

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 1043/2022/PGM/PMB

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA E TURISMO
ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL DE CONVITE

EMENTA: PARECER JURÍDICO. LEGALIDADE DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONVITE. LEI Nº 8.666/93. MINUTA DE EDITAL. SERVIÇOS DE AMBIENTAÇÃO E DECORAÇÃO, COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS, MONTAGEM E DESMONTAGEM NOS CAMAROTES DO 40º FESTIVAL DO ABACAXI. POSSIBILIDADE.

Vistos e analisados;

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se o processo administrativo nº 462/2022 encaminhado a esta Assessoria Jurídica, com base no art. 38, da Lei nº 8.666/93, para análise jurídica de minuta de edital de Convite e anexos, que tem por objeto a “Contratação de empresa para serviços de ambientação e decoração, com fornecimento de materiais, montagem e desmontagem nos camarotes do 40º Festival do Abacaxi”.
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:
3. I) Ofício nº 317/2022 – GAB/SECULT, encaminhado pela Secretaria Municipal de Cultura e Turismo através da Secretaria de Administração e Tesouro, juntamente com os seguintes documentos: a) Termo de Referência; b) Relatório de Cotações; e outros documentos inerentes à abertura do processo licitatório, e,
4. II) Minuta de edital do Convite e anexos.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II.1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

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.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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. Observando o ditame constitucional, a Lei de Licitações e Contratos em sentido análogo prevê:

Art. 3.º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

10. Infere-se, pois, dos citados artigos, que a Administração se utiliza do instituto da licitação para escolher a proposta mais vantajosa ao interesse público, conquanto nem sempre a mais viável economicamente, efetivando, por conseguinte, os Princípios da Impessoalidade e da Isonomia, ao assegurar a igualdade de participação dos interessados em contratar com o Poder Público.

11. A modalidade escolhida para o processo em exame 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 referir 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:

[...]

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);

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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

II.3.1 – Justificativa para contratação.

13. 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.

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

2. JUSTIFICATIVA

2.1 A Secretaria Municipal de Cultura do município de Barcarena, tem como atribuições promover e executar a política cultural.

2.2 O Festival do Abacaxi é um evento tradicional, destacando-se como uma importante manifestação cultural. Sua primeira edição aconteceu no ano de 1979, e hoje é o principal evento cultural que ocorre em Barcarena. Em 2009, o Festival do Abacaxi foi consagrado como Patrimônio cultural e artístico do Estado do Pará, por meio da Lei nº 7.336/2009. Ao longo de todos os anos, no total 39 edições realizadas, o Festival se tornou um grande impulsionador da economia, representando um forte desenvolvimento e fortalecimento da cultura local.

2.3 O evento agita a cidade com uma programação diversificada de atrações culturais, esportivas e shows locais, regionais e nacionais. No festival é impossível resistir as diversas iguarias e bebidas preparadas a partir do fruto in natura. O Festival contagia toda população da região, trazendo pessoas de diversos municípios do Pará para apreciar a programação cultural e degustar o abacaxi. O Festival também é um grande estimulador da cultura agrícola artesanal, com quarenta anos de história, o evento enaltece a produção agrícola que já emprega quase dez mil famílias.

2.4 Em 2019, o Festival trouxe como atrativo o domingo da família, buscando envolver ainda mais o povo barcarenense no evento cultural do município. Em 2022 o 40º Festival do Abacaxi retorna, marcando o pós-pandemia, e a Prefeitura busca realizar um Festival com a valorização da vida, proporcionado muita alegria e diversão aos munícipes e aos visitantes.

2.5 Neste ano, o Festival do Abacaxi está na sua quadragésima edição e vem repleto de esperança e superação. O Festival deste ano marcará o pós-pandemia. A Prefeitura Municipal de Barcarena, fará uma grande esforço para criar um cenário que facilite novas oportunidades, retornando a economia e impulsionando o turismo no município.

2.6 Os eventos culturais realizados pela administração atingem diversos setores da economia, sendo fonte de ampliação econômica, com grande retorno ao comércio local, promoção artística e turística, sendo de grande divulgação do município de Barcarena.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

2.7 A Administração tem a expectativa de um grande público para prestigiar o evento, que contará com uma ampla estrutura que proporcionará ao público, toda a segurança e tranquilidade necessária.

2.8 Atualmente, o município não dispõe de servidor que desempenha esta função. Devido a isso, entende-se necessário a contratação de empresa para montar e desmontar a decoração dos camarotes que pretendemos.

15. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da contratação do serviço, considerando o atendido às necessidades de apoio técnico necessário à produção cultural e para dar seguimento nas ações da Secretaria no que diz respeito aos preparativos do 40º Festival do Abacaxi, proporcionando diversão e entretenimento aos munícipes.

16. Quanto ao valor global do objeto pretendido com o processo licitatório em epígrafe, o Termo de Referência indica um montante economicamente fundamentado na Tabela de mediana de preço, baseada na pesquisa de preço constante nos autos do processo administrativo acima citado.

II.3.2 Objeto e modalidade licitatória

17. O objeto, cuja descrição detalhada encontra-se no Termo de Referência 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, observamos que o ente público municipal objetiva o “Contratação de empresa para serviços de ambientação e decoração, com fornecimento de materiais, montagem e desmontagem nos camarotes do 40º Festival do Abacaxi”.

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,

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

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. Conseqüentemente, 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 Termo de Referência são oriundos de recursos próprios da Secretaria de Cultura e Turismo, conforme item 9 do referido termo, estimando-se o valor global do objeto pretendido ao montante de **RS 152.645,83 (cento e cinquenta e dois mil, seiscientos e quarenta e cinco reais e oitenta e três centavos)** estando portanto dentro dos limites previsto pelo art. 23 acima mencionado, conforme alteração do Decreto nº 9.412/2018.

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. No caso em apreço, os valores referencias do Termo de Referências foram tomados com base em cotações orçamentarias.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

II.4 Minuta do edital.

27. O edital é instrumento de convocação, por meio do qual são estabelecidas as regras e normas específicas do procedimento, sendo a ele vinculados a Administração Pública e os interessados. Face a isso é que sua elaboração requer cuidadoso planejamento, com o intuito de fixar os limites necessários para a contratação.

28. Considerando isso, necessário que se observe atenta e plenamente os princípios da isonomia, igualdade, oportunidade e impessoalidade, 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.

29. 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

30. 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.

31. 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.

32. 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;



BARCARENA
PREFEITURA



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

33. 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.

34. 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.

35. 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 do processo de Convite, considerando que a Minuta do Edital se mostra apta à publicação (extrato), cumprindo as exigências da legislação em vigor.

36. É o Parecer.

Barcarena (PA), 6 de outubro de 2022.


MARIA JULIA DE SOUZA BARROS

Advogada OAB/PA nº 28.888

Matrícula nº 12253-0/2

De acordo:


JOSE QUINTINO DE CASTRO LEÃO JÚNIOR

Procurador Geral do Município de Barcarena/PA

Decreto nº. 0017/2021-GPMB