

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 1053/2023/PGM/PMB

ÓRGÃO(S) INTERESSADO(S): SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA E TURISMO

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DECORAÇÃO DE AMBIENTES, COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS, MONTAGEM NOS CAMAROTES MONTADOS DO 41º FESTIVAL DO ABACAXI DO MUNICÍPIO DE BARCARENA/PA.

EMENTA: ANÁLISE. PARECER JURÍDICO. CONVITE. LEI Nº 8.666/93. MINUTA DE EDITAL. LEGALIDADE.

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo administrativo nº 369/2023 encaminhado pela Comissão Permanente de Licitação a esta Assessoria Jurídica, com base no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, para análise jurídica de minuta de edital de licitação e anexos, que tem por objeto a contratação de empresa “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de decoração de ambientes, com fornecimento de materiais, montagem nos camarotes montados do 41º festival do abacaxi do município de Barcarena/PA”..
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:
3. a) Ofício nº 289/2023 – GAB/SECULT, encaminhado pela Secretaria Municipal de Cultura e Turismo ao Departamento de Licitação e Contratos solicitando a abertura de processo licitatório, juntamente com Termo de Referência;
4. c) Autuação; e,
5. d) Minuta do edital de Convite com anexos e outros documentos inerentes a contratação.
6. É o necessário para boa compreensão.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II.1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

7. Inicialmente, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Assessoria Jurídica.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

8. Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Assessoria. Primeiro, porque a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançam o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

9. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

II. 2 – Análise da contratação.

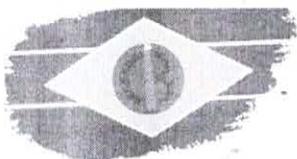
10. A realização de licitação pela Administração Pública representa a observância dos princípios constitucionais da isonomia, moralidade, eficiência e da probidade administrativa, na medida em que evita favoritismos e propicia a escolha da proposta mais vantajosa. Dispõe o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

11. A modalidade escolhida foi o Convite, utilizada geralmente para contratações de menor vulto. Nesse sentido, o legislador infraconstitucional, ao seu turno, com o escopo de minudenciar a matéria, fez consignar nos diversos atos normativos os parâmetros para a realização do certame. No que se refere especificamente à esta modalidade (convite), dispõem os arts. 22, inc. III, § 3º e 23 da Lei nº 8.666/93, e ainda, o Decreto nº 9.412/2018 que atualizou os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666/93, o seguinte:

Art. 22. São modalidades de licitação:

[...]



BARCARENA
PREFEITURA



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

III - convite;

[...]

§ 3º - Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: [...]

Decreto nº 9.412/2018:

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

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

[...]

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

12. No presente caso, temos a pretensão de contratar empresa no valor de R\$ 175.601,91 (cento e setenta e cinco mil, seiscentos e um reais e noventa e um reais), portanto, dentro dos parâmetros do art. 23, inc. II, alínea "a".

13. A partir dos normativos citados, passa-se ao exame dos elementos que nos trazem aos autos.

II.3.1 – Justificativa para contratação.

14. Quanto a justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela parecer insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

15. Antes de adentrar propriamente às especificidades, temos que a justificativa da licitação foi descrita no Termo de Referência motivando a importância do festival para o município, bem como, a inexistência de pessoal qualificado e necessário para executar a montagem e desmontagem da decoração dos camarotes.

16. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da contratação de empresa para execução do serviço, dando continuidade aos serviços obrigacionais da Administração Pública.

II.3.2 Objeto e modalidade licitatória.

17. O objeto, cuja descrição detalhada encontra-se no Projeto Básico e minuta de edital, deve ser preciso, suficiente e claro. Nessa esteira é o entendimento do Tribunal de Contas da União consubstanciado na Súmula nº 177, que embora trate de pregão, usamos subsidiariamente para outras modalidades:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

18. No caso em apreço, observa-se que o certame objetiva a “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de decoração de ambientes, com fornecimento de materiais, montagem nos camarotes montados do 41º festival do abacaxi do município de Barcarena/PA”.

19. A utilização da modalidade convite, reclama um procedimento mais simples e desburocratizado para contratação de valores menores, dentro dos parâmetros legais previstos no já mencionados artigos 22, inc. III, § 3º e 23 da Lei nº 8.666/93, e ainda, o Decreto nº 9.412/2018 que atualizou os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666/93.

20. Nesse linha, compreende-se que o objeto do presente certame é claro ao entendimento de todos, bem como pela adequação do mesmo à modalidade licitatória intentada, embora, partamos do pressuposto de que esta modalidade abarca algumas questões que devem ser sempre observadas, tais como: necessidade de total transparência, com a publicação no Portal da Transparência; verificação de inexistência de qualquer tipo de conspiração entre empresas; e ainda, certeza de inexistência de qualquer tipo de obtenção vantajosa à determinada empresa.

II.3.3 Especificação do objeto.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

21. No que diz respeito à especificação do objeto, é certo que o aumento do nível de seu detalhamento influi inversamente no universo de fornecedores ou prestadores de serviços aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor ou prestador de serviços, ao passo que a especificação muito genérica ou simples poderá aumentar as opções no mercado, mas para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

22. Destarte, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários.

23. No caso em comento, nota-se que o objeto foi devidamente especificado.

II.3.4 Previsão orçamentária.

24. Os recursos orçamentários previstos no Projeto Básico são oriundos de recursos próprios da prefeitura municipal, provenientes da Secretaria Municipal de Cultura, correspondente ao montante de R\$ 175.601,91 (cento e setenta e cinco mil, seiscentos e um reais e noventa e um reais) o qual foi devidamente assinado pelo Departamento de Contabilidade atestando a disponibilidade dos recursos.

II.3.5 Pesquisa de preços.

25. A pesquisa ampla e séria com base no valor de mercado é essencial para fornecer uma estimativa adequada dos custos da contratação, e concomitantemente, possibilitar a comparação do valor de referência que servirá de parâmetro para exequibilidade ou aceitabilidade da proposta, dando uma direção acerca do valor aceitável.

26. Assim sendo, o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de, ao menos, três orçamentos, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação. É importante que se atenha para que tal consulta se dê nos moldes do Projeto Básico, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de manter a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação intentada.

27. Neste caso, registra-se que a Administração fez cotação de preços por meio do Banco de Preços a fim de respaldar os valores evidenciados.

II.4 Minuta do edital

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

28. O edital é instrumento de convocação, por meio do qual são estabelecidas as regras e normas específicas do certame, sendo a ele vinculados a Administração Pública e os proponentes. Face a isso é que sua elaboração requer cuidadoso planejamento, com o intuito de fixar os limites necessários para contratar a proposta mais vantajosa.

29. Considerando isso, necessário que se observe atenta e plenamente os princípios da isonomia, igualdade e oportunidade, afastando-se preferências e favorecimentos a qualquer interessado, devendo as regras contidas no instrumento convocatório serem objetivas, precisas e claras, o que foi devidamente observado na minuta em apreço.

30. Não obstante, a minuta do Convite em questão não precisa ser publicada na imprensa oficial, no entanto, deve ser publicada no Portal da Transparência para fins de limpidez e clareza do certame, bem como enviada aos licitantes escolhidos pela Administração, e ainda ser afixada no átrio da repartição pública, nos termos do art. 22, § 3º da Lei nº 8.666/93.

II. 5 – Minuta de contrato

31. Do exame da minuta de contrato anexa ao edital, verificou-se que há clareza e precisão nas condições estabelecidas para sua execução, as quais foram devidamente expressas em cláusulas que definem direitos, obrigações e responsabilidades para ambas as partes, em conformidade com os termos da licitação, obedecendo, portanto, as determinações contidas no art. 54, § 1º da Lei nº 8.666/93.

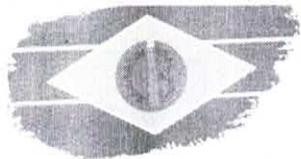
32. Inerente a isso e em respeito ao que determina o art. 55 do diploma legal acima mencionado, a minuta de contrato em apreço contempla cláusulas que dispõem sobre o objeto; vigência, preço, dotação orçamentaria, pagamento, reajustes e alterações, entrega e recebimento, gestão e fiscalização, obrigações da contratada, obrigações da contratante, sanções administrativas, rescisão, vedações, casos omissos, foro competente, entre outras.

33. Frisa-se ainda, que em decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, em todos os contratos firmados pela administração pública existem as chamadas **cláusulas exorbitantes**, previstas no art. 58 da Lei 8.666/93. Vejamos:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;



BARCARENA
PREFEITURA



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

34. Estas cláusulas possuem o condão de conferir ao Poder Público uma posição superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explícita no instrumento contratual.

35. Além disso, da minuta em anexo, não vislumbra-se ofensa aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da publicidade dos atos administrativos, os quais têm a finalidade de promover um verdadeiro controle nas ações executadas pela própria Administração Pública.

III – CONCLUSÃO.

36. Ante o exposto, considerados os pressupostos de natureza fática e técnica descritos na documentação e constantes do presente processo, sob a ótica exclusivamente jurídica, **opino favoravelmente** ao prosseguimento da Licitação na modalidade Convite, considerando que a Minuta do Edital e anexos se mostram aptos à publicação (extrato).

37. É o Parecer.

Barcarena/PA, 11 de setembro de 2023.


MARIA JULIA DE SOUZA BARROS
Advogada OAB/PA nº 28.888
Matrícula nº 12253-0/2


JOSÉ QUINTINO DE CASTRO LEÃO JÚNIOR
Procurador Geral do Município de Barcarena/PA
Decreto nº. 0017/2021-GPMB