

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 349/2022/PGM/PMB

ÓRGÃOS INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA no interesse da Prefeitura Municipal de Barcarena/PA

OBJETO: SERVIÇO DE CONFECÇÃO E INSTALAÇÃO DE ITENS DE COMUNICAÇÃO VISUAL E CONFECÇÃO DE BARRACAS MONTÁVEIS E BANCAS EM METALON NO COMPLEXO COMERCIAL DE BARCARENA (PA).

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

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se o processo administrativo encaminhado pelo Departamento de Licitações e Contratos 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 o “Serviço de confecção e instalação de itens de comunicação visual e confecção de barracas montáveis e bancas em metalon no complexo comercial de Barcarena (PA)”.
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:
3. a) Ofício nº 109/2023 – SEMAGRI datado de 23 de março de 2023, encaminhado pela Secretaria Municipal de Agricultura, encaminhando o termo de referência com objeto, justificativa, dotação orçamentaria e demais especificações, solicitando a contratação do objeto; e,
4. b) Minuta do edital de 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.
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

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 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:

[...]

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



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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);

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

II.3.1 – Justificativa para contratação.

11. 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.

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

2 JUSTIFICATIVA

A construção do Complexo Comercial de Barcarena está em fase de conclusão, com espaços públicos prontos para ocupação. Para essa conclusão, faz-se necessário a confecção e instalação de itens de comunicação visual, a fim de identificar cada espaço, corredores, serviços administrativos, tipos de empreendimento, entre outros além do direcionamento de fluxos, prevendo ainda a instalação dos acessórios institucionais necessários para aquela comunicação.

Ademais, considerando que esse equipamento público é para fins de comercialização de produtos no varejos em espaços de feiras e mercados, entre os quais está a previsão de feiras itinerantes que ocorrerão no espaço interno de sua praça de alimentação e

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

em espaço externo do complexo, serão necessárias barracas montáveis e bancas móveis que viabilizem o atendimento de agricultores familiares e empreendedores da economia solidária, os quais serão os beneficiários desses espaços de exposição e comercialização popular.

13. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da contratação, considerando necessidade de continuidade dos serviços obrigacionais da Administração Pública.

II.3.2 Objeto e modalidade licitatória.

14. 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.

15. No caso em apreço, observa-se que o certame objetiva o “Serviço de confecção e instalação de itens de comunicação visual e confecção de barracas montáveis e bancas em metalon no complexo comercial de Barcarena (PA)”.

16. 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.

17. 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.

18. 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

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

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

II.3.4 Previsão orçamentária.

20. Os recursos orçamentários previstos no Termo de referência são oriundos de recursos próprios da prefeitura municipal, provenientes da Secretaria Municipal de Agricultura, o qual foi devidamente assinado pelo Departamento de Contabilidade atestando a disponibilidade dos recursos.

II.3.5 Pesquisa de preços.

21. 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.

22. 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.

23. Neste caso, registra-se que a Administração juntou cotações da plataforma Banco de Preços.

II.4 Minuta do edital.

24. 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.



BARCARENA
PREFEITURA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

25. 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.

26. 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.

III – CONCLUSÃO.

27. 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).

28. É o Parecer.

Barcarena/PA, 23 de março de 2022.

ORLANDO NOGUEIRA DE FREITAS JUNIOR
Procurador Geral do Município de Barcarena (PA)
Decreto nº. 0071/2023-GPMB