PARECER JURÍDICO Nº 723/2022/PGM/PMB

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO URBANO
ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA EDITAL

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PREGÃO PRESENCIAL. LEI Nº 8.666/93. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MINUTA DE EDITAL. AQUISIÇÃO DE INSUMOS ASFÁLTICOS, VISANDO ATENDER AS DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO URBANO DE BARCARENA, ESTADO DO PARÁ. LEGALIDADE.

Vistos e analisados;

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se o processo administrativo nº 297/2022 encaminhado 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 "registro de preços para eventual e futura aquisição de insumos asfálticos, visando atender as demanda da secretaria municipal de infraestrutura e desenvolvimento urbano de Barcarena, estado do Pará.".

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:

3. a) Despacho nº 060/2022 – encaminhado pelo setor de Planejamento com os seguintes documentos em anexo: i) Termo de Referência nº 059/2022; ii) Termo de Justificativa da Contratação; iii) Memória de Cálculo; iv) Análise de Preços; v) Relatório de Cotação; vi) Divisão de Dotação; e, vii) Documento de Oficialização de Demanda – DOD, encaminhado pelas Secretarias participantes;

4. b) Minuta de edital do Pregão Presencial e anexos.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II. 1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. A modalidade licitatória escolhida foi o pregão, em sua forma presencial. 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 diz respeito especificamente ao pregão, temos que trata-se de modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns.

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

10. Para tanto, a Lei nº 8.666/93 traz diretrizes gerais acerca dos processos licitatórios e licitação, e a Lei nº 10.520/02, mais especificamente, dispôs em seu art. 3º da Lei nº 10.520/02 sobre os atos necessários à sua formalização. Vejamos a transcrição do artigo:

> 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.

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

II.3.1 – Justificativa para contratação.

12. 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.

13. Antes de adentrar propriamente às especificidades, temos que a justificativa da licitação foi assim descrita no Termo de Referência:

> **4. JUSTIFICATIVA E OBJETO DA CONTRATAÇÃO**
> 4.1 A presente solicitação se faz necessária para atender a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do Município de Barcarena, no que diz respeito a necessidade das ações de asfaltamento e demais ações relacionadas a melhoria das vias do Município.
> 4.2 Sabemos que o Município de Barcarena possui extensão em área territorial de 1.510.388km², divididos em zona rural, zona urbana, estradas e ilhas. Nestas áreas, se

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000. Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

> desenvolvem atividades de diversos setores do cotidiano da população barcarenense, como por exemplo: agropecuária, indústria, comércio, feiras, mercados, frigoríficos, escolas, hospitais, igrejas, bancos, dentre outros.
> 4.3 Informamos ainda que, Barcarena possui um grande número de vias/ruas e ramais que necessitam da realização de serviços de conservação e manutenção, tendo aproximadamente 188km de ramais a serem contemplados com serviços de conservação e manutenção, tapando buracos que surgem devido o constante fluxo de veículos e as fortes chuvas, além de 131,5km de ruas/vias na zona urbana e em comunidades, as quais não possuem infraestrutura e serão recuperadas com serviços de manutenção.
> 4.4 Diante do exposto, comprovamos a necessidade das aquisições dos objetos, para promover melhores condições de trafegabilidade para os moradores e transeuntes do Município de Barcarena, e dessa forma diminuirmos as dificuldades causadas pela má condição da pavimentação existente em diversas ruas e vias do Município. O que vem causando diversos problemas mecânicos nos veículos que aqui circulam.
> 4.5 A conservação da estrutura pública traduz uma melhor imagem da cidade, favorecendo o turismo, comércio e o lazer, contribuindo assim, para o desenvolvimento social e econômico da população.

14. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da contratação, considerando as documentações anexadas e, que a Administração não dispõe dos equipamentos previstos no Termo de Referência.

15. Quanto ao quantitativo estimado, considera-se justificada a necessidade da Prefeitura Municipal considerando extensão territorial e a necessidade de asfaltamento das vias do município. Desta forma, compreende-se justificada a contratação do objeto aqui pretendido.

II.3.2 Objeto e modalidade licitatória.

16. O objeto, cuja descrição detalhada encontra-se no Termo de Referência e minuta de edital, deve ser preciso, suficiente e claro, conforme predispõe o já mencionado art. 3º da Lei nº 10.520/02. 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.

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341. Centro, CEP 68.445-000. Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

17. No caso em apreço, observa-se que o certame objetiva o "registro de preços para eventual e futura aquisição de insumos asfálticos, visando atender as demanda da secretaria municipal de infraestrutura e desenvolvimento urbano de Barcarena, estado do Pará".

18. A utilização da modalidade licitatória pregão reclama como objeto bens ou serviços comuns, nos termos do art. 1° da Lei nº 10.520/02. No parágrafo único desse preceptivo legal, explicita-se o que se entende por bem ou serviço comum:

> 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.

19. Nessa 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.

II.3.3 Especificação do objeto.

20. 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.

21. 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.

22. No caso em comento, nota-se que o objeto foi devidamente especificado, não suscitando a priori, dúvidas acerca do mesmo.

II.3.4 Previsão orçamentária.

23. Os recursos orçamentários previstos no Termo de Referência são oriundos de recursos próprios da prefeitura municipal, provenientes das Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, do município de Barcarena/PA, estimando-se o valor para contratação no montante de R$ 48.463.125,00 (quarenta e oito milhões quatrocentos e sessenta e três mil cento e vinte e cinco reais).

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

II.3.5 Pesquisa de preços.

24. 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.

25. 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 Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de manter a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação intentada.

26. Neste caso, registra-se que a Administração juntou Memória de Cálculo, Análise de Preços, Relatório de Cotação de Preços, demonstrando a análise de preços mercadológica realizada para estimar sua média de valores.

II.4 Minuta do edital.

27. O edital é instrumento de convocação, por meio do qual são estabelecidas as regras e normas especificas 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.

28. Quanto à confecção desse instrumento, nele a autoridade competente deverá justificar a necessidade de contratação e definir 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 a fixação dos prazos para fornecimento conforme art. 4º, inc. III da Lei nº 10.520/02

29. Considerando isso, necessário que se observe atenta e plenamente os princípios da isonomia, igualdade e oportunidade, afastando-se preferencias 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. No caso em apreço, observa-se que a minuta do edital sofreu algumas alterações, as quais dizem respeito a inclusão de Secretarias e quantitativos, porém, que não competem a esta Assessoria julgar. Por oportuno, cabe tão somente expender que a minuta encontra-se dentro dos padrões mínimos exigidos.

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

II.5 Minuta do 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, § 1° da Lei n° 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;
>
> 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 explicita 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.

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341. Centro, CEP 68.445-000. Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

III – CONCLUSÃO.

36. Ante o exposto, considerados os pressuposto de natureza fática e técnica descritos na documentação e constantes do presente processo, sob a ótica exclusivamente jurídica, observa-se atenção à Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02, bem como demais legislações correlatas, razão pela qual, **opinamos favoravelmente,** ao prosseguimento da licitação na modalidade pregão presencial, considerando que a minuta do edital se mostra apta à publicação (extrato).

37. É o Parecer.

Barcarena/PA, 08 de julho de 2022.

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

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com