

BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 615/2022/PGM/PMB

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA
ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 8.666/93. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MINUTA DE EDITAL. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA USO VETERINÁRIO E HUMANO, MATERIAL HOSPITALAR, MATERIAL FARMACÊUTICO E OUTROS. LEGALIDADE.

Vistos e analisados;

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se o processo administrativo nº 265/2022 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 “aquisição de medicamentos para uso veterinário e humano, material hospitalar, material farmacêutico e outros”.
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:
3. a) Despacho nº 053/2022 – encaminhado pelo setor de Planejamento com os seguintes documentos em anexo: i) Termo de Referência nº 052/2022; ii) Termo de Justificativa da Contratação; iii) Memória de Cálculo; iv) Análise de Preços; v) Relatório de Cotação; vi) Recursos Orçamentários; e, vii) Documento de Oficialização de Demanda – DOD, encaminhado pela Secretaria Municipal de Agricultura ao Departamento de Licitações.
4. b) Minuta de edital do Pregão Eletrônico e anexos.
5. Destaca-se que o referido objeto já foi licitado anteriormente, porém, o processo fracassou, assim, fizeram-se algumas alterações, especificamente com relação aos documentos de habilitação para que novamente a Administração pudesse realizar a aquisição pretendida.
6. É o necessário para boa compreensão dos fatos.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II. 1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

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 Pregão Eletrônico, utilizada para contratações que se enquadrem como bens e serviços comuns. 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.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

12. No que se refere especificamente à esta modalidade (pregão eletrônico), dispõem o art. 3º da Lei nº 10.520/02, e ainda, o art. 8º do Decreto nº 10.024/2019 sobre os atos essenciais à sua formalização, bem como, os documentos que devem constar no processo licitatório, nos seguintes termos:

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.

Decreto nº 10.024/2019:

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I - estudo técnico preliminar, quando necessário;

II - termo de referência;

III - planilha estimativa de despesa;

IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - autorização de abertura da licitação;

VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

VII - edital e respectivos anexos;

VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

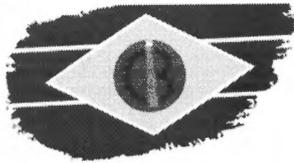
IX - parecer jurídico;

X - documentação exigida e apresentada para a habilitação;

XI - proposta de preços do licitante;

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

II.3.1 – Justificativa para contratação.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

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

3. JUSTIFICATIVA E OBJETO DA CONTRATAÇÃO

3.1 O presente Termo de Referência tem por objetivo estabelecer os requisitos e especificações, para aquisição de medicamentos de uso veterinário e humano, material hospitalar, material farmacêutico e outros para a Campanha de Castração, a ser realizada através da Secretaria Municipal de Agricultura, do Município de Barcarena, estado do Pará.

3.2 A referida solicitação justifica-se para dar início a campanha acima mencionada ora denominada "Campanha de Castração", prevista para o primeiro semestre de 2022 e visa a realização de cirurgias de esterilização em cães e gatos, machos (Orquiectomia) e em cadelas e gatos, fêmeas (ovariosalpingohisterectomia) saudáveis, com a finalidade de inibir o crescimento desordenado, visa também a redução de doenças, abandonos, maus tratos e aos animais de família de baixa renda, bem como a prevenção de zoonoses e outros problemas de saúde pública, principalmente, os relacionados à convivência desses animais nos ambientes de produção agrícola, de comercialização e de manipulação de alimentos sob a Assistência Técnica ou Administração da SEMAGRI.

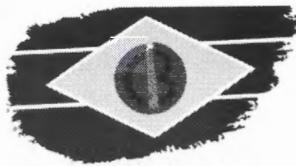
3.4. Espera-se que o projeto possa colaborar com a superação das vulnerabilidades e demais riscos identificados pela equipe multiprofissional da campanha.

3.5. Estima-se que aproximadamente 140 (cento e quarenta) animais como cães e gatos, de ambos os sexos, sejam castrados em um único dia. Sendo assim, o quantitativo estimado dos materiais de consumos e medicamentos foi obtido com base no número de beneficiados e varia de acordo com as necessidades dos departamentos e setores pertencentes à Secretaria Municipal de Agricultura.

16. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da contratação, considerando que o intuito principal com a aquisição dos itens e consecução do objeto será inibir o crescimento desordenado, redução de doenças e abandonos, maus tratos e problemas com saúde pública de modo geral, dando continuidade aos trabalhos realizados pela administração pública.

17. Quanto ao quantitativo estimado, o Termo de Referência assim disserta:

"Estima-se que aproximadamente 140 (cento e quarenta) animais como cães e gatos, de ambos os sexos, sejam castrados em um único dia. Sendo assim, o quantitativo estimado dos materiais de consumos e medicamentos foi obtido com base no número de beneficiados e varia de acordo com as necessidades dos departamentos e setores pertencentes à Secretaria Municipal de Agricultura."



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

18. A Campanha para Castração prevista, nunca foi realizada antes pelo município, sendo esta sua primeira edição, posto isso compreende-se que fora tão somente estimado o número de animais que irão ser atendidos não se tendo certeza quanto a demanda que será efetivamente atendida, e portanto, a quantidade de material a ser utilizado.

II.3.2 Objeto e modalidade licitatória.

19. 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:

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.

20. No caso em apreço, observa-se que o certame objetiva a “aquisição de medicamentos para uso veterinário e humano, material hospitalar, material farmacêutico e outros”.

21. A utilização da modalidade pregão eletrônico, reclama como objeto bens ou serviços de uso comum, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520/02, que em seu parágrafo único, explicita o que se entende por bem ou serviço comum:

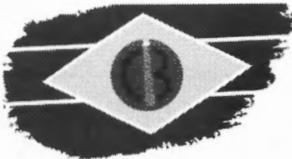
Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

22. Não é imprescindível que o bem comum esteja “pronto” no mercado (ex: compra de caneta), pois é possível também que o pregão seja utilizado para bens confeccionados por encomenda. O importante é que o produto possa ser objetivamente caracterizado em sua espécie, desempenho e qualidade, através de especificações usuais do mercado, nesse sentido foi o voto do Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão nº 313/2004 do Plenário do TCU.

23. 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.

24. 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



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

25. 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.

26. 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.

27. Os recursos orçamentários previstos no Termo de Referência são oriundos de recursos próprios da prefeitura municipal, provenientes da Secretaria Municipal de Administração e Tesouro e Secretaria Municipal de Agricultura, do município de Barcarena/PA, estimando-se o valor para contratação no montante de R\$ 126.625,45 (cento e vinte e seis mil, seiscentos e vinte e cinco reais e quarenta e cinco centavos).

II.3.5 Pesquisa de preços.

28. 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.

29. 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.

30. 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.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

31. 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.
32. 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.
33. Não obstante, a minuta do Pregão Eletrônico em questão, deve ser publicado no Jornal Diário do Pará (jornal de grande circulação) e Diário Oficial do município, considerando não haver recurso federal ou estadual, e por meios eletrônicos, nos termos do regulamento de que trata o art. 4ª da Lei nº 10.520/02.

II.5 Minuta do Contrato

34. 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.
35. 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.
36. 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 acautelamento apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

37. 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.

38. 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.

39. 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 Pregão Eletrônico, considerando que a Minuta do Edital e anexos se mostra apta à publicação (extrato), cumprindo a exigência do art. 4º, inc. I a XIII, da Lei nº 10.520/2002, bem como, seus respectivos anexos.

40. É o Parecer.

Barcarena/PA, 22 de junho de 2022.


MÁRIA JULIA DE SOUZA BARROS

OAB/PA nº 28.888

Matrícula nº 12253-0/2

De acordo:


JOSÉ QUINTINO DE CASTRO LEÃO JÚNIOR

Procurador Geral do Município de Barcarena/PA

Decreto nº. 0017/2021-GPMB