



VIGILANTES DA GESTÃO

Ofício 090/2016

Curitiba, 19 de agosto de 2016.

AO PREFEITO MUNICIPAL DE PARANAÍ

**SENHOR
ROGÉRIO JOSÉ LORENZETTI
PARANAÍ – PR
NESTE
rogeriolorenzetti@hotmail.com**

“Calha salientar que o dinheiro público não deve ser visto como dinheiro fácil que é despejado dentro dos cofres, mas como dinheiro recebido do povo. Especialmente o dinheiro do município e de municípios que enfrentam sérias dificuldades de toda ordem, onde toda a população é contribuinte, seja aquele pequeno e humilde cidadão trabalhador braçal que luta diariamente para ganhar o pão que alimenta e mantém a vida da família e que possui uma humilde residência sobre a qual recai o IPTU e as taxas municipais, seja aquele outro abastado cidadão que também quer construir o progresso de sua cidade com suas empresas, com seus empregos, com sua produção e que também contribui em maior proporção com os impostos e taxas municipais. Este dinheiro precisa ser respeitado pelo administrador público seja por dever legal ou constitucional, seja pelo respeito à moralidade no exercício do cargo que o povo lhe confiou.” (Desembargador Abreu Leite, em magistral voto proferido no recurso de apelação cível n.227.889-3 do TJMG)”.

CF – “Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Assunto: Comunicar Potencial ilegalidade no Processo Licitatório CONCORRÊNCIA PÚBLICA N° 001/2016 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA, ESPECIALIZADA EM EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA – Paranaí/ PR.

Os Vigilantes da Gestão Pública, organização não governamental, com fins não econômicos, no exercício da cidadania, visando o controle social e o acompanhamento dos gastos públicos, prerrogativa prevista no artigo 5º, incisos

VIGILANTES DA GESTÃO PÚBLICA

CNPJ - 17.658.911/0001-03



VIGILANTES DA GESTÃO

XXXIII e XXXIV, 31 § 3º da Constituição Federal, através de seu Presidente, que a este subscreve, no exercício de suas atribuições legais e estatutárias, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, em razão dos fatos e motivos a seguir expostos:

Também a presente manifestação pauta-se no previsto pelo Estatuto Social desta entidade, em seu art. 2º, onde respectivamente disserta sobre seus objetivos:

- Contribuir, diretamente, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, de acordo com o previsto no artigo 5º, incisos XIV e XXXIV; no artigo 37, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988.
- Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, visando defender e reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social.
- Apresentar propostas para o desenvolvimento de projetos, atividades, estudos, que contemplem a promoção de mudanças fundamentais e essenciais no processo de gestão dos recursos públicos, principalmente nas áreas de saúde, educação, recursos humanos, licitações, gastos do poder legislativo e assistência social.

A exigência de licitação para as contratações realizadas pelo Poder Público advém do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República, que tem o seguinte teor:

*“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 da **legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:*

“...

*“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***



VIGILANTES DA GESTÃO

da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações”.

As mesmas regras são repetidas pela legislação ordinária, de acordo com a previsão contida no artigo 2º da Lei nº 8666/93:

Art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.

I – NOTÍCIA DE FATO:

Pelo se tem notícia, Prefeitura de Paranavaí realizará licitação para contratar empresa através de **CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2016** para CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA E ESPECIALIZADA EM EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA, para os resíduos sólidos urbanos e outros serviços da cidade.

1.3. **Valor máximo global estimado para esta licitação: R\$ 10.989.155,28 (dez milhões, novecentos e oitenta e nove mil, cento e cinquenta e cinco reais e vinte e oito centavos),** sendo os seguintes valores máximos por lote:

- LOTE 01: **R\$ 9.600.868,80 (nove milhões, seiscentos mil, oitocentos e sessenta e oito reais e oitenta centavos);**
- LOTE 02: **R\$ 1.353.025,68 (um milhão, trezentos e cinquenta e três mil, vinte e cinco reais e sessenta e oito centavos); e**
- LOTE 03: **R\$ 35.260,80 (trinta e cinco mil, duzentos e sessenta reais e oitenta centavos).**

Legislação

Dispõe o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, que 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, que somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Em face do referido dispositivo constitucional, presume-se que o melhor contrato a ser celebrado pela Administração Pública será aquele precedido de um processo



VIGILANTES DA GESTÃO

licitatório, excepcionada a hipótese de contratação direta prevista na Lei Geral de Licitações, a Lei nº 8.666/93.

O procedimento para licitar ou contratar diretamente com o fornecedor de bens, obras ou serviços desenvolve-se segundo as normas de regência, caracterizando-se como ato administrativo formal. Em consequência, o órgão administrativo que realiza o certame licitatório ou a contratação direta não pode dispor da ordem legal e regulamentar estabelecida, no sentido de ignorá-las ou inová-las segundo seus particulares interesses.

Fazendo-se uma análise das inúmeras decisões expedidas pela Corte de Contas federal, percebe-se que, nem sempre o administrador público é fiel na regular instrução do processo administrativo licitatório, de dispensa ou inexigibilidade, cujos apontamentos evidenciam para uma série de irregularidades que se notabilizam pela repetição.

Entre elas está a aquisição do objeto da licitação (obras, serviços ou compras) por preços elevados ou superfaturados, que não condizem com aqueles praticados pelo mercado, em decorrência da **ausência** de formulação de uma pesquisa de preços por parte do setor competente do órgão promotor da licitação ou da contratação direta, ou, ainda, da existência de uma **deficiente** pesquisa de preços, incapaz de determinar o custo real do objeto a ser contratado.

A ampla pesquisa de preços do objeto que a Administração pretende adquirir é requisito de validade do processo licitatório e de contratação direta, que conduzirá a uma contratação segundo os preços praticados pelo mercado, traduzindo-se em eficaz aplicação de recursos públicos e prática administrativa consubstanciada nos princípios da economicidade e da eficiência.

ESTIMATIVA DE CUSTOS PARA AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E DA EFICIÊNCIA (BOA ADMINISTRAÇÃO)

Toda licitação mira duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem negócios mais vantajosos e assegurar a democratização do acesso às contratações administrativas.

Nas licitações, antes de a Administração lançar o edital, ou seja, na fase interna do procedimento, deverá apurar o custo estimado do objeto que pretende adquirir, **segundo ampla pesquisa de preços praticados pelo mercado**, que servirá de parâmetro para a verificação de conformidade de cada proposta, ensejando a desclassificação quando desconforme. A imposição permitirá à Administração contratar segundo preços que se traduzem como os efetivamente praticados pelo



VIGILANTES DA GESTÃO

mercado, afastando contratações por preços elevados ou superfaturados, promovendo a boa e regular aplicação de recursos públicos.

O art. 3º da Lei nº 8.666/93, enuncia os princípios que devem balizar o procedimento licitatório. Não há alusão ao da economicidade, mas não há dúvida de que este integra o conceito de licitação, pois a Administração Pública, ao licitar, busca a proposta mais vantajosa ou as melhores condições para contratar.

A economicidade foi um dos mais prestigiosos cânones do Decreto-lei nº 200/67, ao que se extrai de seu art. 14:

Art. 14 O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

A prática de aferir os custos da contratação, segundo aqueles praticados pelo mercado, traduz-se não só na aplicação do princípio da economicidade, mas, também, no princípio da eficiência, faceta de um princípio mais amplo tratado de há muito no Direito Italiano: o princípio da boa administração. Aldo Sandulli ensina que a ação administrativa tem necessariamente por escopo a realização de uma administração eficiente e apropriada. Isso quer dizer que tal ação, além do natural respeito à lei, deve ser desenvolvida em direção à satisfação das exigências do interesse coletivo em geral (interesse público genérico) e do interesse coletivo situado na base da ação administrativa particular, atuando em casos específicos.

NORMAS APLICÁVEIS

A **ampla pesquisa de preços** é requisito de validade do procedimento licitatório e de contratação direta. A ausência desta pode ensejar a nulidade dos atos administrativos que constituem o processo ou a obrigatoriedade de demonstrar a regularidade dos preços contratados. A primeira consequência é inexorável quando não tiver sido realizada a pesquisa; a segunda, quando essa foi realizada, mas resultou deficiente e incapaz de apurar o custo real do objeto pretendido pela Administração.

A Lei nº 8.666/93 preceitua

:

Art. 7º (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; (...)



VIGILANTES DA GESTÃO

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos dispensa e inexigibilidade de licitação.

Art. 15 As compras, sempre que possível, deverão:

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

Art. 43 A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes requisitos procedimentais: (...)

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 a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Lei nº 10.520/02:

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

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;

Decreto nº 3.555/00:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

V - constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração;

VIGILANTES DA GESTÃO PÚBLICA

CNPJ - 17.658.911/0001-03



VIGILANTES DA GESTÃO

Art. 21 Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo, cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte:

III - planilhas de custo;

Decreto nº 5.450/05:

Art. 9º (...)

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração;

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Decreto nº 3.931/01:

Art. 3º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou de pregão, do tipo menor preço, nos termos das Leis nºs 8.666, de 21 de julho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, e ainda o seguinte:

IV - realizar a necessária pesquisa de mercado com vistas à identificação dos valores a serem licitados;

Decreto nº 6.170/07:

Art. 11 Para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos, deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato. (Grifamos.)

Ainda, segundo o Tribunal de Contas da União:

VIGILANTES DA GESTÃO PÚBLICA

CNPJ - 17.658.911/0001-03



VIGILANTES DA GESTÃO

A fase interna do procedimento relativo a licitações públicas observará a seguinte sequência de atos preparatórios:

...estimativa do valor da contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado;

(...)

Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenderem ao disposto na LRF. [Lei de Responsabilidade Fiscal]

Segundo determina a LRF, a estimativa da despesa e do seu impacto orçamentário-financeiro é peça fundamental dos procedimentos de licitação e deve estar acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas para determiná-la,

PESQUISA DE MERCADO

Costuma-se dividir o processo licitatório em duas fases: uma fase interna e outra externa. A etapa interna visa a promover o levantamento das informações necessárias a moldar a solução contratual cabível, entre elas estimar o custo do objeto a ser adquirido. Cumpridas todas as exigências dessa etapa, a Administração Pública poderá concluir pela necessidade de uma licitação ou pelo cabimento de uma contratação direta. A fase ou etapa externa, que se inicia com a publicação do edital ou com a expedição do convite é aquela que irrompe a oportunidade de relacionamento entre a Administração e os que se propõem afluír ao certame.

Conforme se depreende das normas acima transcritas e da orientação do Tribunal de Contas da União, a Administração deve estimar os custos necessários à satisfação das suas necessidades. Mas essa estimativa não pode fazer-se em termos meramente aparentes, de modo a favorecer o mau uso de recursos públicos. A referência à adoção de um orçamento detalhado indica a necessidade de considerar concretamente todos os fatores de formação dos custos do contrato, assim considerados os preços praticados pelo mercado.

A Administração tem de avaliar a situação concreta da futura contratação e estará infringindo seus deveres se formular estimativas unilateralmente, sem recorrer, efetivamente, à pesquisa de preços praticados pelo mercado.

As normas enunciadas evidenciam que a elaboração do orçamento resulta da atividade conjugada de diferentes órgãos administrativos internos. A área que



VIGILANTES DA GESTÃO

necessitar de determinado objeto deverá formular a requisição da contratação, indicando estimativas acerca de quantitativos e especificações. A partir desses dados deverá ser elaborado o orçamento (pesquisa de preços), que integrará o projeto básico ou termo de referência – será atribuído valor ao objeto –, devidamente aprovado pela autoridade competente.

Assim, por segurança e zelo na gestão dos recursos públicos e transparência da atividade administrativa, o órgão licitante deverá demonstrar a origem dos valores do objeto que pretende licitar, consignados no projeto básico ou termo de referência e consubstanciados na pesquisa de preços que lhes deu origem.

ELEMENTOS BÁSICOS DA PESQUISA

A pesquisa deverá, obrigatoriamente, ser juntada ao processo de licitação ou de contratação direta, com os seguintes elementos básicos: (a) a estimativa de preços levará em conta todo o período de vigência do contrato a ser firmado, consideradas ainda todas as prorrogações previstas para a contratação; (b) no caso de compras, a estimativa total considerará a soma dos preços unitários (multiplicados pelas quantidades de cada item); (c) no caso de serviço a ser contratado, a estimativa será detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, ou seja, em orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (d) deve ser elaborada com base nos preços correntes no mercado onde será realizada a licitação – local, regional ou nacional; (e) pode ser feita também com base em preços fixados por órgão oficial competente ou com os constantes do sistema de registro de preços, ou ainda preços para o mesmo objeto vigentes em outros órgãos, desde que em condições semelhantes; (f) serve para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para pagamento da despesa com a contratação; (g) serve de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, e consequente declaração de inexequibilidade das propostas, etc.

A verificação, pelo administrador público, de que o valor estimado para a contratação, constante no processo licitatório ou de contratação direta, observa os preços praticados pelo mercado para a execução dos serviços ou obras, ou o fornecimento de bens, constitui-se em garantia da legalidade e regularidade da despesa exigida pelo art. 113, da Lei nº 8.666/93, evitando-se a contratação com base em preços elevados ou superfaturados, em reprovável desperdício de recursos públicos.

FATOS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA APONTAM QUE NÃO FOI OBSERVADA A LEI



VIGILANTES DA GESTÃO

Ao visitar o Portal de Transparência do Município de Paranavaí, na [sessão licitação](#), detectamos que as cotações de preços não estão disponíveis, o que aponta para o flagrante desrespeito a Legislação, principalmente a LAI - Lei de Acesso a Informação. Este fato prejudica a análise de como foram apurados os preços máximos do processo em análise.

A ausência destas informações pode ensejar a responsabilização do Gestor Público, a nulidade dos atos administrativos que constituem o processo ou a obrigatoriedade de demonstrar a regularidade dos preços contratados. A primeira consequência é inexorável quando não tiver sido realizada a pesquisa; a segunda, quando essa foi realizada, mas resultou deficiente e incapaz de apurar o custo real do objeto pretendido pela Administração.

O Ministério Público do Estado do Paraná já se manifestou, através da celebração do TAC – Termo de ajustamento de Conduta, celebrado com a maioria esmagadora dos municípios do Paraná, para que sejam colocados no Portal da Transparência todos os atos integrantes do processo licitatório:

	Avisos e Editais de licitação	Imediatamente após a publicação do aviso ou do edital
	Contratos e aditivos	Até 02 dias úteis após a celebração
	Convênios	Até 02 dias úteis após a celebração
	Íntegra dos procedimentos licitatórios	Até cinco dias após a prática do ato

VIGILANTES DA GESTÃO PÚBLICA

CNPJ - 17.658.911/0001-03



VIGILANTES DA GESTÃO

Administração	Licitações abertas, em andamento e já realizadas	Um dia após a alteração da situação
	Íntegra dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitações	Um dia após a prática do ato
	Justificativas para a contratação direta	Até dois dias após decisão
	Controle de estoque: listas de entradas e saídas de mercadorias	Até o quinto dia útil do mês subsequente

A ausência das informações, reforçamos, deixa prejudicado o princípio da publicidade, ensejando alterações no processo, para nova data, a contar da publicação do processo completo no Portal da Transparência da municipalidade.

INDEVIDA AGLUTINAÇÃO DE SERVIÇOS

O edital da concorrência n. 001/2016 estabelece fracionando o objeto em três lotes:

1.3. **Valor máximo global estimado para esta licitação: R\$ 10.989.155,28 (dez milhões, novecentos e oitenta e nove mil, cento e cinquenta e cinco reais e vinte e oito centavos)**, sendo os seguintes valores máximos por lote:

- LOTE 01: **R\$ 9.600.868,80 (nove milhões, seiscentos mil, oitocentos e sessenta e oito reais e oitenta centavos);**

- LOTE 02: **R\$ 1.353.025,68 (um milhão, trezentos e cinquenta e três mil, vinte e cinco reais e sessenta e oito centavos); e**

- LOTE 03: **R\$ 35.260,80 (trinta e cinco mil, duzentos e sessenta reais e oitenta centavos).**



VIGILANTES DA GESTÃO

E logo depois, classifica cada serviço dentro de cada lote, para daí, fazer condicionar as demais regras do edital em comento:

Lote 01

- 1) **Coleta de resíduos sólidos domiciliares deverá atender todo o município e apresentar frequência diária, de segunda a sábado, ou frequência alternada de 03 (três) vezes por semana, nos períodos diurnos e noturnos, a critério do município.**
- 2) **Coleta seletiva de resíduos sólidos recicláveis com frequência alternada de 02 (duas) vezes por semana, no período diurno, podendo ser realizada 01 (uma) vez por semana em áreas com características especiais, mediante aprovação expressa e prévia do município. Cada equipe deverá utilizar no mínimo 01 (um) veículo coletor do tipo baú, com capacidade de 40 m³, sendo cada veículo coletor acompanhado de uma equipe de 01 (um) motorista e 03 (três) coletores, por turno.**
- 3) **Operação e manutenção de aterro sanitário - define-se como operação de aterro sanitário a aplicação do método de engenharia para destinação final dos resíduos sólidos, de modo a prevenir ou minimizar os danos ao meio ambiente e à saúde pública, confinando o lixo no menor volume possível e cobrindo com uma camada de terra, conforme regras da ABNT.**
- 4) **Varrição manual e pintura de meio fio de vias urbanas e logradouros públicos, com 01 motorista, 02 coletores, 35 varredores e 01 caminhão baú.**

Em análise ao Lote supramencionado, podemos constatar que a decisão do Gestor e sua equipe, causa grande prejuízo ao processo concorrencial, visto que os serviços que compõem o lote, são serviços de diversos segmentos laborais das empresas, vejamos:

- a) **Coleta de resíduos sólidos domiciliares e coleta seletiva de resíduos sólidos recicláveis** - serviços que empresas especializadas com licenças ambientais próprias fazem em diversos municípios brasileiros, são **dezenas de empresas que atuam no ramo;**
- b) **Operação e manutenção de aterro sanitário** - serviços característicos de empresas de engenharia, bastando que a empresa tenha um engenheiro e a equipe operacional, equipamentos para concorrer ao serviço. O mercado conta com **milhares de empresas aptas ao serviço,** inclusive na região;
- c) **Varrição manual e pintura de meio fio de vias urbanas** – serviço de limpeza e pintura a cal, também não há qualquer dificuldade de prestação e **milhares de empresas estão atuando no mercado brasileiro.**



VIGILANTES DA GESTÃO

Como visto, ao aglutinar estes três grupos de serviços em um único lote essas cláusulas restringem o caráter competitivo da licitação. O edital viola a lei 8.666/93, em especial os artigos 15, inc. IV e 23, § 1º, in verbis:

"Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando a economicidade".

Art. 23. (...)

§ 1º - As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala".

Ao aglutinar em lote único diversos serviços distintos a administração pública acaba por diminuir o universo de concorrentes. É que poucas empresas do mercado têm capacidade técnica e econômica para executar tantas prestações ao mesmo tempo.

Caso houvesse o fracionamento em lotes, ampliar-se-ia o leque de opções, de forma que uma empresa poderia se candidatar a algum dos serviços, sem que necessariamente tivesse que se propor a prestar outros.

Nesse sentido, há interessante julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Confira-se:

"APELAÇÃO - MANDADO DE SEGURANÇA - IMPUGNAÇÃO À EDITAL DE LICITAÇÃO - MULTIPLICIDADE DE SERVIÇOS - HABILITAÇÃO SIMULTÂNEA - EXIGÊNCIA ILEGAL - PREJUÍZO À CONCORRÊNCIA - LEI Nº 8.666/1993 - ARTS. 15, IV E 23, § 1º - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - DESCABIMENTO EM SEDE DE WRIT.- O parcelamento ou fracionamento do objeto licitado se faz imperioso quando, além de ser tecnicamente viável, não importar em prejuízo financeiro para a Administração. O ente contratante, por sua vez, não procedendo à contratação por item, tem o dever de explicitar as razões pela aquisição global, bem como prever no edital a possibilidade de participação de interessados constituídos sob a forma de consórcio, podendo, do contrário, restar caracterizada a ilegalidade da licitação, por violação ao princípio da competitividade. - Descabida a condenação em honorários sucumbenciais em sede de mandado de segurança (inteligência das súmulas nº 512/STF e 105/STJ)."



VIGILANTES DA GESTÃO

No mesmo sentido é a orientação do Eg. Superior Tribunal de Justiça, onde se pacificou o entendimento de que a aglutinação de prestações distintas em lote único somente é possível caso o edital permita a formação de consórcios:

"A exigência globalizada em uma única concorrência destinada à compra de uma variedade heterogênea de bens destinados a equipar entidade hospitalar não veda a competitividade entre as empresas concorrentes desde que o edital permita a formação de consórcio que, ultima ratio, resulta no parcelamento das contratações de modo a ampliar o acesso de pequenas empresas no certame, na inteligência harmônica das disposições contidas nos artigos 23, parágrafo 1 e 15, IV, com a redação do art. 33, todos da lei 8.666, de 21 de junho de 1993".

Esse, portanto, mais um fundamento para que se reconheça a invalidade integral do procedimento licitatório em questão.

VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O aviso da concorrência foi publicado em 03 DE AGOSTO DE 2016. O termo para apresentação das propostas foi marcado para:

...a visita e a emissão do respectivo atestado deverão ser realizadas até 5º (quinto) dia útil que anteceder a data de entrega dos envelopes, em dia e horários a serem definidos entre a Proponente e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

O art. 21, § 2º, inc. I, da lei 8.666/93, estabelece o interregno mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias entre a publicação do aviso e a data de apresentação das propostas. Leitura apressada do aviso poderia indicar o atendimento a esse prazo legal.

Contudo, o edital exige que responsáveis técnicos dos licitantes façam visita técnica ao Município, aprazada conforme transcrito acima. E essa visita foi erigida a conditio sine qua non para participação no certame, tanto que um dos documentos exigidos pelo Município de Paranavaí para prova da qualificação técnica da interessada é a “declaração de visita técnica”.

Assim se tem o seguinte cenário: para se habilitar na licitação, necessariamente qualquer licitante deveria conhecer os termos do edital antes de até **02 de SETEMBRO de 2016** (data das visitas técnicas). Sendo assim, alguém que tivesse acesso ao edital em **03 de setembro** não poderia mais concorrer, porquanto não mais poderia fazer a tal visita técnica.

Isso implica em verdadeira redução, por via oblíqua, do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias de publicidade do edital. Da forma como posto pelo edital, a distância

VIGILANTES DA GESTÃO PÚBLICA

CNPJ - 17.658.911/0001-03



VIGILANTES DA GESTÃO

entre a publicação do aviso e a prática de ato indispensável por parte dos licitantes é inferior a um mês, que naturalmente retira a validade da concorrência.

Explica Hely Lopes Meirelles que os prazos estabelecidos na lei “constituem o mínimo, não sendo admissível qualquer redução. O conveniente é que o edital aumente esses prazos quando o objeto da licitação for de grande vulto e complexidade. A exiguidade do prazo pode ensejar a invalidação do edital, desde que se prove a impossibilidade de elaboração da proposta no tempo estabelecido pela Administração.”

Daí que o cronograma imposto pelo Município de Paranavaí viola o princípio da publicidade, na medida em que obriga os licitantes a praticarem ato imprescindível à apresentação da proposta em prazo inferior ao mínimo fixado pela lei.

Assim é que deve ser declarada a nulidade do edital de licitação sob estudo, e a observância da obrigação de respeitar o prazo previsto pelo art. 21, § 2º, inc. I, da lei 8.666/93, no que cumpre ao prazo para visita técnica.

SUSPENSÃO DO CERTAME

É patente a ilegalidade do edital que abriu a concorrência n. 001/2016, conforme exaustivamente demonstrado nas linhas acima.

Em razão do exposto, é necessária a imediata suspensão do prosseguimento da concorrência. Com efeito, a marcha da licitação porá em risco vários bens jurídicos: primeiro, estão em xeque os princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e competitividade**, em razão da iminente abertura de envelopes com propostas, sem que o edital da concorrência tenha observado os preceitos já referidos; segundo, e também decorrente da violação a esses postulados, expõe a risco o erário, já que poderá ser celebrado contrato administrativo que não contemple necessariamente a melhor proposta, pois já se viu que o **caráter competitivo da licitação foi indevidamente restringido**.

A população como um todo, pode ser lesada, já que o erário custeará contratação irregular. Os moldes atuais da licitação propiciam que o contrato futuro contenha preço superior àquele que poderia ser pago pelos mesmos serviços.

De modo mais claro: há sério risco de se pagar mais do que o necessário, o que é grave pois se está diante de um contrato com prazo de 1 (um) ano, com valor estimado em **R\$ 10.989.155,28 (dez milhões, novecentos e oitenta e nove mil, cento e cinquenta e cinco reais e vinte e oito centavos)**.

Essas características acentuam a necessidade suspensão do edital e, por conseguinte do prosseguimento da concorrência. A prevenção do ilícito é algo que

VIGILANTES DA GESTÃO PÚBLICA

CNPJ - 17.658.911/0001-03



VIGILANTES DA GESTÃO

qualquer gestor deve ter em mente porque a tutela do erário e da administração pública é direito fundamental de conteúdo não patrimonial.

A respeito do tema, o professor Luiz Guilherme Marinoni, da Universidade Federal do Paraná leciona que “não há razão para não admitir que alguém tenha a sua vontade constrangida quando está pronto para praticar um ilícito”. Aliás, privilegiar a liberdade, em tais casos, é o mesmo que dizer que todos têm direito de praticar ilícitos e danos, sendo possível evitá-los, mas apenas reprimi-los.

Em não acatando, se forçará a sociedade a buscar guarida no Judiciário. A modalidade mais pura de inibitória, que é justamente aquela que se dá com a interferência judicial antes da prática de qualquer ilícito, vem sendo aceita em vários países preocupados com a efetividade da tutela dos direitos.

Além disso, não é possível esquecer que o art. 50, XXXV, da CR, afirma que nenhuma lei excluirá do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, com o nítido intuito de viabilizar a tutela inibitória, ou seja, a tutela capaz de garantir a inviolabilidade de um direito que está sendo ameaçado de lesão.

A jurisprudência também está atenta a essas hipóteses. Sendo clara a possibilidade de se reconhecer a nulidade de licitação, tem-se entendido que a suspensão da licitação atende ao interesse público:

“SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. Tratando-se de licitação, o maior número de concorrentes induz propostas com preços menores, não havendo justificativa para a limitação imposta pelo edital; parte da mão de obra terceirizada a ser contratada não demanda qualquer especialização, e aquela que o exige pode ser substituída se os indicados não demonstrarem a expertise suficiente. Caso em que o interesse público parece estar melhor protegido pela medida liminar deferida no âmbito do tribunal a quo do que pela pretensão de ver suspensos os respectivos efeitos. Agravo regimental não provido”.

“SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. Se flagrantemente viciado o processo de licitação, o Judiciário não pode autorizar-lhe a execução, ainda que a sustação da obra pública possa acarretar lesão a interesses da coletividade; é que não há como evitar esse dano potencial sem que, vencido na demanda, o Estado tenha de indenizar o licitante prejudicado. Agravo regimental desprovido.”

Se a contratação se consumar, a prestação dos serviços terá início, tal qual o pagamento correspondente. Ou seja: o Gestor estará chancelando contrato cuja ilicitude poderá vir a ser responsabilizado no futuro.



VIGILANTES DA GESTÃO

RECOMENDAÇÃO

Diante disto, o **VIGILANTES DA GESTÃO** recomenda:

1. Suspensão da Licitação em comento;
2. Correção dos itens e condições;
3. Publicação de todos os anexos do edital, inclusive as cotações realizadas;
4. Abertura de novo prazo conforme determina a Lei;
5. Encaminhamento da decisão ao **Vigilantes da Gestão** dentro do prazo legal.

Dá-se o prazo da Lei.

Att.

Sir Carvalho

Presidente

www.vigilantesdagestao.org.br

41 9917 8040

*Cópia ao Ministério Público do Estado do Paraná, 1ª PROMOTORIA – Dra. ROBERTA WINTER SUGAUARA JORGE, para acompanhamento e providencias cabível.