



PARECER JURÍDICO n.º 119/2021-PGM/SLP

À

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

(Nesta)

Ref. Processo de Licitação n. 06.1111001/2021
Pregão Presencial n. 26/2021-PMSLP

Ementa: PREGÃO PRESENCIAL - MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR - PLANO DA LEGALIDADE - REGULARIDADE DO CERTAME - OBSERVÂNCIA DA LEI N.º 8.666/1993 - LICITAÇÕES E CONTRATOS. FASE INTERNA. REGISTRO DE PREÇOS PARA A AQUISIÇÃO DE MATERIAL ODONTOLÓGICO E EQUIPAMENTOS PERMANENTES, COM ENTREGA DE FORMA PARCELADA PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES, DESTINADOS A ATENDER AS NECESSIDADES DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTA LUZIA DO PARÁ.

Pelo presente, emitimos nossa opinião jurídica à Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará acerca da legalidade, nos termos das Leis Federais nº 8666/1993, 10.520/02 e 14.133/21, esta última em *vacatio legis*, para fins de atendimento da regularidade da fase interna do presente certame que é proposto conforme acima referido.



PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de adentrarmos ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2o, § 3o da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade, sentimento corroborado pelas reiteradas jurisprudências:

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONDENAÇÃO DO PARECERISTA JURÍDICO AO PAGAMENTO DE MULTA DETERMINADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA DO ADVOGADO. ERRO GROSSEIRO OU INESCUSÁVEL NÃO DEMONSTRADO. ART. 133 DA CONSTITUIÇÃO. INVOLABILIDADE DE ATOS E MANIFESTAÇÕES NO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO. PRECEDENTES. DESNECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. ORDEM CONCEDIDA. RAZÕES DO AGRAVO INSUFICIENTES PARA INFIRMAR OS FUNDAMENTOS DO JULGADO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(STF - MS: 36025 DF 0079712-23.2018.1.00.0000, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 14/06/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 16/06/2021)

Neste sentido cabe a ressalva técnica e se reitera que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública subordinando-se contudo às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo, cabendo ao presente parecerista a análise técnica legal segundo a legislação vigente.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A ora manifestação jurídica tem o condão de balizar a autoridade investida do poder decisório, acerca da legalidade administrativa dos atos já praticados até o momento do certame licitatório em sua fase interna.

Como sabido, nos incumbe a orientação técnica alardeando os aspectos jurídicos que norteiam a trajetória regular do procedimento administrativo voltado para a escolha a proposta que atenda melhor ao interesse público.

Cumprido destacar que a análise dos autos ora trazido se funda nos aspectos jurídicos estando de fora aqueles de orbe administrativa que cabem à comissão licitante aferir a adequação ao instrumento convocatório. Por entender que a autoridade competente está municiada de conhecimentos



específicos salutareis ao bom andamento dos atos praticados, com a devida observância dos requisitos impostos pela legislação de regência.

Por derradeiro, é de bom alvitre nosso, enfatizar que as anotações feitas no âmbito desta procuradoria não possuem caráter vinculativo, mas tão somente em benefício da autoridade revestida da função de propiciar segurança no desenvolvimento do procedimento administrativo. Destacando nessa seara, que existe no amparo legal à margem de discricionariedade albergando o poder decisório do agente público.

Feita a sucinta ponderação, passo a fundamentar.

RELATÓRIO E ANÁLISE PRÉVIA DO PROCEDIMENTO

Consistem os autos remetidos a esta procuradoria de procedimento licitatório em sua fase interna, conforme leciona a melhor doutrina, com os requerimentos formais de deflagração do procedimento até a própria minuta do edital e anexos, à serem divulgados, o qual visa à “REGISTRO DE PREÇOS PARA A AQUISIÇÃO DE MATERIAL ODONTOLÓGICO E EQUIPAMENTOS PERMANENTES, COM ENTREGA DE FORMA PARCELADA PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES, DESTINADOS A ATENDER AS NECESSIDADES DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTA LUZIA DO PARÁ” para o qual optou a Comissão Permanente de Licitação pelo procedimento de PREGÃO a ser realizado na modalidade PRESENCIAL.

Para formação do processo foram observados e se encontram presentes aos autos os seguintes documentos os quais, ao serem listados abaixo, já possuem breves recomendações quando pertinente:

- Termo de abertura de processo administrativo, firmado pela pregoeira do município em 13 de agosto 2021;
- Ofício n. 146/2021 de 13 de agosto de 2021 da Secretaria Municipal de Saúde, onde requer a instrução e o início do presente prosseguimento;
- Termo de Referência dos itens necessários e do procedimento, como se requer, de lavra do i. Secretário Municipal de Saúde;
- Despacho da Comissão Permanente de Licitação para o Departamento de Contabilidade datado de 16 de agosto de 2021;
- Despacho do Departamento de Contabilidade de 16 de agosto de 2021 atestando a existência e capacidade de dotações orçamentárias assim como compatibilidade ao PPA e LDO vigentes, juntamente com cópia das dotações vinculadas ao presente procedimento;
- Declaração de adequação orçamentária e financeira de 17 de agosto de 2021, emitida pelo i. sr. Secretário Municipal de Saúde;



- Despacho em 17 de agosto de 2021 do i. sr. Secretário Municipal de Saúde determinando a pesquisa de preços e elaboração de mapa comparativo;
- Ofício Circular n. 058/2021 de 18 de outubro de 2021 endereçado às empresas cadastradas junto à Comissão Permanente de Licitação para cotação dos preços;
- Cotações apresentadas pelas empresas demandas a partir dos cadastros municipais;
- Pesquisa de preços realizada através da rede mundial de computadores (internet);
- Mapa de Preços, planilha de cotações de preços, indicando os preços apresentados, preços médios e valores estimados totais, de lavra do i. Presidente da Comissão Permanente de Licitação e datada de 10 de novembro de 2021;
- Despacho em 10 de novembro da Comissão Permanente de Licitação ao i. sr. Secretário Municipal de Saúde apresentando e justificando a composição do “Mapa de Preços”;
- Termo de Autorização de Despesa firmado pelo i. sr. Secretário Municipal de Saúde em 10 de novembro de 2021;
- Autuação do procedimento sob o n. 06.1111001/2021 (SRP n. 26/2021) em 11 de novembro de 2021, pela Comissão Permanente de Licitação, na modalidade de PREGÃO PRESENCIAL;
- Cópias das Portaria n. 157/2021 de 22 de abril de 2021 que nomeia a Equipe de Pregão e a Portaria n. 14/2021 de 13 de janeiro de 2021, que nomeia fiscal de contratos;
- Justificativa para utilização do modelo PRESENCIAL, sem data aposta, assinada pela i. Pregoeira do Município, Sra. Edielma Ramos Canto;
- Despacho em 11 de novembro de 2021 da Equipe de Pregão encaminhando os autos à Assessoria Jurídica, devidamente acompanhado de Minuta do Edital e anexos, para a elaboração do presente parecer.

Este é o relatório do que se observa nos autos, como informado, já munido de algumas recomendações de praxe em forma a simplificar esta análise, pelo que se prossegue quanto aos requisitos formais legais necessários do ato.

FUNDAMENTAÇÃO. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.



A Administração pública é fundada em princípios e regulamentos próprios para o seu pleno desenvolvimento os quais emanam a compulsória observação de preceitos que se originam no art. 37 da Carta Magna, como seguem:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

Regulamentando, portanto, os procedimentos administrativos há na esfera infraconstitucional a Lei Federal n. 9.784, de 29/01/1999, a qual trata do processo administrativo e faz expressa remissão aos princípios informados. Estes princípios com amparo constitucional fundamentam, em sua finalidade própria, a garantia do máximo respeito e proibida a gestão pública garantindo que aos gestores, ainda que sob o crivo de eventual discricionariedade, estejam compulsoriamente vinculados ao pleno respeito das normas pétreas.

Dissecando os princípios podemos observar que ao “Princípio da Legalidade” convém o máximo respeito e vinculação da Administração uma vez que todos os atos administrativos devem respeitar e seguir as disposições normativas positivadas, elidindo qualquer interpretação ou julgamento diverso do previsto na norma, almejando ao final a efetiva “Segurança Jurídica”, nesse caso ampla, vez que abrangendo à todos, do agente propriamente até o cidadão como sujeito de direitos e deveres na comunidade.

Para os demais princípios, em especial da impessoalidade, moralidade e eficiência, restam conceitos que devem ser observados em absoluto e segundo a melhor prática, onde não se vislumbra pelos dados aferíveis de plano qualquer irregularidade tendo em mente que ao cidadão “médio” não pode ser observada qualquer escolha direcionada do objeto, nenhum dos atos ofende a prática e hábito moral em vigor na sociedade e, ainda, há relativa análise da eficiência já que respeitados os requisitos formais do procedimento.

Por fim, quanto ao princípio da publicidade, segundo sua própria característica, como descrito acima, o procedimento se encontra em “fase interna” o que não o exclui dos devidos e necessários registros formais nos autos, mas deverá ser submetido à ampla publicidade quando a partir de então será iniciada a “fase externa”, garantindo na forma legal a publicidade do feito.

Neste procedimento, sendo observados os requisitos legais e as recomendações formalizadas nesta peça, não se observa vício aos princípios constitucionais.



DA ESCOLHA DA MODALIDADE DE PREGÃO.

A forma proposta para seleção de contratação emana da Lei Federal n. 10.520/02 onde se estabelece o formato para aquisição de bens e serviços comuns, especificados pelo professor Hely Lopes Meireles da seguinte forma:

“Pregão é a nova modalidade de licitação, regulada pela Lei 10.520, de 17.7.2002, cuja a ementa: “Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns. Nos termos do citado diploma, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado.”
(MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato administrativo. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 130-104).

A identificação de “bens e serviços comuns” é expressa na própria Lei através do art. 1o, Parágrafo Único, nessa maneira:

Parágrafo Único. Consideram-se bens 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.

Observando o objeto que se pretende contratar, quais sejam, de materiais de limpeza, se verifica que por ser possível a especificação precisa de seus requisitos, características e formas, mais uma vez segundo o conhecimento do homem médio, os mesmos são passíveis de perfeita singularização comum e usual no mercado, atendendo ao requisito legal. Portanto, a utilização da modalidade licitatória ora analisada, se amolda adequadamente ao objeto a ser contratado.

DA OPÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS.

Em alguns casos, o poder público não licita com a finalidade imediata de contratação, mas apenas para registrar preços, para o caso de eventual contratação posterior. Isso ocorre quando a administração entende que aquele bem ou serviço é adquirido com frequência e, por isso, tem interesse em deixar um registro, no órgão, com o eventual fornecedor deste bem ou serviço.

É importante destacar que o registro de preço não vincula o poder público ao vencedor, entendimento este fundado na lição do professor Matheus Carvalho, veja:



Essa licitação não obriga a Administração a contratar com o vencedor, uma vez que sequer sabe se haverá dotação orçamentária para celebração do contrato. O vencedor não tem a garantia de que se o Estado for contratar, irá contratar com ele. O registro de preço não vincula a Administração ao vencedor de forma alguma.

Com efeito, nesse procedimento licitatório, devem os licitantes apresentar o valor unitário dos produtos, uma vez que não há quantitativo exato a ser adquirido pelo Estado. A Administração Pública, no entanto, deve informar a quantidade máxima que poderá adquirir por meio da ata decorrente do certame. (Carvalho, 2020, p. 480.)

Tendo sido finalizada a licitação, os preços ficam registrados no sistema de cadastro do ente, formalizando a chamada “*ata de registro de preços*”. A ata decorrente deste registro terá validade de 1 (um) ano, de modo que durante esse ano de vigência da ata, a proposta selecionada fica a disposição do órgão, que poderá adquirir o bem ou serviço quantas vezes ela precisar, desde que não ultrapasse o quantitativo licitado, realizando quantas contratações forem necessárias e convenientes, sem a necessidade de novo procedimento licitatório.

DO PREGÃO PRESENCIAL

Por sua vez, a nova Lei de Licitações ainda em *vacatio*, acima referida, impõe a compulsoriedade do sistema eletrônico, todavia assegura prazo para implementação de tal condição, nos seguintes termos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

[...]

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

[...]

Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

[...]

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;

Nesse sentido não vislumbramos óbice à realização do certame sob a forma presencial, vez que além de haver tempo para a exigência em comento há, ainda, manifestação da i. pregoeira do município, Sra. Edielma Ramos Canto, onde apresenta argumentos para a necessidade de realização do pregão em forma presencial, argumentando sobre o próprio fornecimento e as condições de concorrência no certame.

Sem adentrarmos aos argumentos e/ou suas próprias ponderações, conveniências e fundamentos observamos de forma breve que houve atendimento à legislação ao ser registrado nos autos tais justificativas. Ademais, nenhuma destas aparenta, a grosso modo e sob análise superficial, representar mera escusa ao cumprimento da forma eletrônica exigida.



Cabe, porém, ser entendimento que a convalidação do procedimento pela autoridade superior, em especial pelo gestor responsável, implica anuência ao presente procedimento em sua íntegra, em especial sobre tal documento de justificativa, o que deve ser ponderado na homologação do certame.

DA DOTAÇÃO E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA.

Insta, nessa questão, delinear considerações à luz e disciplina da Lei Federal nº. 8.666/1993, que estabelece normas gerais para licitações e contratos públicos. Estabelecendo liame entre licitações e orçamento no art. 7º, § 2º, inciso III, segundo assim dispõe:

Art. 7º. As licitações para execução de obras e para prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência (...)

§ 2.º As obras e os serviços somente poderão ser licitadas quando: (...)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras e serviços a ser executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

Há nos presentes autos a perfeita indicação pelo órgão competente da dotação que se demanda em perfeita conformidade para com a Lei Federal n. 4.320/64.

DA FASE INTERNA DO PREGÃO.

A chamada fase interna do pregão voltada para aquisição de bens e serviços comuns, encontra amparo no artigo 3º, caput, da Lei 10.520/2002, sendo ela, objeto de análise preliminar por esta Procuradoria. Na disciplina da Lei do Pregão, cabe a autoridade investida de competência, entre outras especificações, prescrever a justificativa da necessidade de contratação, além de definir o objeto do certame, com a sinalização do respectivo preço.

Disso resulta, que as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato são elementos integrantes do instrumento convocatório, porquanto sua análise encontra-se no bojo da aprovação jurídica da presente manifestação.

A mercê dos elementos editalícios cumpre dizer que a fase preparatória do pregão voltado para a aquisição de bens e serviços, pode ser compartimentada nesses grupos: (i) justificativa para a necessidade para



a contratação, (ii) definição do objeto, (iii) aferição do preço de mercado, e (iv) demais atos preparatórios relacionados na legislação.

Ressalvados os comentários efetuados, todos requisitos se encontram observados no procedimento.

DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS

Prescreve o artigo 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, que as minutas de editais de licitação devem ser objeto de análise preliminar e aprovação por assessoria jurídica da Administração, pelo que passa a apreciar o edital em objetivo. Assim, efetuamos revisão nos termos do próprio edital e pudemos observar que:

(i.) O TERMO DE REFERÊNCIA está em conformidade com o que se espera para a presente aquisição, quais sejam, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS ODONTOLÓGICOS;

(ii.) A MINUTA DE EDITAL possui condições gerais para a concorrência na forma de PREGÃO PRESENCIAL, conformando-se como uma minuta padrão que envolve todos requisitos mínimos legais necessários. Há, todavia, exceção que deve ser observada quanto ao item 6.2.2.4, “a”. Neste item é exigida data máxima para emissão do “atestado de capacidade técnica” o que tem sido questionado como excessivo quanto ao “objeto” uma vez que se entende que ditos atestados não devem possuir “validade” conforme entendimentos do próprio TCU¹;

(iii.) A MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS é apresentada e regular para o fim a que se destina, e;

(iv.) A MINUTA DE CONTATO, é presente e regular para o procedimento.

Os comentários do presente devem ser observados, permitindo, ao final, a perfeita execução do objeto e garantia de máxima regularidade e legalidade do procedimento.

Conclusão

Ex positis, esta Procuradoria, uma vez atendidas as recomendações e ressalvas apresentadas neste parecer, **MANIFESTA-SE**

¹ Inteligência dos julgados do TCU através do Acórdão n. 1172/2008 e n. 330/2005, ambos do pleno;



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

FAVORÁVEL PELA REGULARIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS ATÉ AQUI PRATICADOS PELA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO E ÓRGÃOS ENVOLVIDOS, como dito, ressalvados os comentários e ratificações que se fazem necessários conforme citado alhures, devendo, dessa feita, dar prosseguimento ao certame conforme as praxes e regras vigentes.

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.

Santa Luzia do Pará, PA, 16 de novembro de 2021.

MÁRIO DE OLIVEIRA BRASIL MONTEIRO

Advogado OAB/PA n. 10.368
Procurador Geral do Município
Decreto n. 053/2021