



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - AMAPÁ/L. DO JARI/OIAPOQUE
CHEFIA DE GABINETE DA PR/AP
ASSESSORIA JURÍDICA DA PR/AP

PARECER JURÍDICO Nº. 9/2024 – PR-AP/ASSJUR

Procedimento de Gestão Administrativa nº. 1.12.000.000288/2023-41

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. IMPUGNAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS PELA IMPUGNANTE.

1. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de impugnação apresentada pela empresa TK ELEVADORES BRASIL LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº. 90.347.840/0054-20, em relação ao Edital nº. 04/2023, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de 2 (dois) elevadores instalados na Procuradoria da República no Amapá.
2. Em síntese, o impugnante solicita a retificação do instrumento editalício nos seguintes pontos: **i)** redução do percentual máximo de multa de 30% para 10% e utilização do valor da parcela inadimplida como referência, em vez do valor total do contrato; **ii)** aumento no tempo de atendimento para manutenção corretiva em caso de situação emergencial; **iii)** dilação do prazo de atendimento para serviços de reparo que exijam substituição de peças; **iv)** redução do prazo de garantia exigido; e **v)** abertura da licitação para a concorrência de empresas que não se enquadram como ME e EPP.
3. Nesse estado, vieram os autos para análise e emissão de parecer jurídico.
4. É o que importa relatar. Opino.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

5. Por oportuno, salienta-se que à luz do art. 49 do Regimento Interno Administrativo do MPF, Portaria SG/MPF nº. 382/2015, incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Procuradoria da República no Amapá, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

6. O pedido formulado está dividido em tópicos de 1 a 5, os quais serão abordados aqui na ordem em que foram apresentados. No entanto, é importante destacar que o Setor de Manutenções e Serviços Gerais (MSG), solicitante deste parecer jurídico, requisitou que este se concentrasse especificamente nos tópicos de 1 a 4.

7. Assentadas essas premissas, passa-se à análise do caso concreto.

2.1. DAS MULTAS CONTRATUAIS – DOSIMETRIA NOS PERCENTUAIS

8. O edital estabelece, na cláusula 9.4., que eventuais sanções de multa aplicadas aos licitantes e/ou adjudicatários por infrações administrativas serão calculadas em um percentual que varia de 0,5% a 30% do valor do contrato licitado.

9. Nesse contexto, o impugnante contesta dois aspectos dessa normativa. Primeiramente, argumenta que é contrário aos princípios fundamentais da proporcionalidade e razoabilidade o uso do valor total do contrato como base para a aplicação de multas. Em segundo lugar, questiona a proporcionalidade do percentual máximo de 30%, sugerindo que deveria ser reduzido para 10%, calculado com base na parcela inadimplida.

10. A multa é sanção aplicável às situações de descumprimento das obrigações contratuais que geram prejuízos, ou atraso na execução do contrato. Vale lembrar que é cláusula necessária de todo e qualquer contrato administrativo a que estabelece os direitos e responsabilidades das partes, as penalidades os valores ou forma de cálculo das multas.

11. Por se tratar de penalidade correlacionada com os prejuízos causados pelo infrator, o arbitramento da multa deverá ser o resultado final de um processo administrativo, onde, garantido o contraditório, será apurada a infração cometida, a sua gravidade, os prejuízos causados, e demais critérios ponderação previstos.

12. Pautado nesses princípios, o edital dispõe que os maiores percentuais de multa, serão aplicados somente nos casos de maior gravidade, como a prática de fraude, atos lesivos ou ilícitos ao processo licitatório. E, mesmo nessas situações, não é determinado que o maior percentual será automaticamente aplicado em caso de ocorrência de tais eventos, podendo variar entre 15% e 30%, analisando-se sempre as peculiaridades do caso concreto e demais aspectos.

13. Portanto, a alegação da contratada, insinuando que a Administração aplicará

indiscriminadamente o maior percentual previsto em casos onde não há necessidade, não deve ser acolhida.

14. Além disso, em relação à objeção sobre a medição do percentual de multa em relação ao valor total da contratação, essa disposição é uma imposição da Lei nº. 14.133/2021, no mesmo dispositivo que também autoriza a Administração a aplicar um percentual máximo de até 30%. Vejamos:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

II - multa;

(...)

§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, **não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado** ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei. (Grifou-se)

15. Nesse sentido, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ARMADA E NÃO ARMADA EM UNIDADES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL. PAGAMENTO PARCIAL DO DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO DOS COLABORADORES. DECISÃO ADMINISTRATIVA QUE APLICOU MULTA DE 20% SOBRE O VALOR GLOBAL DOS CONTRATOS. MONTANTE REDUZIDO PARA 4% SOBRE O VALOR GLOBAL. PLEITO RECURSAL PARA DIMINUIÇÃO COM INTUITO DE QUE A MULTA INCIDA APENAS SOBRE A PARCELA DA OBRIGAÇÃO CONTRATUAL INADIMPLIDA OU DE QUE CORRESPONDA À DIFERENÇA ENTRE O VALOR DEVIDO E O VALOR PAGO A TÍTULO DE DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. INEXISTÊNCIA DE DESPROPORCIONALIDADE FLAGRANTE. HISTÓRICO DA DEMANDA.

11. Embora seja possível aplicar supletivamente as normas de direito privado aos contratos administrativos e se reconheça que as multas administrativas não possam ser fixadas em percentual exorbitante que importe em locupletamento ilícito dos órgãos públicos, é pacífico que o sancionamento da infração deve ser compatível com a gravidade e a reprovabilidade da infração, considerando-se, ademais, o potencial de lesão que pode advir das condutas a serem penalizadas.

12. Apesar de a impetrante argumentar que agiu com boa-fé, sob o argumento de que teria tomado providências para sanar a irregularidade assim que constatada, verifica-se que as diferenças relativas aos valores do 13º salário dos seus empregados foram identificadas pela Administração do citado Tribunal e levadas ao conhecimento da empresa em reunião de

23.01.2017. Somente então, a impetrante informou sobre o problema com o programa responsável por gerar a folha de pagamento, tendo sido requerido e deferido o prazo de 30 dias para a complementação. Porém, como reconhecido pela própria empresa, a correção não se deu imediatamente, nem dentro do prazo deferido pela Administração, mas no dia 2 de março de 2017, e a quitação dos encargos referentes ao FGTS e INSS só ocorreu em 15 de março daquele ano, em desacordo com o pactuado em reunião. Por conta disso, os trabalhadores ficaram privados de parcela de sua remuneração por mais de 60 dias.

13. Assim, mesmo que não tenha havido prejuízo à execução contratual entre o pagamento parcial do 13º e sua complementação, e apesar de o dano aos funcionários não ser o bem jurídico tutelado pelo contrato administrativo que ensejou a multa discutida no writ e de terem sido sanadas as irregularidades, o que - frisa-se - era mera obrigação da ora recorrente, é patente a reprovabilidade da conduta. Por isso é que não há falar em desproporcionalidade da multa fixada, a qual não é exorbitante, considerando as consequências do atraso no pagamento, o modo como ele ocorreu, além dos potenciais danos.

14. Ademais, não há amparo legal para os pleitos da recorrente, sendo a multa fixada inferior ao que autoriza a correspondente cláusula contratual.

(STJ - RMS: 64206 PR 2020/0198509-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 01/12/2020, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/12/2020)

16. **Dessa forma, sugere-se a manutenção da aplicação de multa dentro do intervalo de percentual de 0,5% a 30% do valor do contrato licitado.**

17. Além disso, durante uma análise minuciosa do edital para a elaboração deste parecer, identificou-se um erro material que é passível de retificação.

18. A intenção dos itens 9.4.1 e 9.4.2 era estabelecer uma correlação entre as graduações percentuais de multa, sendo de 0,5% a 15% e de 15% a 30%, com as diferentes hipóteses de infrações previstas no item 18 do Termo de Referência, levando em consideração a gravidade das mesmas. No entanto, parece ter havido um erro de digitação, resultando em uma relação incorreta.

19. **Sugere-se, portanto, a correção dos itens mencionados do edital**, considerando que a aplicação de multa no intervalo de 0,5% a 15% se refere às infrações descritas nos itens 18.1.1 a 18.1.7, enquanto no intervalo de 15% a 30% se refere às infrações descritas nos itens 18.1.8 a 18.1.12.

2.2. DO EXÍGUO TEMPO PARA ATENDIMENTO A CHAMADAS EMERGENCIAIS

20. Entende-se por manutenção corretiva a série de procedimentos destinados a

eliminar defeitos decorrentes do uso normal do elevador, ajustes e reparos.

21. Nesse sentido, o termo de referência estabelece, em seu item 6.3, a dinâmica de atuação do contratado frente a eventuais defeitos de funcionamento dos elevadores, incluindo o prazo para atendimento das solicitações.

22. O ponto questionado pela impugnante diz respeito ao tempo de resposta para atendimento de casos emergenciais, fixado em 30 (trinta) minutos, que ela considera excessivamente curto, levando em conta o tempo necessário para o técnico se deslocar da base até o local dos serviços, além da possibilidade de ocorrência de congestionamento no trajeto.

23. Cabe ressaltar que este é um ponto essencialmente técnico, e esta assessoria jurídica não tem competência para definir as normas ou os parâmetros de prazo concedidos para o atendimento das ocorrências. Essa questão pode ser complementada pela área técnica. No entanto, é certo que tal determinação possui justificativa sólida e razão de existir.

24. Não obstante, considerando que situações de emergência envolvendo elevadores geralmente são casos de acidentes ou resgate de pessoas presas, o que acarreta pânico e estresse, não há justificativa para não se exigir um atendimento no menor tempo possível.

25. De igual forma, deve-se considerar que o Ministério Público Federal é uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Em razão disso, é comum que circulem no prédio diversos cidadãos com mobilidade reduzida, pertencentes a grupos de risco, entre outros, que necessitam de atendimento pronto e rápido em caso de qualquer incidente.

26. Por fim, é importante mencionar que a cidade de Macapá/AP não se trata de uma grande capital, portanto, não enfrenta grandes problemas de trânsito.

27. **Por todo o exposto, recomenda-se não acatar a solicitação da impugnante.**

2.3. DO PRAZO DE RESTABELECIMENTO DO FUNCIONAMENTO

28. Ainda em relação aos prazos para o atendimento de situações que envolvam manutenção corretiva, a impugnante contestou o item 6.3.5 do Termo de Referência, que estabelece o prazo de até 24 (vinte e quatro) horas para os serviços de reparo nos casos que exigem a substituição de peças.

29. Novamente, a questão envolve aspectos predominantemente técnicos, os quais podem ser complementados pela área competente.

30. No entanto, destaca-se que o próprio instrumento menciona casos nos quais, conforme alega a impugnante, pode ser inviável encontrar as peças ou componentes no mercado local, ou ainda, quando é necessário fazer uma requisição diretamente ao único fabricante, o que pode exceder o prazo estipulado.

31. O item 6.3.6. dispõe da seguinte forma:

6.3.6. Em situações excepcionais, em que não houver condições de efetuar o reparo no prazo estabelecido acima, a CONTRATADA deverá comunicar, por escrito, à Procuradoria da República no Amapá – PR/AP, com exposição de motivos, dando prazo para a finalização dos serviços;

32. Dessa forma, compreende-se que a Administração considerou a possibilidade de ocorrência de eventos fortuitos que possam dificultar o atendimento dentro do prazo de 24 (vinte e quatro) horas, concedendo à contratada a oportunidade de solicitar uma prorrogação do prazo.

33. Se for devidamente demonstrada a inviabilidade, compreende-se que essa solicitação será aceita sem maiores problemas, e nenhuma penalidade será imposta.

34. **Diante disso, recomenda-se não atender a solicitação da impugnante.**

2.4. DA GARANTIA DOS SERVIÇOS

35. Em relação a este último ponto, entende-se que houve um equívoco de interpretação por parte da impugnante.

36. Vejamos, o item 8 do Termo de Referência trata dos prazos de garantia das peças e dos serviços, separadamente. O ponto de contestação da impugnante é que uma garantia de 180 (cento e oitenta) dias seria inadequada, pois ela não seria capaz de negociar uma extensão do prazo com os fabricantes e fornecedores, que normalmente é de 90 (noventa) dias.

37. Ocorre que, essa cláusula diz respeito à garantia dos serviços prestados pela contratada, não abrangendo as peças e componentes. Essa abordagem parece ser sensata diante da possibilidade de surgimento de problemas ocultos nos serviços realizados, que podem não estar em conformidade com as normas ou as boas práticas de manutenção.

38. **Nesse sentido, sugere-se não acatar a solicitação da impugnante.**

3. DA CONCLUSÃO

39. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, **opina-se pela improcedência da**

impugnação, mantendo-se inalterados os termos do Edital nº. 04/2023, desde que observado os itens 18 a 20.

40. Salvo melhor juízo. É o parecer.

Macapá/AP, 15 de fevereiro de 2024.

Assinado eletronicamente

Maria de Lourdes Serra Penafort Neta

Assessora-Chefe

Assinado com login e senha por MARIA DE LOURDES SERRA PENAFORT NETA, em 15/02/2024 16:34. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave c1e66be9.92e4abf4.3cf16667.7f62c305