PARECER JURÍDICO N° 913/2022/PGM/PMB

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA – LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO.

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 8.666/93. MINUTA DE EDITAL. AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO CIVIL, HIDRÁULICOS, PINTURA E ELÉTRICOS, VISANDO ATENDER A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, MUNICÍPIO DE BARCARENA, ESTADO DO PARÁ. LEGALIDADE. OPNIÃO PELO PROSSEGUIMENTO.

Senhora Presidente da Comissão Permanente de Licitação,

Vistos e analisados;

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se o processo administrativo 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 material de construção civil, hidráulicos, pintura e elétricos, visando atender a Secretaria Municipal de Saúde, município de Barcarena, estado do Pará".*

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

3. a) Oficio nº 1294/2022 – CPL/PMB, encaminhando o procedimento à Assessoria Jurídica;

4. b) Termo de Referência (com cotações de preços e outros documentos) e solicitando a contratação do objeto; e,

5. c) Minuta do edital de Pregão Eletrônico;

6. d) Minuta de Termo de Contrato, e outros 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

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.

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 nº10.024/2019 sobre os atos essenciais à sua formalização, bem como, os documentos que devem constar no processo licitatório, nos seguintes termos:

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

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.

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

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

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 DA CONTRATAÇÃO
> 3.1. Importante salientar que o objeto deste termo de referência foi divido em 03 (três), visando dar celeridade ao certame, pois eram 614 (seiscentos e quatorze) itens, e traria muita morosidade para a administração pública um certame com todo esse quantitativo.
> 3.2. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE: A referida aquisição justifica-se pela necessidade da realização dos serviços de manutenção predial nas diversas unidades e setores da Secretaria Municipal de Saúde de Barcarena (SEMUSB), necessários para o bom andamento dos trabalhos visando a execução das atividades para garantir plena capacidade e condições de funcionamento contínuo, seguro e confiável dos ambientes de trabalho, mantendo o estado de uso ou de operação, e ainda manter o patrimônio da prefeitura municipal de Barcarena, desta forma a garantir seu perfeito funcionamento entre estes sistemas, como as instalações prediais elétricas, hidráulicas e sanitárias, que devem ser inspecionadas periodicamente para garantir adequadas funcionalidade, segurança e conforto aos usuários e servidores, mantendo um adequado padrão operacional. Esses serviços de manutenções são eficaz para administração pública, na sua tarefa de zelar para o patrimônio público e manter as instalações funcionando adequadamente para atender as atividades afins, caracteriza-se este serviço como continuo, cuja função é apoiar a realização das atividades essenciais ao atendimento ao público, e considerando que a SEMUSB, dispõe em seu quadro funcional um quantitativo de pessoal qualificado para execução dos serviços das atividades de manutenção preventiva e corretiva das Unidades de Saúde, gerando com isso economicidade nos custos e serviços executados com a devida qualidade e segurança, proporcionando conforto aos usuários, no que diz respeito a instalações físicas e equipamentos.
> 3.3. SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO: A presente solicitação de aquisição de materiais de construção, ferragens, ferramentas, equipamentos, proteção e segurança. Tem por finalidade suprir as demandas de materiais utilizados nas mais diversas áreas de trabalho realizados pela secretaria municipal de infraestrutura e desenvolvimento urbano SEMDUR, tais quais os mesmos são essenciais para o bom funcionamento dos serviços de pavimentação e recuperação de vias públicas, manutenções e construções de galerias de esgoto, construções, reparos e readequações de calçadas, manutenções de logradouros e prédios públicos. Que são realizados pelos próprios funcionários da SEMDUR, considerando que o presente objeto é essencial para a continuidade dos trabalhos inseridos no planejamento plurianual. Voltados a infraestrutura do município, permitindo aos habitantes desfrutar, plenamente, do espaço que é considerado público, de uso comum e posse de todos os períodos do dia. A continuidade da manutenção e/ou conservação da estrutura pública traduz-se em melhor imagem da cidade, favorecendo o turismo, o comercio, e o lazer, contribuindo assim, para o desenvolvimento social e econômico da população, antes de solicitar a deflagração deste processo licitatório esta secretaria realizou um levantamento minucioso acerca dos itens e quantitativos.
> 3.4. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: Considerando a grande quantidade de Unidades escolares que necessitam desses serviços em virtude de constantes desgastes, esses serviços são essenciais para administração pública há quaisquer tempos. Um imóvel é planejado e construído para atender seus usuários por muito tempo. Para que esta expectativa seja concretizada, torna-se primordial a prática constante da manutenção preventiva deste bem. Infelizmente, essa pratica ainda não é muito difundida no Brasil, ou seja, quando se fala em imóveis, poucos são os usuários

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

> que realizam a manutenção preventiva tão adequadamente quanto o fazem para outros bens, como automóveis, equipamentos eletrônicos. A pratica sistemática da manutenção preventiva em uma edificação reduz os custos de ações corretivas que, embora às vezes imprescindíveis, geralmente representam gastos que poderiam ter sido evitados. É importante ressaltar, no entanto, que a manutenção preventiva de um imóvel não deve ser feita de maneira improvisada ou informal. Ela exige planejamento e deve ser entendida como um serviço técnico, executado por profissionais treinados adequadamente para tal. Do ponto de vista, a manutenção adequada – preventiva – em seu imóvel traz inúmeros benefícios, a manutenção preventiva vai acarretar em um aumento da vida útil da edificação, melhoria no desempenho de indivíduos que utilizam o edifício. Outro aspecto importante da manutenção preventiva é que, além de aumentar a vida útil do imóvel, ela evita a perda de garantia da edificação uma vez que, segundo o Código de Defesa do Consumidor, o uso inadequado do bem isenta o construtor da responsabilidade sobre o defeito ou a anomalia que porventura vierem a acontecer.
> 3.5. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A solicitação justifica-se, considerando a necessidade da realização de pequenas reformas e manutenções preventivas e corretivas dos prédios vinculados à Secretaria (Centros de Referência de Assistência Social, espaços de acolhimento, conselhos tutelares, conselhos de direito, projetos sociais), para garantia do pleno funcionamento das unidades em seus serviços essenciais e atendimento à população em espaço adequado e humanizado.

16. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da aquisição, considerando que demonstram a necessidade de reformas e manutenções preventivas e corretivas dos prédios vinculados às Secretarias do município de Barcarena, prestando um melhor atendimento, com segurança e qualidade.

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:

> 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 "*aquisição de material de construção civil, hidráulicos, pintura e elétricos, visando atender a Secretaria Municipal de Saúde, município de Barcarena, estado do Pará".*

19. 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:

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

> 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.

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. 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.

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

II.3.4 Previsão orçamentária.

25. Os recursos orçamentários previstos no Termo de referência são oriundos de Recurso Próprio de repasse à Secretaria Municipal de Saúde do município de Barcarena/PA, o qual foi devidamente assinado pelo Departamento de Contabilidade atestando a disponibilidade dos recursos.

II.3.5 Pesquisa de preços.

26. 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.

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

27. 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.

28. Neste caso, registra-se que a Administração juntou Relatório de Cotação de Preços juntamente com Memória de Cálculo e Planilha de Análise de Preços Coletados.

II.4 Minuta do edital.

29. 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 disso é que sua elaboração requer cuidadoso planejamento, com o intuito de fixar os limites necessários para contratar a proposta mais vantajosa.

30. 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.

31. Não obstante, a minuta do Pregão Eletrônico em questão, deve ser publicado em Diário Oficial do respectivo ente federado, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 4ª da Lei nº 10.520/02, desse modo, certo que, por se tratar de Recurso Próprio, bastante sua publicação no **Diário Oficial do Município**.

II. 5 – Minuta de Termo de Contrato

32. Da análise detida da minuta de contrato proveniente do processo em epígrafe, verificou-se que há clareza e precisão nas condições estabelecidas para as suas execuções, as quais foram devidamente expressas em cláusulas que definem direitos, obrigações e responsabilidades para ambas as partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, obedecendo, portanto, as determinações contidas no art. 54, §1º da Lei 8.666/93.

33. Vale frisar 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;

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 - 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 de superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explicita no instrumento contratual.

35. Desse modo, importante registrar que na confecção da minuta de contrato em apreço, também foi devidamente observado os princípios que lhes norteiam, entre eles, os princípios da legalidade, da vinculação ao ato convocatório, e 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 e com as devidas ressalvas expostas no curso desta opinião, **opino favoravelmente** ao prosseguimento da Licitação na modalidade Pregão Eletrônico, considerando que a Minuta do Edital 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.

37. É o Parecer.

Barcarena/PA, 29 de agosto de 2022.

NAYARA CAMPOS FONSECA
Assinado de forma digital por NAYARA CAMPOS FONSECA
Dados: 2022.08.29 15:56:05 -03'00'

NAYARA CAMPOS FONSECA
Advogada OAB/PA nº 21.787
Decreto nº 0167/2021 - GPMB

JOSE QUINTINO DE CASTRO LEAO JUNIOR:26862778234
Assinado de forma digital por JOSE QUINTINO DE CASTRO LEAO JUNIOR:26862778234
Dados: 2022.08.29 16:17:09 -03'00'

De acordo: JOSÉ QUINTINO DE CASTRO LEÃO JÚNIOR
Procurador Geral do Município de Barcarena/PA
Decreto n°. 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