



Prefeitura do
PAUDALHO

PARECER JURÍDICO/2023



PREFEITURA MUNICIPAL DO PAUDALHO/PE
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 063/2023
CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 002/2023

EMENTA: PARECER JURÍDICO. LICITAÇÃO OBJETIVANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REALIZAÇÃO DE AÇÕES DE APOIO A INFRAESTRUTURA PRODUTIVA NO MUNICÍPIO DE PAUDALHO/PE - CONSTRUÇÃO E REQUALIFICAÇÃO DO SANTUÁRIO DE SÃO SEVERINO DO RAMOS. ANÁLISE PRÉVIA DA MINUTA DO EDITAL E DO CONTRATO.

1. RELATÓRIO

Trata o presente da análise sobre a legalidade **do Edital e da minuta do Contrato**, em cumprimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93¹, no tocante aos aspectos jurídico-formais para licitação objetivando a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REALIZAÇÃO DE AÇÕES DE APOIO A INFRAESTRUTURA PRODUTIVA NO MUNICÍPIO DE PAUDALHO/PE - CONSTRUÇÃO E REQUALIFICAÇÃO DO SANTUÁRIO DE SÃO SEVERINO DO RAMOS (CONVÊNIO Nº 917813/2021 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MDR)**.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da modalidade licitatória escolhida

¹ Art. 38 (...). Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.



Prefeitura do
PAUDALHO



A Constituição Federal, em seu art. 37, inc. XXI, prevê que “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”.

Percebe-se que, em regra, os casos de contratações públicas devem ser precedidos da realização de certame licitatório.

Analisando-se os autos, é possível notar que foi empregada a modalidade CONCORRÊNCIA PÚBLICA. Segundo o art. 23, I, alínea 'c', da Lei nº 8.666/93 atualizado pelo artigo 1º, I, alínea 'c', do Decreto nº 9.412/2020, será empregada a modalidade Concorrência quando o valor estimado da contratação para obras e serviços de engenharia for acima da importância de R\$ 3.300.000,00.

Nesse diapasão, o edital revela que o valor estimado da contratação perfaz **R\$ 14.719.396,61 (Quatorze Milhões Setecentos e dezenove mil Trezentos e noventa e seis reais e sessenta e um centavos)**, concebendo-se, assim, que o emprego da modalidade mencionada observa estritamente o ordenamento jurídico.

2.2 Da fase interna da licitação

No processo licitatório basicamente existem duas fases distintas, a saber: a fase interna e a fase externa, sendo a primeira, que é a que nos interessa neste caso, a sequência de atos preparatórios internos de cada órgão ou entidade para realização da licitação.

No que tange à prestação de serviços, deve ser observado pela CPL e órgãos interessados na contratação o disposto nos artigos 7º a 12 da Lei nº 8.666/93, naquilo que for cabível e compatível com o objeto desta licitação.



2.3 Da estimativa de preço

Antes de qualquer contratação, faz-se cogente que a administração pública conheça o total de despesa que, por estimativa, será necessário despende com o objeto pretendido².

Em sendo assim, imperioso é que a pesquisa de preços seja feita da forma mais ampla possível, seja por meio de orçamentos praticados por diferentes fornecedores, exame de valores em outras contratações do Poder Público com objeto semelhante, pesquisa no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco mediante o sistema "Tome Conta", tabelas oficiais, dentre outros meios.

Tal pesquisa tem como fito possibilitar a autoridade competente avaliar as vantagens e a economicidade da contratação que se pretende levar a efeito. Em caso de obras de engenharia, a estimativa deve ser feita mediante a adoção de tabelas referenciais, como a SINAPI, por exemplo.

Registra-se que o TCU concebe que *"não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto"*³.

Nunca será morosa a realização de pesquisas, inclusive aquelas praticadas no âmbito da administração pública (art. 15, inc. V, e § 1º, LLCA)⁴, porquanto tal diligência visa a economicidade, que é um princípio a ser atingido pelo Poder Público.

-
- 2 Art. 3º (...). 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
- 3 TCU. Acórdão 3516/2007. Processo nº 005.991/2000-7, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.
- 4 Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...) V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. § 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.



Prefeitura do
PAUDALHO



Nesse ponto, é primordial que o órgão interessado pela contratação ou aquele designado para cotar preços certifique-se que a cotação realizada reflete a realidade do mercado, de modo que se evitem eventuais alegações de sobrepreço da sua parte.

A propósito, o MPCO, nos autos do Processo TC nº 1460126-6, citando o TCU, exarou parecer, que veio a ser utilizado pelo Relator Conselheiro Substituto CARLOS PIMENTEL como fundamento de sua decisão, nos seguintes termos:

(...) a Corte de Contas federal mudou seu entendimento, como é possível notar no Acórdão 868/2013 – Plenário, nos dizeres do Min. Rel. Marcos Bemquerer Costa:

“Para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado. A propósito, o Voto que conduziu o Acórdão 2.170/2007 – TCU – Plenário, citado no relatório de auditoria, indica exemplos de fontes de pesquisa de preço, in verbis: 'Esse conjunto de preços ao qual me referi como "cesta de preços aceitáveis" pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet –, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública –, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.”

Conforme se verifica, o TCU manteve a ideia de pesquisa de preços, não firmando em três orçamentos, mas vinculando à pesquisas que reflitam a realidade de mercado.

Como se vê, embora não exista a regra de apresentação de três orçamentos para se estimar um valor, há, de outra banda, o dever de a



estimativa feita refletir a realidade do mercado. Esse mesmo entendimento foi mencionado pelo Conselheiro VALDECIR PASCOAL nos autos do Processo TC nº 1603378-4.

O próprio julgado deixa claro o meio de fazê-lo, expedientes que podem e devem ser reproduzidos pelo órgão contratante: pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no *Comprasnet* –, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

2.4 Do exame das minutas do edital e do contrato

O art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, preconiza que *“as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”*.

Nesse jaez, conclui esta assessoria que foram observados todos os requisitos legais atinentes à espécie.

- nos termos do art. 40, § 1º, da Lei nº 8.666/93, *“o original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraído-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados”*.

d

2.5 Da fase externa

No que tange à fase externa do certame, deve ser observado pela CPL o disposto nos artigos 38 a 53 da Lei nº 8.666/93, naquilo que for cabível e compatível com o objeto desta licitação.



Ademais, deve ser respeitado o artigo 21, II e III⁵, de modo que seja o aviso de licitação publicado no Diário Oficial e em jornal de grande circulação.

Na eventualidade da obra, objeto desta licitação, ser custeada com recursos federais, o aviso deve ser igualmente publicado no Diário Oficial da União - DOU.

Também há de ser observado o disposto no art. 21, §2º, II, "a" que determina que deve haver um prazo de 30 dias entre o aviso de licitação e a primeira sessão quando o tipo da Concorrência NÃO for 'melhor técnica' ou 'técnica e preço'.

2.6 Da retirada do edital por empresas interessadas

Quanto à retirada do edital por empresas interessadas, seja fisicamente (através de representantes), por e-mail ou qualquer outra forma, os respectivos comprovantes devem ser juntados aos autos, não olvidando que é vedada a exigência de aquisição do edital pelos licitantes, como condição para participação no certame, conforme inciso II do art. 5º da Lei 10.520/2002⁶, o qual pode ser aqui utilizado de forma análoga.

2.7 Considerações finais

É de suma importância destacar que compete à Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, de modo que não é da sua alçada abordar ou opinar sobre aspectos relativos à discricionariedade da administração pública na prática dos atos administrativos, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e financeira.

⁵ Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais; II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal; III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

⁶ Art. 5º É vedada a exigência de: (...) II - aquisição do edital pelos licitantes, como condição para participação no certame;



Isso quer dizer que não cabe a esta assessoria discutir a necessidade da realização do certame, o conteúdo do objeto licitado, suas especificações, os valores estimados etc., já que lhe falta não só conhecimento, como também competência para tanto.

Neste parecer, igualmente, não se verifica a eventual existência de outro processo licitatório anterior, sua dispensa ou inexigibilidade, visando contratação igual ou semelhante a esta, **rodeando-se sua análise àquilo consubstanciado no edital e no anexo do contrato, nada mais.**

Esses limites se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Isso significa que quando a matéria for eminentemente técnica, envolvendo aspectos multidisciplinares (jurídica, preços de mercado, necessidade da contratação), como é uma licitação pública, convém que o setor jurídico atue especificamente quanto ao que dispõe a legislação aplicável a matéria, a qual está bem delimitada no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

Traz-se, ainda, por analogia, o disposto no Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União - AGU, que preconiza da seguinte maneira:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como: técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade;

Curial destacar, ainda preliminarmente, que a natureza do parecer ora elaborado é meramente opinativa, devendo, por essa razão, passar pelo crivo do(a) Presidente/Pregoeiro(a) da Comissão de Licitação - CPL, assim como do(a) gestor(a) público(a), uma vez que a opinião explanada por esta assessoria não é vinculante, podendo aqueles, de forma justificada, agir de modo divergente daquela aqui opinada.

sw

3. CONCLUSÃO



Prefeitura do
PAUDALHO



Ante o exposto, e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, **OPINA esta assessoria jurídica, que as minutas do edital e do contrato cumprem todas as exigências legais atinentes à espécie.**

O conteúdo deste Parecer Jurídico é meramente opinativo, não vinculando⁷ portanto, a administração pública, que poderá agir diferentemente, baseado em suas próprias razões.

Paudalho/PE, 16 de junho de 2023.

Flávio Bruno de Almeida Silva
OAB/PE 22.465
Almeida Paula Assessoria Jurídica

Vadson de Almeida Paula
OAB/PE 22.405

Almeida Paula Assessoria Jurídica

⁷ "EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377.II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo; Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO - Julgamento: 06/11/2002 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 31-10-2003).