

PARECER JURÍDICO-AJ/SDHAS

PROCESSO Nº P086966/2019

INTERESSADO: Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social – SDHAS.

OBJETO: Registro de Preço para futuros e eventuais serviços de conservação, reforma e manutenção predial de unidades da Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social (SEDHAS), com o fornecimento de material/peças, incluindo mão de obra, deslocamentos, ferramental e instrumental técnico adequado, considerando o menor preço e, função do desconto sobre a tabela de custos de preço, desonradas, da construção civil da SEINFRA 26.01 e da SINAPI 05/2019, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

Relatório.

Versam os presentes autos sobre procedimento licitatório, sob a modalidade de pregão, na forma eletrônica, do tipo maior desconto para **Registro de Preço para futuros e eventuais serviços de conservação, reforma e manutenção predial de unidades da Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social (SEDHAS), com o fornecimento de material/peças, incluindo mão de obra, deslocamentos, ferramental e instrumental técnico adequado, considerando o menor preço e, função do desconto sobre a tabela de custos de preço, desonradas, da construção civil da SEINFRA 26.01 e da SINAPI 05/2019, conforme especificações constantes no Termo de Referência.**

Os presentes autos foram distribuídos a advogada signatária para análise e emissão de parecer jurídico, nos termos da Lei Federal nº 8.666/1993, encontrando-se instruídos com os seguintes documentos:

À peça processual foi juntado, até o momento, a seguinte documentação:

- a) Ofício nº 0345/2019 – SEDHAS - COAF;
- b) Justificativa;
- c) Termo de referência;
- d) Mapa comparativo(justificativa de preços);
- e) Edital e anexos;
- f) Mídia digital.

É o relatório.

Da finalidade e abrangência do parecer jurídico:

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos. Desse modo, cita-se:

Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.”

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Impende destacar que a presente peça da lavra de advogado público tem caráter meramente opinativo acerca da viabilidade jurídica do pleito. Logo, as manifestações do advogado público não são deliberativas nem vinculam o requerente, ficando a decisão a cargo da autoridade superior ordenadora de despesas. Tal entendimento emerge das decisões pacíficas e remansosas do Supremo Tribunal Federal que abaixo seguem transcritas:

DECISÃO

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. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).

Ante o exposto, **passo a opinar.**

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 37, inciso XXI, a necessidade de que as contratações efetuadas pelo Poder Público sejam realizadas, em regra, através de processo licitatório, sendo tal dispositivo, expressão, principalmente, do princípio da impessoalidade administrativa.

A escolha da modalidade de licitação a ser desenvolvida, normalmente, segue critérios econômicos sendo, pois, escolha que varia ao toque do *quantum* a ser contratado. Todavia, ressaltou a legislação situações em que, mesmo diante de contratações de valores reduzidos, tenhamos processo licitatório normalmente indicado para contratações de somas mais vultosas.

Pois bem, parece-nos que o primeiro ponto a ser analisado seria o cabimento da escolha do procedimento licitatório indicado no presente processo, a saber, o pregão, na forma eletrônica.

O pregão eletrônico é modalidade estabelecida pelo Decreto Federal de nº 5.450/2005, e terá vez sempre que a contratação versar sobre aquisição e bens e serviços comuns. É o que estabelece a referida lei:

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

§ 1º Consideram-se bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.

§ 2º Para o julgamento das propostas, serão fixados critérios objetivos que permitam aferir o menor preço, devendo ser considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.

O caso em comento trata de Registro de Preço para futuros e eventuais serviços de conservação, reforma e manutenção predial de unidades da Secretaria dos Direitos Humanos, Habitação e Assistência Social (SEDHAS), com o fornecimento de material/peças, incluindo mão de obra, deslocamentos, ferramental e instrumental técnico adequado, considerando o menor preço e, função do desconto sobre a tabela de custos de preço, desonradas, da construção civil da SEINFRA 26.01 e da SINAPI 05/2019, conforme especificações constantes no Termo de Referência, hipótese de bens e serviços de uso que podem facilmente se enquadrar na conceituação de "bens e serviços comuns" estabelecida pelo Decreto Federal de nº 5.450/2005, bem como Decreto Municipal nº 785 de 30 de setembro de 2005, conforme excerto retromencionado, não necessitando maiores divagações para explicar tal fato.

Para aquisição de alguns bens, o tipo menor preço pode desdobrar-se no "maior desconto". Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, essa prática é prevista pela doutrina e jurisprudência no caso de desconto sobre tabela de referência de objetos como: alimentos perecíveis (desconto sobre a tabela CEASA ou CEAGESP), vale-alimentação (desconto sobre o valor facial), livros (desconto sobre a tabela de editoras) e peças automotivas (desconto sobre a tabela do fabricante). No caso em questão, o desconto será sobre a tabela SEINFRA 26.01 e SINAPI 05/2019.

Parece-nos explícito que o **objeto em questão** é de amplo acesso e conhecimento no mercado de consumo, de forma que seus padrões de qualidade e desempenho podem ser perfeitamente e objetivamente definidos em edital, não necessitando conhecimento técnico especializado mais apurado, para atestar a qualidade do material contratado.

Passemos agora à análise dos requisitos específicos ao procedimento.

Estabelece o art. 9º do Decreto de Nº 5.450/2005 e demais dispositivos do Decreto Municipal nº 785 de 30 de setembro de 2005:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

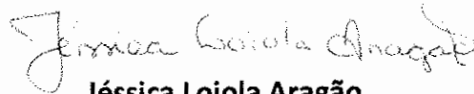
- I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
- II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;
- III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;
- IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;
- V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e
- VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Parece-nos estarem todos os requisitos acima devidamente cumpridos.

Diante do exposto, tais documentos nos conduzem à conclusão da lisura do processo sob o aspecto jurídico-formal, de modo que **OPINO**, nos limites da análise jurídica, **favoravelmente**, pela inexistência de óbices legais ao regular prosseguimento do presente feito, em virtude da correta adequação jurídica inerente ao caso, na forma da Lei, propondo que os autos sejam encaminhados à Central de Licitação, para adoção das providências ulteriores cabíveis.

Este parecer não vincula o gestor público, pois é meramente opinativo.
Salvo Melhor Juízo, é o parecer. À apreciação superior.

Sobral – CE, 02 de setembro de 2019.



Jéssica Loiola Aragão
Assessora Jurídica da SEDHAS
OAB/CE 32.132