PARECER JURÍDICO N° 539/2022/PGM/PMB

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E TESOURO
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 INSTRUMENTOS MUSICAIS VISANDO ATENDER A SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA E TURISMO. LEGALIDADE.

Vistos e analisados;

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se o processo administrativo nº 231/2022 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 instrumentos musiciais".

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

3. a) Despacho nº 046/2022 – encaminhado pelo setor de Planejamento com os seguintes documentos em anexo: i) Termo de Referência nº 044/2022; ii) Termo de Justificativa da Contratação; iii) Memória de Cálculo; iv) Análise de Preços; v) Relatório de Cotação e cotação por fornecedor; vi) Recursos Orçamentários; e, vii) Documento de Oficialização de Demanda – DOD.

4. b) Minuta de edital do Pregão Eletrônico e anexos.

5. É o necessário. Passamos a fundamentação.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II. 1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

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.

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. 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 nº 10.024/2019 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;

12. Dentro do contexto, o sistema escolhido para contratação por meio do pregão eletrônico, foi o Registro de Preços, o qual busca registrar o preço de determinado bem ou serviço que seja do interesse do poder público, o qual foi devidamente regulamento pelo Decreto nº 7.892/13.

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

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

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:

> 3. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO
> 3.1 A presente solicitação tem por objetivo a aquisição de instrumentos musicais para a Escola de Música de Barcarena. Atualmente a Escola de Música de Barcarena encontra-se com suas atividades interrompidas por falta de instrumentos musicais, sendo que a procura do público é uma das ações da SECULT, constante no PPA, cujo o objeto é promover o desenvolvimento social no município.
> 3.2 A aquisição de instrumentos musicais para esta Secretaria se justifica pela necessidade de a mesma oferecer cursos voltados para música para atender a demanda de adolescentes e jovens que procuram a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, demostrando interesse em aprender tocar instrumentos musicais. Esta ação está prevista no PPA 2022-2025 e para ser executada precisa da aquisição dos instrumentos musicais. Os cursos de músicas serão voltados para crianças, jovens, adolescentes e adultos que queiram aprender tocar ou aperfeiçoar suas habilidades e técnicas musicais.
> 3.3 Os tipos de instrumentos e a quantidade por dois músicos profissionais que trabalham nesta Secretaria e serão os futuros professores de música e que buscam atender a demanda de procura por aprender tocar os instrumentos. Por meio desses cursos de música muitos jovens e adolescentes terão a oportunidade de aprender, desenvolver suas habilidades para música e assim estaremos contribuindo para o crescimento e desenvolvimento de jovens e fortalecendo a cultura musical do município.

15. Pelo exposto, considera-se plausível a justificativa da contratação, considerando a necessidade de estruturar a Secretaria para fins de ensino musical, bem como o fomento à cultura do município.

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.

CNPJ: 05.053.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 341, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

17. No caso em apreço, observa-se que o certame objetiva a "aquisição de instrumentos musicais".

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.

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 No mais, o objeto foi devidamente especificado, não suscitando a priori, questionamento acerca do mesmo.

II.3.4 Previsão orçamentária.

CNPJ: 05.058.488/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 347, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

24. Os recursos orçamentários previstos no Termo de Referência são oriundos de recursos próprios da prefeitura municipal, provenientes da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, do município de Barcarena/PA, estimando-se o valor para contratação no montante de R$ 108.408,08 (cento e oito mil, quatrocentos e oito reais e oito centavos) o qual foi devidamente assinado pela Secretaria interessada e 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 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.

28. 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 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 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.

30. 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.

CNPJ: 05.058.468/0001-16
Av. Cronge da Silveira, 381, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bc@hotmail.com

II.5 Minuta do Contrato

31. 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.

32. 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.

33. 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;
>
> 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 superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explicita no instrumento contratual.

35. 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.

CNPJ: 05.062.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 241, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria-bcr@hotmail.com

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 no curso desta opinião, **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.

37. É o Parecer.

Barcarena/PA, 30 de maio de 2022.

Maria Júlia de Souza Barros

MARIA JÚLIA 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

CNPJ: 05.058.458/0001-15
Av. Cronge da Silveira, 541, Centro, CEP 68.445-000, Barcarena/PA
www.barcarena.pa.gov.br - procuradoria.bc@hotmail.com