

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 501/2022/PGM/PMB

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO(S): ANÁLISE DE MINUTA – LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE VEÍCULO MARÍTIMO, COM CONDUTOR.

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 8.666/93. MINUTA DE EDITAL. LOCAÇÃO DE VEÍCULO MARÍTIMO, COM CONDUTOR, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS, VISANDO ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, DO MUNICÍPIO DE BARCARENA, ESTADO DO PARÁ.

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 “*Locação de veículo marítimo, com condutor, para prestação de serviço de transporte de passageiros, visando atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Barcarena, Estado do Pará*”.

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

3. a) Ofício nº 660/2022 – CPL/PMB, encaminhando o termo de referência (com cotações de preços e outros documentos) e solicitando a contratação do objeto;

4. b) Termo de Referência; e,

5. c) Minuta do edital de Pregão Eletrônico e anexos.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II. 1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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;

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

II.3.1 – Justificativa para contratação.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 DA CONTRATAÇÃO

Visando atender as necessidades urgentes e diárias da Secretaria Municipal de Saúde na prestação de serviços de transporte da equipe técnica da Unidade Básica de Saúde da Ilha Arapiranga, uma vez que a embarcação dará maior suporte nos trabalhos às famílias das ilhas adjacentes, através do seguinte cronograma: de segunda a sexta-feira saída de Belém as 07:00 horas, com destino a UBS Ilha Arapiranga, com retorno as 17:00 horas e na sequência, realização do transporte de retorno dos funcionários residentes em Belém, nos dias de segunda a quinta-feira.

2.2. Serão realizadas visitas domiciliares com a equipe técnica nas localidades de Ilha Arapiranga (frente e costa da ilha), Comunidade Flecheira, Rio Cutajú-Açu, Rio Cutajú-Mirim, Ilha do Macaco, Comunidade Boa Nova, Ilha da Mucura, Jandiaquara, Ilha das Onças (Landy), Furinho, Furo da Conceição 1 e 2. No dia de quarta-feira o deslocamento deverá ser até a Sede do Município para serviços administrativos e transportes de insumos e medicamentos, no dia de sexta-feira ficará à disposição na UBS para eventualidades adicionais como ações itinerantes e outros, podendo realizar transportes de pacientes, realização de curativos em domicílios e outros serviços que forem julgados necessários, ressaltando que o referido cronograma pode sofrer alterações à critério da gerencia da UBS.

2.3. Dessa forma fica evidenciada a importância de tal locação, frente aos trabalhos desempenhados junto à população das ilhas e comunidades ribeirinhas do município, dando maior suporte para que se cumpra o papel da Unidade de Saúde da Ilha Arapiranga junto a Secretaria Municipal de Saúde de Barcarena.

2.4. Ressaltamos que apesar de declarados desertos dos dois últimos Pregões publicados, a necessidade de locação da embarcação para transporte das equipes e atendimentos dos serviços de saúde à população ribeirinha, ainda persiste visto que a Secretaria não dispõe de embarcação com o porte necessário e seguro para a execução dos serviços.

15. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da contratação, considerando que trata-se a embarcação de um transporte indispensável para a efetivação dos atendimentos que

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

devem ser prestados aos pacientes moradores das ilhas e comunidades ribeirinhas do município de Barcarena, sem o qual, não há como dar o tratamento devido de saúde, logo, de suma importância para a qualidade e continuidade dos trabalhos da Unidade Básica de Saúde do Arapiranga, que compõem a Secretaria de Saúde do Município de Barcarena.

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. 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.

17. No caso em apreço, observa-se que o certame objetiva a “*Locação de veículo marítimo, com condutor, para prestação de serviço de transporte de passageiros, visando atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Barcarena, Estado do Pará*”.

18. 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.

19. 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.

20. 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.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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. 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.
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 prefeitura municipal, provenientes da 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.

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. 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.
27. 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.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

28. 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.

29. 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.

30. 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, deste modo, tratando-se de processo com recurso exclusivamente municipal, bastando a Publicação em Diário Oficial do Município.

III – CONCLUSÃO.

31. 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.

32. É o Parecer.

Barcarena/PA, 20 de maio de 2022.

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

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