004, e Decisões 289/1996 e 74/1997.

Cumpra ainda à Procuradoria observar as limitações de sua manifestação, no sentido de não adentrar no mérito administrativo das Secretarias consulentes, observando tão somente os aspectos jurídicos e legais dos atos que lhe são submetidos.

Nesse sentido, o ilustre professor José dos Santos Carvalho Filho, ao estudar mérito administrativo, dispõe que este consiste na "avaliação da conveniência e da oportunidade relativas ao objeto e ao objeto, inspiradoras da prática do ato discricionário"¹, razão pela qual não compete à PGM o estudo e manifestação sobre o respectivo prisma.

Por fim, considerando tratar-se de procedimento licitatório, a análise limitar-se-á aos aspectos jurídicos do procedimento, delimitada ao questionamento quanto ao recurso, sob ótica da Lei 10.520/2002, das normas gerais da Lei 8.666/1993 e da doutrina e jurisprudência pertinente, ressalvando, que toda instrução e indicação técnica é de responsabilidade exclusiva do órgão promovedor do certame.

EM: 30 SET. 2019

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Da Modalidade de Licitação Escolhida

O processo encontra-se na fase interna da licitação, tendo observado os requisitos iniciais estabelecidos no artigo 38 da Lei Geral de Licitações, Lei 8.666/93, senão vejamos:

"Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a

¹CARVALHO FILHO, J. S. (2012). *Curso de Direito Administrativo* (25ª ed.). São Paulo: ATLAS.



autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e de recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:"

Pela análise dos autos, verifica-se que o processo está em consonância com os requisitos acima identificados, tendo sido remetido a esta Procuradoria para análise da minuta do edital e respectivos anexos, em atenção ao artigo 38, parágrafo único da mesma Lei.

Conforme se verifica da Minuta do edital acostada nos autos, a modalidade licitatória escolhida foi o Pregão, com vistas à contratação de empresa para promoção e organização do "Carnaval de Rua de Guarapari 2017".

O instituto do Pregão foi introduzido pela Lei nº 10.520/2002 para contratação e aquisição de bens e serviços definidos como comuns, que se constituem daqueles cujos *padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações*, na forma expressa do artigo 1º e seu parágrafo único, *in verbis*:

"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."

Segundo análise objetiva do conceito de bens e serviços comuns, o Tribunal de Contas da União², assim define bens e serviços comuns, passíveis de serem adquiridos por meio de pregão, *in verbis*:

"Bens e serviços comuns

Bens e serviços comuns são produtos cuja escolha pode ser feita tão-somente com base nos preços ofertados, haja vista serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa. São encontráveis facilmente no mercado. São exemplos de bens comuns: canetas, lápis, borrachas, papéis, mesas cadeiras, veículos, aparelhos de ar refrigerado etc. e de execução de serviços: confecção de chaves, manutenção de veículos, colocação de piso, troca de azulejos, pintura de paredes, etc.

O bem ou o serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, mediante especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto.

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

² Licitações & Contratos. Tribunal de Contas da União. 3ª edição fls. 35 e ss. Portal2.tcu.gov.br.

PROCOLO Nº
2559



São inúmeros os objetos a serem licitados que não são vistos com clareza pelo gestor com o intuito de definir se o objeto é comum ou não. O legislador procurou, por meio de lista anexada ao Decreto no 3.555, de 2000, definir os bens ou serviços de natureza comum. No entanto, essa lista foi considerada meramente exemplificativa, em razão da impossibilidade de se listar tudo que é comum.

Cabe ao gestor, na busca da proposta mais vantajosa para a Administração, decidir-se pela modalidade pregão sempre que o objeto for considerado comum. Quando a opção não recair sobre a modalidade pregão, o gestor deve justificar, de forma motivada e circunstanciada, sua decisão.

Para esclarecimento do tema bens e serviços comuns, destaca-se parte do relatório e voto do eminente Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 313/2004 Plenário, verbis:

(...) Tendo em vista o disposto no art. 1o, parágrafo único, da Lei no 10.520/2002, acima citado, bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. Dessarte, o bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda. (Relatório do Ministro Relator)

(...)

(...) Concluindo, saliento que, ao perquirir se um determinado bem pode ser adquirido por intermédio de um pregão, o agente público deve avaliar se os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital e se as especificações estabelecidas são usuais no mercado. Aduzo que o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá apreciação de propostas técnicas. Caso essas condições sejam atendidas, o pregão poderá ser utilizado.

[Voto do Ministro Relator]

Por sua vez, a adoção do Pregão não é obrigatória segundo a Lei original, *trata-se, pois, de atuação discricionária, na qual a Administração terá a faculdade de adotar o Pregão (nas hipóteses cabíveis) ou alguma das modalidades previstas no Estatuto geral, conforme assenta José dos Santos Carvalho Filho (pág. 303).*

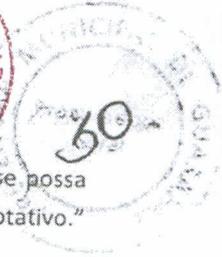
Todavia, acrescenta o ilustre doutrinador, o fundamento do Pregão, por si só, gera vinculação em seu uso, aduzindo:

“A despeito da faculdade conferida à Administração Pública, é preciso levar em consideração a finalidade do novo diploma, que é a de propiciar maior celeridade e eficiência no processo de seleção de futuros contratados. Surgindo hipótese que admita o Pregão, temos para nós que a faculdade praticamente desaparece, ou seja, o administrador deverá adotá-lo para atender ao fim público da lei. É o mínimo que se espera **CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI** princípio da razoabilidade. Entretanto, se optar por outra

EM: 30 SET. 2019

2559 COLO Nº

Elaine C. Santos do Nascimento
Procuradora Municipal
Mat. 252913
Página 4 de 14



modalidade, caber-lhe-á justificar devidamente sua escolha, a fim de que se possa verificar se os motivos alegados guardam congruência com o objeto do ato optativo.”

Temos, então, que a construção doutrinária caminhou para uma posição de firmamento e consagração do Pregão, de forma que a União e diversos Municípios em suas próprias regulamentações o estabeleceram como procedimento obrigatório ou preferencial sempre que a contratação e aquisição de bens e serviços tiver natureza comum.

Nesse viés, a lei toma como requisito para promoção do Pregão a certificação de que os bens e/ou serviços a serem adquiridos são comuns, demonstrando que seus *padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado* (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002).

No mesmo sentido entende Lucas Rocha Furtado³, que estudando o assunto, assim conclui:

“O entendimento de que sejam bens ou serviços comuns está relacionado àqueles bens e serviços disponíveis no mercado. Àqueles que não requeiram grandes inovações ou adaptações para atender à necessidade da Administração Pública.”

Vê-se, pois, que o conceito de bens e serviços comuns cuja aquisição ou contratação possa ser feita por meio de Pregão está ligado, acima de tudo, a facilidade de encontrá-los no mercado e especificá-los.

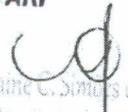
Neste aspecto, como aduzido, compete a área técnica do setor requisitante definir se o objeto a ser licitado e suas características possuem padrões de desempenho e qualidade passíveis de serem determinados por especificações usuais de mercado, ressaltando, **que a escolha da modalidade licitatória constitui atribuição precípua da Comissão de Licitações, a qual deverá avaliar se o objeto solicitado enquadra-se no conceito legal de “comum” para utilização do pregão na contratação pretendida.**

Lado outro, considerando que o objeto em questão trata-se de contratação de um prestador de serviço específico – in casu, empresa para realização dos desfiles das escolas de samba e blocos carnavalescos, recomenda-se verificar que o serviço a ser contratado não implica na realização de atividade inerente às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Município, que constituam missão institucional do órgão ou que impliquem nas limitações do regular exercício de direitos individuais, do poder de polícia ou da legítima manifestação de vontade do Estado, o que

³ FURTADO, Lucas Rocha. Custo de licitações e contratos administrativos. 5ª edição rev. e atual e apl. Belo Horizonte: Forum, 2013. P. 348.

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019


Elaine C. Simões do Nascimento
Procuradora Municipal
Mat. 252913

Página 5 de 14

COLC: Nº
2559



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

PROCOLO Nº

2559 

EM: 30 SET. 2019

PROTOCOLO Nº

2559



deve ser certificado pela área técnica. Portanto, deve restar claro se, entre os misteres das categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Município, mormente as atribuições da SECTUR, não contemplam o serviço ora licitado, justificando-se a contratação de terceiros, caso exista.

Incumbe-nos, ainda, alertar que não se pode direcionar a contratação para características exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, nos termos do artigo 7º, § 5º, da Lei nº 8.666/93.

Nesse ponto, observo do Termo de Referência, que a destinação dos "cachês" já está pré-definida, o que, a meu ver, se mostra desarrazoado, ainda mais quando se tem em mente que, a necessidade de contratação de uma empresa consistiria, dentre outras atribuições, para realizar uma espécie de "seleção" das escolas de samba e blocos carnavalescos a se apresentarem durante o Carnaval, conforme critérios objetivos previamente definidos, de modo que a experiência técnica da referida empresa justificasse a sua contratação para "seleção" das participantes do carnaval, ao invés de ser feita, diretamente pelo Município, através de Chamamento Público, por exemplo.

Assim, deve a área técnica verificar e certificar se nas especificações dos serviços a serem contratados, não há exigências desnecessárias, irrelevantes ou desprovidas de critérios objetivos, que terminem por limitar a competição e/ou forçar a contratação com determinada empresa, ofendendo ao disposto no art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/02.

Após superada a escolha da modalidade licitatória em relação às características do objeto, retomando os procedimentos formais que regulam à espécie, verifica-se que a Lei do Pregão estabelece a fase preparatória de sua modalidade licitatória, senão vejamos:

"Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição



inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.”

Dos atos relativos à fase preparatória, verifico que os autos estão de acordo com a legislação que regula à espécie, ressalvando-se, no entanto, os aspectos materiais referentes à descrição do objeto, conforme explicado acima.

3.2. Da Pesquisa de Mercado

Como regra, a pesquisa de mercado deve estar embasada em orçamentos ofertados por prestadores distintos, que deverão estar devidamente atestados pelo setor técnico, consoante exigência do TCU no Acórdão nº 1713/2007 - Primeira Câmara. Contudo, nada impede que a Administração amplie ainda mais o exame do preço adequado para referência no certame, por intermédio de pesquisa de valores junto a órgãos públicos.

Nesse sentido, destaca-se a orientação do C. Tribunal de Contas:

“Cuide para que as estimativas de preços, nas futuras licitações, sejam coerentes com os valores praticados no mercado, de modo que possam servir de efetivo parâmetro para as contratações a serem realizadas. Institua norma de apreciação técnica dos projetos objeto de convênios, acordos ou ajustes, de forma a padronizar procedimentos e o conteúdo mínimo dos pareceres, os quais devem evidenciar nos processos, por meio de quadros comparativos de preços, memórias de cálculo comparativas e indicação das respectivas fontes de consulta, que os preços realmente se encontrem de acordo com aqueles praticados no mercado.

9.3.13. Instrua seus procedimentos licitatórios, sempre que possível, com a pesquisa de preços praticados nos outros órgãos/entidades da Administração Pública, em especial com os valores registrados no SISPP - Sistema de Preços Praticados do Siasg e nas Atas de Registros de Preços da Administração Pública Federal, além das propostas apresentadas por empresas privadas, em obediência ao disposto no art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666, de 1993.”

O propósito da cotação prévia de preço é garantir parâmetros à Administração Pública na hora de analisar as propostas, dando-lhe o mínimo de referência do preço de mercado, como bem acentua o procurador Ronny Charles Lopes de Torres:

“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 da pretensão

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

PROCOLO Nº

2559


Procurador Municipal
Atos, 2019



contratual, as condições contemporâneas do mercado e o respectivo procedimento contribuirão para a apresentação de suas propostas.⁴”

A problemática enfrentada pela Administração Pública surge na constante falta de interesse das empresas em fornecer os orçamentos tradicionais, atrasando em muito o procedimento licitatório, agravada com o contexto de muitos orçamentos virem com sobrepreço, maculando o propósito da cotação.

Sob tal referência, primando pelo princípio da eficiência e da economicidade, os administradores necessitam buscar meios alternativos para atender o interesse público na contratação, mas devendo observar sempre a idoneidade da cotação. De modo que tem sido admitida cada vez mais a busca de referência de preço em cotações de outros entes. Nesse sentido, a Advocacia Geral da União publicou a Orientação Normativa 017, na qual aduz:

“A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.”

De certo, então, que em função da eficiência e economicidade, em especial quando das contratações, tem autonomia a Administração Pública para buscar alternativas para cotação, razão pela qual não se vislumbra óbices o levantamento junto a outras instituições públicas ou privadas.

Ainda, como grande aliada no processo, a tecnologia deve ser usada em favor do interesse público, de maneira que também não observamos impedimentos para estimativa de preços perante sítios virtuais ou sistemas próprios de pesquisa, garantindo, todavia, a verificação da regularidade das empresas que os mantêm e a idoneidade dos preços fornecidos.

No caso sob análise, sobre a justificativa de preços, foi juntado aos autos 03 (três) orçamentos distintos, todos de empresas privadas do mercado da região.

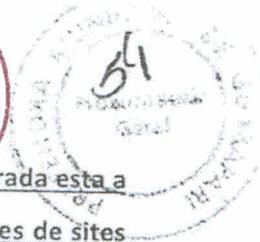
Neste ponto, merece destaque acórdão recente do Tribunal de Contas da União (TCU. Processo TC nº 013.754/2015-7. Acórdão nº 2637/2015 – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas), onde se destacou que a cotação de preços é a etapa principal do processo e é precedida de ampla pesquisa de mercado público, nos termos do art. 15, inc. V da Lei nº 8.666/1993, ressaltando que quanto maior for o número de propostas oriundas das pesquisas, mais fiel ao mercado será o preço médio a ser aplicado como referência nos certames.

EM: 30 SET. 2019

PROTOCOLO Nº

2559

⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Da pesquisa de preços nas licitações públicas. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3773, 30 out. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25635>>. Acesso em: 18 nov. 2014.



Destacou-se a necessidade de pesquisa de preços com grande amplitude, considerada esta a que utiliza os preços de contratações similares na Administração Pública, de informações de sites especializados, tais como o ComprasNet, valores obtidos junto ao sistema de registros de preços do Estado (SIGA), valores registrados em atas de Registro de Preços, além de preços praticados na iniciativa privada.

Em 2013, inclusive, conforme orientação da Corte de Contas Federal, no Acórdão nº 868/2013 – Plenário, o Min. Relator concluiu que “para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado.” Ou seja, o decisum reconheceu, em certa medida, a insuficiência da pesquisa de preços realizada, unicamente, com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada, sendo, portanto, recomendável que se amplie a pesquisa de preços na forma mencionada.

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

4. DA MINUTA

PROCOLO Nº

4.1. Do Edital

2559

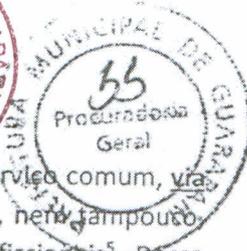
A minuta de edital apresentada (fls. 31-37 e versos), de forma geral, está em conformidade com a legislação atinente, pois que adequada ao que prescreve o art. 40 da Lei de Licitações, bem como observa o disposto na legislação específica, especialmente a Lei nº 10.520/02,

No entanto, conforme fundamentação supra, a Procuradoria entende que os autos carecem de melhor instrução para justificar a realização de licitação para a contratação do serviço em tela, uma vez não restar muito bem claro informações mínimas, como por exemplo: a) a necessidade da contratação de uma empresa para repasse de valores a escolas de samba e blocos de carnaval que, há anos, já se apresentam no Carnaval de rua da cidade; b) a necessidade de contratação de uma empresa para formalização de diversos contratos que poderiam ser formalizados diretamente pelo Município, tais como: contratação de locutor, contratação de fotógrafo, contratação de coordenadores de concentração, pista e dispersão etc.; c) ausência do cronograma de execução das atividades etc.

Contudo, para sua melhor adequação, faço alguns apontamentos, abaixo sugeridos:

7 – DO ENVELOPE DE HABILITAÇÃO: 7.2.3 – DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, alíneas a e b: No que se refere à qualificação técnica, o registro (ou inscrição) do licitante no Conselho


Procurador Municipal
Mun. Guarapari



Regional de Administração – CRA, em se tratando de pregão, ou seja, de serviço comum, via portanto, se exige a obrigatoriedade de sua inscrição em entidades profissionais⁵. Dessa forma, em regra, se afigura incompatível exigir a comprovação de qualificação técnica e de inscrição do licitante em Conselhos de Fiscalizações, devendo as exigências de tal natureza virem acompanhadas da respectiva justificativa, as quais devem guardar estreita proporção com a complexidade do objeto licitado.

13 – DO PRAZO DO TERMO CONTRATUAL: 13.1.: Convém observar que o prazo de vigência do contrato não se confunde com a forma de execução dos serviços, ressaltando que o artigo 40, inciso II, da Lei 8.666/93 diz que o edital deverá conter, obrigatoriamente “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;”, razão pela qual apresento a seguinte sugestão para a redação do presente item:

“13 – DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO E DA FORMA DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS:

13.1 - O prazo de vigência do contrato terá início a partir de sua assinatura, com término no dia 28/02/2017.

13.2 – Os serviços serão executados nas datas compreendidas entre 25 a 28 de fevereiro de 2017, na forma do Termo de Referência contida no Anexo I deste edital.”

4.2. Do Termo de Referência (Anexo I)

Conforme orientação do TCU em seu livro “Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudências do TCU”, em licitações realizadas na modalidade pregão, é obrigatória a elaboração de termo de referência, que deve dispor sobre as condições gerais de execução do contrato.

O Termo de Referência deve conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço.

Tem função similar à do projeto básico exigido para as demais modalidades de licitação, porém de forma mais simples, em razão da natureza comum que deve revestir o objeto a ser contratado por pregão.

Deve conter, dentre outros, os seguintes elementos:

- descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara;
- critérios de aceitação do objeto;

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

PROTOCOLO Nº

2559

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 6 ed. rev. e atual., de acordo com a Lei Federal nº 10.520/2002 e os Decretos Federais n.º 3.555/00 e 5.450/05. São Paulo: Dialética, 2013, p. 125.



- critérios de avaliação do custo do bem ou serviço pela Administração, considerando os preços praticados no mercado;
- valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso;
- prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;
- definição dos métodos e estratégia de suprimento;
- cronograma físico-financeiro, se for o caso;
- deveres do contratado e do contratante;
- prazo de garantia, quando for o caso;
- procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- sanções por inadimplemento.

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

PROTOCOLO Nº
2559

Nada obstante o caráter eminentemente técnico do Termo de Referência, convém, nesta oportunidade, exortar à SECTUR para que verifique se os elementos MÍNIMOS, acima elencados, estão devidamente presentes no Termo de Referência que integra o edital.

A meu ver, o Termo de Referência não esclarece, principalmente, a necessidade de contratação de uma interposta empresa para a realização dos desfiles, sobretudo o repasse de cachês às escolas de samba e blocos carnavalescos que, há anos, já se apresentam no Carnaval de rua da cidade.

Outrossim, ainda que na descrição do objeto constem serviços do tipo "locutor", "fotógrafo" "coordenador de concentração", "coordenador de pista", "coordenador de dispersão etc.", é preciso observar se a contratação de cada serviço desses, separadamente, não seria mais vantajoso ao Município, de modo que o Município fizesse o repasse direto às Escolas de Samba e Blocos e, contratasse, separadamente, cada equipe/profissional necessário para a realização do evento, após ter se certificado, ainda, de que nenhum desses serviços constitui atribuição dos servidores que integram a Secretaria Municipal de Turismo ou outro setor da própria Administração Pública.

Ademais, não resta claro porque caberia à empresa contratada o repasse dos cachês, já que os valores destinados às Escolas de Samba e Blocos Carnavalescos a serem contratados já estão pré-determinados no Termo de Referência.

Essas atribuições estão diretamente ligadas a um cronograma de execução do contrato, de modo que definições como: horários, metodologias de trabalho, mapeamento de equipes etc.



devem constar do Termo de Referência a fim de possibilitar uma correta execução dos serviços e a fiscalização pela Administração.

Com efeito, chama a especial atenção para os seguintes pontos, sobre os quais apresento sugestões:

DA FISCALIZAÇÃO: Considerando a importância de se preservar o histórico de informações sobre os Contratos administrativos, sendo certo que os cargos "comissionados" padecem de notória rotatividade, fato este que vulnera o Município - quando demandado na relação contratual -, recomenda-se que a indicação do Fiscal do Contrato seja de servidor efetivo, registrando-se no termo contratual o nome completo do servidor e seu respectivo cargo.

4.3. Do Contrato (Anexo VI)

A minuta do Termo Contratual (fls. 42-45 e versos), de forma geral, está em conformidade com a legislação atinente, uma vez que contém os elementos mínimos descritos no art. 55 da Lei de Licitações.

Contudo, para sua melhor adequação, faço alguns apontamentos, abaixo sugeridos:

CLÁUSULA TERCEIRA – DOS PRAZOS DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS: Convém observar que o prazo de vigência do contrato não se confunde com a forma de execução dos serviços, ressaltando o disposto no artigo 55, incisos II e IV, da Lei 8.666/93, razão pela qual apresento a seguinte sugestão para a redação do presente item:

"CLÁUSULA TERCEIRA – DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO E DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS:

3.1 - O prazo de vigência do contrato terá início a partir de sua assinatura, com término no dia 28/02/2017.

3.1.1 – Os serviços serão executados nas datas compreendidas entre 25 a 28 de fevereiro de 2017, na forma do Termo de Referência contida no Anexo I do edital que integra este contrato."

CLÁUSULA QUINTA – DAS OBRIGAÇÕES: 5.9: Caso o edital seja mantido na forma que se apresenta, a referida Cláusula deverá ser modificada, já que o "pagamento de cachês" às Escolas e Blocos, através da Contratada, bem como a eventual contratação de outros profissionais supõe uma "subcontratação de serviços", não sendo razoável que esteja proibido no Contrato. Se as (sub) contratações de "locutor", "fotógrafo", coordenadores de concentração etc." forem mantidos – a despeito das colocações feitas acima -, sugere-se que a referida cláusula expressamente ressalve a autorização para que a contratada faça tais subcontratações.

CLÁUSULA SEXTA – DA FISCALIZAÇÃO: Considerando a importância de se preservar o histórico de informações sobre os Contratos administrativos, sendo certo que os cargos "comissionados" padecem

EM: 30 SET. 2019

Página 12 de 14

PROTOCOLO Nº

2559

quando demandado na relação contratual -, recomenda-se que a indicação do Fiscal do Contrato seja de servidor efetivo, registrando-se no termo contratual o nome completo do servidor e seu respectivo cargo.

4.4. Dos demais Anexos do Edital

De mesmo modo, os anexos do edital estão condizentes com os preceitos legais e equivalentes às disposições editalícias.

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, depois de detida análise dos autos, restrita ao exame dos aspectos jurídicos *sub examine*, a Procuradoria, não anui, nessa oportunidade, com o procedimento licitatório para contratação de empresa para promoção e organização para o Carnaval de Rua 2017, vez que os autos carecem de melhor instrução, especialmente pela ausência dos seguintes elementos: *a)* justificativa e vantajosidade para a subcontratação de vários profissionais através de interposta empresa, a despeito das atribuições precípua dos servidores da Secretaria Municipal de Cultura, ou não havendo usurpação de competência, a realização de procedimento licitatório, pela própria Administração, para a contratação dos profissionais; *b)* vantajosidade da contratação, mediante procedimento licitatório, ao invés de chamamento público para o patrocínio direto de Escolas de Samba e Blocos Carnavalescos; *c)* especificações do termo de referência, entre outros apontamentos, conforme fundamentação supra.

Ainda, considerando recente *decisum* do TCU, que reconheceu, em certa medida, a insuficiência da pesquisa de preços realizada, unicamente, com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada, recomenda-se, portanto, que se amplie a pesquisa de preços (considerada a que utiliza os preços de contratações similares na Administração Pública, de informações de sites especializados, valores obtidos junto ao sistema de registros de preços do Estado (SIGA), valores registrados em atas de Registro de Preços e afins.

Caso o Gestor realize adequações no procedimento licitatório, recomenda-se que os autos retornem à Procuradoria, haja vista a ocorrência de alterações significativas que não devem, no presente caso, deixar de passar por nova análise jurídica.

Por fim, recomendamos que os autos sejam encaminhados à Controladoria Geral do Município para apreciação dos aspectos econômicos da pretensa contratação, à vista da Notificação Recomendatória n.º 01/2013, da lavra do Ilmo. Promotor de Justiça Dr. Genésio José Braga – que, embora exarada há cerca de 03 (três) anos, mostra-se pertinente em razão da crise econômica porque atravessa o país, o que, por óbvio, inclui o ente municipal.

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

PROTOCOLO N°

2589

Página 13 de 14



Procurador Municipal
MAY 27 2019



39

Referida Nota Recomendatória exorta o Exmo. Prefeito desta municipalidade a se abster "de realizar contratações de empresas com inexigibilidade de licitação quando viável a competição para que estas subcontratem artistas, músicos e bandas para se apresentarem nos festejos municipais", bem como acórdão proferido no agravo de instrumento n.º 0001675-28.2013.8.08.0039, ratificando decisão que recebera ação civil pública por ato de improbidade administrativa fundada "na realização de gastos públicos, excessivos e descompassados com a realizada, referentes aos festejos da cidade de Pancas, por sua emancipação política, nos anos de 2009 a 2012, tudo isso em detrimento da prestação de serviços essenciais à população."

Este é o parecer que submetemos a apreciação de Vossa Senhoria.

Guarapari/ES, 30 de agosto de 2016.


ELAINE CRISTINA SIMÕES DO NASCIMENTO
Procuradora Municipal
Matrícula 252913
OAB/ES 17.108

Acolho o parecer.
A SECTUR para
complementar as
justificativas.

Em 31/08/2016


Marcos Paulo Gomes Dias
Procurador Geral
OAB/ES 48044 - Matr. 302529-2

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

PROCOLO Nº
2559



60

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI
SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE, CULTURA E TURISMO

DESPACHO ADMINISTRATIVO Processo 0108/2016

Trata o presente de pedido de autorização para contratação de empresa para realização dos desfiles de escolas de samba e blocos carnavalescos de carnaval de rua, após despacho da Ilma. Sra. Procuradora, segue justificativa para o pedido desta contratação.

Considerando que a administração municipal trabalha com a premissa de promover um Carnaval com qualidade e credibilidade, para que atraia e satisfaça uma demanda já proveniente para o município;

Considerando que a administração municipal não dispõe em seu quadro de servidores, técnicos capacitados para atender as necessidades da realização desta atividade, tais como locutor, seguranças, coordenadores, fotógrafos e cinegrafistas;

Considerando a vantajosidade da contratação de forma única destes profissionais, ao invés de diversos processos licitatórios individualizados para cada atividade gerando dano ao erário pelo alto investimento nas custas dos referidos processos licitatórios;

Considerando que através desta contratação se valoriza os artistas locais por ser exigência da contratação de escolas e blocos filiadas a LIGESBC – Liga Guarapariense das Escolas e Blocos carnavalescos;

Considerando que esta modalidade é mesma adotada nas edições de 2014, 2015 e 2016;

Considerando como uma das atribuições da empresa vencedora do certame arcar com todas as despesas e afins, recolhimento de taxas e impostos além de outras despesas decorrentes desta prestação de serviços, incluso neste caso o ECAD;

Considerando que é também uma das atribuições da empresa vencedora do certame a prestação de contas dos recursos;

Com isto, solicito que o Douto Procurador Geral reconsidere o parecer jurídico da Dra. Procuradora Elaine C. Simões do Nascimento uma vez que se faz necessária esta contratação para que se possa manter a excelência das edições 2014, 2015 e 2016 do carnaval do centro. Ainda assim reforço a URGÊNCIA do pedido uma vez que trata-se de evento inserto no calendário oficial do município e deve ser planejado com antecedência e zelo.

Guarapari, 01 de setembro de 2016


Adriani Sbardelotti Serpa
Secretário Municipal de Esportes, Cultura e Turismo

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

PROTOCOLO Nº

2559 

FL	Rubrica
----	---------



61
Protocolo

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Serviço de Protocolo



Recebido

em 31.08.16 às 17:50h

por Tatiana

A PGM

PARA ANÁLISE DO
Fluxo Sr. Procurador
GERAL.

Sendo,

01.09.16

Despachado

em 01.09.16 às 12:20h

por Tatiana

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI
RECEBIMENTO

Certifico que nesta data foi recebido o
presente processo n.º 108/156, com
fls. 65, numeradas e rubricadas.

Serena

Guarapari, 01/09/16

PROCURADORIA GERAL

Dr.ª Cristina Castro Moura
Matr. 302103/23

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

PROTOCOLO Nº
2559



MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Processo: 2016/00108

Requerente: SECTUR

Assunto: Licitação. Pregão Presencial. Carnaval 2017

Secretaria/Setor: Secretaria Municipal de Esporte, Cultura e Turismo - SECTUR
CAMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

DESPACHO

PROTOCOLO Nº
2559

Retornaram os autos a esta Procuradoria, encaminhados pela Secretaria Municipal de Esporte, Cultura e Turismo (SECTUR), para reanálise do parecer de fls. 46 a 59, de lavra da d. Procuradora Dra. Elaine Cristina Simões do Nascimento, fl. 61.

Observo que, em síntese, o entendimento da d. Procuradora para não anuir com o procedimento licitatório se pautou em carência de melhor instrução dos autos, notadamente quanto à **justificava e vantajosidade** para subcontratação de vários profissionais por interposta empresa, a despeito das atribuições precípuas da Secretaria interessada.

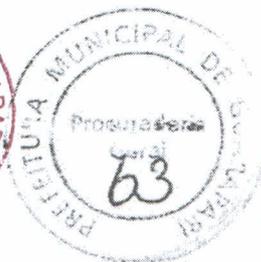
Por seu turno, o Ilmo. Sr. Secretário da SECTUR, por meio do Despacho de fl. 60, servidor público municipal, portanto, dotado de fé pública, apresenta justificativa com as razões para se proceder a contratação na forma pretendida, apontando, inclusive, sua vantajosidade bem como a impossibilidade de a Administração Municipal realizar diretamente as atividades, haja vista a inexistência de profissionais capacitados para tanto.

No tocante às justificativas apresentadas pela SECTOR, observo restar clara à necessidade de realização de processo licitatório para a efetivação da contratação pretendida, conforme razões de cunho interno da própria Administração Municipal.

No que se refere às atribuições da legis impostas à Secretaria interessada, estabelece o art. 9º, *caput*, da Lei Complementar nº 27/2011 que: "A Secretaria Municipal de Esporte, Cultura e Turismo tem como objetivo planejar e coordenar o apoio



MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



à execução de atividades que garantam a execução das políticas da Administração Municipal na área de Esporte, Lazer e Turismo (...)."

Nota-se da norma legal supracitada, de forma clara, que compete à SECTUR "planejar e coordenar o apoio à execução de atividades que garantam a execução das políticas da Administração Municipal", e não a execução direta das atividades.

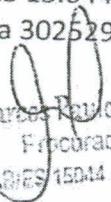
Ademais, observo que a d. Procuradora, por sua conclusão no parecer ora revisto, acabou por intervir em questão de mérito da Secretaria de origem, o que não compete à Procuradoria Municipal, que deve observar as limitações de sua manifestação, no sentido de não adentrar no mérito administrativo dos consulentes, observando tão somente os aspectos jurídicos e legais dos atos que lhe são submetidos.

Desta feita, **OPINO** pela possibilidade jurídica do procedimento licitatório, bem como pela legalidade da minuta apresentada, ressalvados, contudo, os apontamentos suscitados no parecer de fls.46 a 59, para melhor adequação da referida minuta.

À SECTUR, para ciência e devido seguimento do feito.

Guarapari/ES, 08 de setembro de 2016.


Procurador Geral do Município
OAB/ES 15.044
Matricula 302529-2


Marcos Paulo Gomes Dias
Procurador Geral
OAB/ES 15044 - Matr. 302529-2

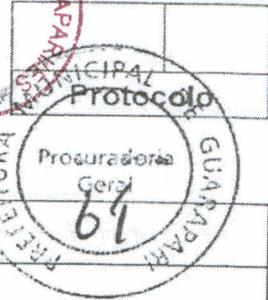
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

PROCOLO Nº

2559 

FL	Rubrica
----	---------



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Serviço de Protocolo

DESPACHO

Tendo em vista o despacho de fls 65, remeta-se os presentes autos ao (a) Mestriz, de acordo com a portaria 002/2015.

REMESSA

Nesta data faço remessa dos presentes autos ao (a) Mestriz

em 08/09/16

Driele Cristina Cezarino Martins
Matr 302103-3

A copel

Tomado ciência, segue para as providências e licitações.

Sendo,

[Signature]
08.09.16

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2016

PROCOLO Nº

2559

DESPACHO

A Controladoria para atender o parecer da Procuradoria às fls. 58.

Em: 12/09/16
[Signature]
Ariane de Souza de Freitas
Prefeitura de Guarapari
Metr. 24.860-6

A SEMFA
Para imprimir acerca da Lei Orçamentária Anual - LOA - 2017.

Em, 13/09/2016
[Signature]
Rita de Cássia Nossa de Almeida
Controladora Geral do Município
CRA-ES 22.329

Em tempo:
Os autos deverão retornar a esta Controladoria, para atender o parecer da Procuradoria às fls. 58.

Em, 13/09/16
[Signature]
Rita de Cássia Nossa de Almeida
Controladora Geral do Município
CRA-ES 22.329

FL:	Rubrica
-----	---------



Protocolo



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Serviço de Protocolo

Ao Secretário Adjunto:
 Favo atender a solicitação
 da Exmª Controladora Geral.

Em, 13/09/2016

Elizabeth Verônica Pacciajuoco Ribeiro
 Secretária de Fazenda
 Matr 25037-6/3

A Centralidade
 via

Quanto ao as-
 pecto financeiro
 e econômico,
 não vislumbro
 melhora signifi-
 cativa da situ-
 ação atualmente
 vivida pelo mu-
 nicipio seja a cur-
 to ou a
 médio prazo.

Em relação a
 Lei Circamenta-
 ria Anual para
 2017, informo que
 o prazo para
 encaminhamento
 do projeto ao
 Legislativo ter-
 minar no dia
 30 de setembro

de 2016. Portan-
 to ainda não
 existe Lei Circa-
 mentaria para o
 próximo ano.
 A solicitação,
 se conveniente,
 poderá seguir
 mediante omes-
 samente poderá
 ser homologa-
 da em janeiro
 do próximo
 ano. Em 16/09/16

Em Attila

Attila Teixeira Filho
 Secretário Adjunto
 Matr. 24.356-6 CRC-ES 014611/0-9

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

PROTOCOLO Nº

2559



MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO **CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI**



DESPACHO

EM: 30 SET. 2019

PROTOCOLO Nº

2559

PROCESSO: Nº 2016/01/00108

REQUERENTE: Secretaria Municipal de Esporte, Cultura e Turismo – SECTUR.

OBJETO: Autorização para contratação de empresa para promoção e organização do carnaval de rua de Guarapari no ano de 2017.

Ilma. Sra. Pregoeira do Município,

Trata-se de Processo Administrativo oriundo da Secretaria Municipal de Esporte, Cultura e Turismo, que tem como objeto a Contratação de empresa para promoção e organização do carnaval de rua de Guarapari no ano de 2017.

Vieram os autos a esta Controladoria, por intermédio da Pregoeira do Município, para apreciação dos aspectos econômicos e financeiros da pretensa contratação, à vista do parecer exarado pela PGM em fls. 46/59 que cita, inclusive, a Notificação Recomendatória nº 01/2013, da lavra do Exmo. Promotor de Justiça, Dr. Genésio José Braga – que embora exarada há cerca de 03 (três) anos, mostra-se pertinente em razão da crise econômica porque atravessa o país, o que, por óbvio, inclui o ente municipal.

Dessa forma, quanto ao impacto financeiro suscitado acima, é imprescindível a vinculação com o orçamento Público Municipal, no qual está intrinsecamente atrelado aos aspectos relevantes constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com o caput do Art. 1º, consiste em estabelecer "*Normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*".

Por sua vez, o parágrafo 1º desse mesmo artigo procura definir o que se entende como "responsabilidade na gestão fiscal", estabelecendo os seguintes pressupostos:

...
§ 1º *A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas...(LRF). (grifo nosso).*

Insta salientar que a ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso de serviço público, os instrumentos de



MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



planejamento do gasto público são o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária anual – LOA.

Estes instrumentos subsidiam a atividade de planejamento e ainda reforçam a vinculação entre esta e a execução de gasto público.

No entanto, conforme despacho de fls. 64 (verso) dos autos, elaborado pelo Secretário Adjunto de Contabilidade, dando conta que:

“Quanto ao aspecto financeiro e econômico, não vislumbro melhora significativa da situação atualmente vivida pelo Município seja a curto ou a médio prazo. Em relação a Lei Orçamentária Anual para 2017, informo que o prazo para encaminhamento do projeto ao Legislativo termina no dia 30 de setembro de 2016. Portanto, ainda não existe Lei Orçamentária para o próximo ano. A Licitação se conveniente poderá seguir adiante, mas somente pode ser homologada em janeiro do próximo ano.” (grifo nosso)

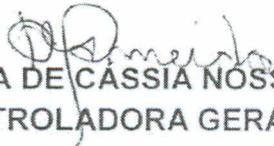
Soma-se a isso o que norteia a Lei de Responsabilidade Fiscal no art.42:

Art.42. É vedado ao titular de poder ou órgão referido no art.20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Dessa forma, tendo a administração pública como função precípua zelar pela vida, saúde e educação, preceitos estes constitucionais, e tendo por base toda crise financeira que assola não só esta municipalidade, mas todo o País, se faz necessário neste caso ou em caso análogos, ao Chefe do Poder Executivo pautar-se no princípio da prudência, evitando contrair despesas sem que tenha certeza de que haverá condições financeiras para saldá-las.

Diante do exposto, solicitamos de Vossa Senhoria o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Prefeito para superior deliberação acerca da contratação em questão, ressalvados, contudo, o prescrito no despacho de fls.64(verso), emitido pela área técnica da Contabilidade do Município.

Guarapari/ES, 20 de setembro de 2016.


RITA DE CASSIA NOSSA DE ALMEIDA
CONTROLADORA GERAL DO MUNICÍPIO

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

EM: 30 SET. 2019

PROTOCOLO Nº

2559 

