



PARECER JURÍDICO nº 023/2023-PMSLP

PREGÃO PRESENCIAL Nº 004/2023-PMSLP

PROCESSO Nº 06.2003001/2023

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM E HOTELARIA DESTINADOS A ATENDER AS NECESIDADES DA PREFEITURA E DEMAIS SECRETARIAS/FUNDOS MUNICIPAIS DE SANTA LUZIA DO PARÁ.

À

Comissão Permanente de Licitação

Pelo presente, emitimos nossa opinião jurídica à Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará acerca da regularidade da fase interna do certame licitatório acima mencionado, nos termos da Lei nº 8.666/1993.

1. DO RELATÓRIO

Foram encaminhados a esta assessoria jurídica os autos do processo nº06.2003001/2023, para que seja feita a análise quanto as formalidades legais do procedimento que se encontra em sua fase interna.

Os autos chegaram a esta assessoria jurídica por meio de arquivo digital (.pdf), constituídos dos seguintes documentos:

- Memorando nº 002/2023 – SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS, de 02/03/2023, direcionado ao Departamento de Compras solicitando a instrução de processo de prestação de serviço de hospedagem e hotelaria para atender as demandas da Prefeitura e demais secretarias do município;
- Ofício nº 73/2023 – SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, de 03/03/2023, solicitando a aquisição do item em pauta para atender as demandas da SEMAS;



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

- Ofício n. 327/2023 – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, de 03/03/2023, direcionada ao Departamento de Compras solicitando a instrução de processo de serviço de hospedagem e hotelaria para atender as demandas da SEMED;
- Ofício nº 042/2023 – SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, de 03/03/2023, requerendo a instrução de processo de hospedagem e hotelaria para atender as demandas da SEMMA;
- Ofício nº 041/2023 – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, datado de 06/03/2023, onde o principal objetivo é a instrução de processo em epígrafe para atender as demandas daquela secretaria;
- Termo de Referência e ANEXO 1, com a descrição e quantitativo de itens para cada secretaria/fundo;
- Despacho do Departamento de Compras questionando ao Departamento de Contabilidade se existe adequação orçamentária e financeira das despesas especificadas no Termo de Referência com a atual lei orçamentária, se existe compatibilidade dessas despesas com o PPA (2021/2025) e a LDO vigente (2023), e se existe saldo orçamentário suficiente para suportar os gastos decorrentes das despesas geradas.
- Despacho do Departamento de Contabilidade ao Gestor do Município atestando a adequação e existência de saldo orçamentário, assim como compatibilidade ao PPA e LDO vigentes, acompanhado de cópia das dotações vinculadas ao procedimento;
- Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, datada de 08 de março de 2023;
- Despacho ao Departamento de Compras, em 10 de março de 2023, solicitando a devida pesquisa de preços, de acordo com a descrição e quantitativo constante dos autos;



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

- Ofício Circular nº 002/2023, datado de 13 de março de 2023, encaminhado por e-mail em 15/03/2023 à empresa AUTO POSTO EL ELION LTDA, CNPJ: 12.261.157/0001-50 e à empresa J A GOMES ME, CNPJ: 26.862.982/0001-14, solicitando cotação de preços dos itens objeto da aquisição;
- Cotação de Preços recebida no departamento de compras em 15 de março de 2023, da empresa J A GOMES ME, CNPJ: 26.862.982/0001-14;
- Cotação de Preços recebida no departamento de compras em 15 de março de 2023, da empresa AUTO POSTO EL ELION LTDA, CNPJ: 12.261.157/0001-50;
- Pesquisa de preços realizada junto a outros entes da administração (ARP PREGÃO nº 9/2022-078 - Prefeitura Municipal de Bragança);
- Pesquisa realizada na plataforma Banco de Preços (www.bancodeprecos.com.br);
- Mapa comparativo de preços, indicando os preços apresentados, preços médios e valores estimados totais;
- Despacho do Departamento de Compras ao Gestor do Município informando da realização da pesquisa nos moldes da Instrução Normativa nº 73/2020 - Ministério da Economia;
- Termo de Autorização de Despesa, datado de 17 de março de 2023;
- Autuação do procedimento sob o nº 06.2003001/2023, em 20 de março de 2023, pela Comissão Permanente de Licitação, como PREGÃO PRESENCIAL Nº 4/2023;
- Justificativa emitida pela Comissão Permanente de Licitação, sobre a inviabilidade em realizar o Pregão na forma eletrônica;
- Portaria nº 44/2022, de 06 de setembro de 2022, referente à nomeação da Equipe de Apoio ao Pregão;
- Portaria nº 010/2022, de 17 de fevereiro de 2022, onde é nomeado o fiscal de contratos do FME e FNDE do município;



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

- Portaria nº 011/2022, de 17 de fevereiro de 2022, onde é nomeado o fiscal de contratos da SAÚDE no município;
- Portaria nº 04/2021, de 06 de janeiro de 2021, nomeando a Sra. Edielma Ramos Canto como pregoeira do município;
- Despacho da Comissão Permanente de Licitação, em 20/03/2023, encaminhando os presentes autos para análise e elaboração de parecer preliminar;
- Minuta do Edital de Licitação, composta dos anexos Termo de Referência, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta do Contrato.

Este é o relatório dos principais documentos constantes nos autos, pelo que se prossegue a análise quanto aos requisitos formais legais necessários do ato.

2. DO CARÁTER NÃO VINCULANTE DO PARECER JURÍDICO OPINATIVO.

Antes de adentrar na fundamentação relacionada ao objeto em tela, é importante destacar que a competência desta assessoria se limita a prestar consultoria com o direcionamento voltado estritamente para o oriente do âmbito jurídico, apartando pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, avaliação fora da competência dessa assessoria jurídica.

Para ratificar tal entendimento, o Ministro do STF, Carlos Velloso proferiu o seguinte entendimento, quando da relatoria no MS nº 24073:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. [...] É dizer, o parecer não se constitui no ato decisório, na decisão administrativa, dado que ele nada mais faz senão “informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”.



O esclarecimento acima mostra-se necessário para demonstrar o caráter opinativo e não vinculante do parecer jurídico, cabendo ao gestor a decisão final dos atos administrativos.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1. DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão pública é pautada por alguns princípios da Administração, julgados fundamentais para garantir uma conduta íntegra e eficiente por parte dos órgãos.

Esses princípios são balizadores usados para orientar as leis administrativas. Eles servem para dar um senso maior de direção à Administração Pública, tornando suas ações válidas e fazendo com que atendam aos interesses da sociedade.

Outrossim, os princípios da administração pública estão presentes na Carta Constitucional de 1988, em seu artigo 37, como se vê a seguir:

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 (...)

Nesta esteira, as leis infralegais nº 9.784/99 e 8.666/93 também remetem aos princípios da administração pública, demonstrando sua importância e resguardando sua principal finalidade, garantir o respeito e a probidade aos atos processuais.

Dentre os princípios basilares, destacamos para o caso concreto a Legalidade e a Publicidade.

O Princípio da Legalidade, em processos licitatórios, possui atividade totalmente vinculada. A lei define as condições da atuação dos Agentes Administrativos, determinando as tarefas e impondo condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas, ressalvados os casos de discricionariedade do agente público.



Neste sentido, Matheus Carvalho assim dispõe sobre o caráter discricionário dispensado aos agentes públicos

“(...) se faz necessário lembrar que a Legalidade não exclui a atuação discricionária do agente público, tendo essa que ser levada em consideração quando da análise, por esse gestor, da conveniência e da oportunidade em prol do interesse público. Como a Administração não pode prever todos os casos onde atuará, deverá valer-se da discricionariedade para atender a finalidade legal, devendo, todavia, a escolha se pautar em critérios que respeitem os princípios constitucionais como a proporcionalidade e razoabilidade de conduta (...)”

Portanto, o respeito à Legalidade deve sempre ser observado, mesmo nas práticas de atos discricionários, visto que a atividade do administrador só se legitima quando condiz com o dispositivo legal.

Com relação ao Princípio da Publicidade, sua principal finalidade é o conhecimento público sobre os atos praticados pela administração. Em outras palavras, tudo o que é realizado pelo Estado deve ser amplamente franqueado, resguardadas as reservas previstas na Lei nº 12.527/2011.

Para o caso em comento, o Princípio da Publicidade é fundamental, pois trata-se de licitação pública, com sessão aberta ao público. Necessário, portanto, que os interessados tenham acesso aos atos tomados no curso do processo, inclusive a fase interna, no prazo estabelecido no inciso V, artigo 4º, da Lei Federal nº 10.520/2002, qual seja, 8 (oito) dias úteis entre a publicação do aviso e a apresentação das propostas.

3.2. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL EM CONSONÂNCIA COM AS LEIS INFRALEGAIS.

Antes de adentrar na fundamentação jurídica do caso em tela, cabe ressaltar que o artigo 191 da Lei nº 14.133/2021 traz em seu escopo a possibilidade de a Administração optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com a nova lei ou de acordo com a **antiga** lei – a



Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/02, das regras do RDC e a Lei nº 12.462/2011.

Tal possibilidade foi alcançada pelo artigo 193, inciso II, que assegurou a revogação da antiga lei após dois anos da publicação da Lei nº 14.133/2021.

Nesta esteira, não restam dúvidas quanto à existência e utilização, durante dois anos, da antiga Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 14.133/2021, seja para procedimentos licitatórios, seja para as situações relativas às dispensas de licitação e inexigibilidade de licitação.

Outrossim, deve-se ressaltar que a natureza do processo licitatório é, ordinariamente, o atendimento de demandas públicas, tendo como prisma a livre concorrência e o preço justo e mais vantajoso para a administração. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece como regra, que as obras, serviços, compras e alienações devem ser contratados mediante processo de licitação pública.

Os autos em questão revelam que o processo licitatório teve como fulcro a ainda vigente Lei Geral de Licitações nº 8.666/1993, c/c a Lei nº 10.520/2002, que estabelece o pregão como modalidade de licitação.

3.3. DA ESCOLHA DA MODALIDADE

No caso em tela, o presente parecer busca traçar pontos legais a respeito da modalidade Pregão, do tipo Menor Preço, para a prestação de serviço de hospedagem e hotelaria. Vejamos o que estabelece o artigo 1º da Lei nº 10.520/2002:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. 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.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

Acrescente-se que o parágrafo único esclarece bens e serviços comuns com sendo aqueles cuja descrição é objetiva, utilizada de forma cotidiana no mercado.

Assim, compreende-se que o processo de aquisição aqui apreciado se adequa aos ditames do dispositivo legal mencionado acima, pois trata-se de “SERVIÇO DE HOSPEDAGEM E HOTELARIA”, cuja descrição dos itens é de fácil identificação, conforme verificado no ANEXO 1 do Termo de Referência. Portanto, a modalidade escolhida para o certame licitatório se encaixa ao objeto pretendido.

Quanto à forma, o processo de escolha do fornecedor será presencial, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns.

No que tange ao pregão presencial, temos que a nova lei de licitações nº 14.133/2021, em seu artigo 17, § 2º, estabelece condições para a realização do certame de forma presencial. Vejamos:

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.

Logo, constatada a justificativa da equipe responsável pela condução da licitação no formato presencial, não se verifica impedimento para a sua realização.

Consta dos autos a manifestação, intitulada “JUSTIFICATIVA PARA MODALIDADE PREGÃO PRESENCIAL”, devidamente assinada pela Sra. Edielma Ramos Canto, pregoeira do município, apresentando os argumentos necessários aos procedimentos do pregão em sua forma presencial.

Entretanto, é de bom alvitre que tal procedimento seja averiguado e ratificado pela autoridade superior anuindo o formato em sua totalidade. Ademais, é necessário que no ato da homologação do certame



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

conste a devida anuência do gestor no que tange a justificativa para a realização do certame no formato indicado alhures.

Portanto, definida a escolha de modalidade e forma, com suas devidas previsões legais, resta a análise pertinente ao uso do Sistema de Registro de Preços – SRP, regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013.

O Sistema de Registro de Preços é um mecanismo utilizado para registrar preços de fornecedores para compras futuras pelo poder público. Na prática, o fornecedor registra seus produtos com seus devidos preços e especificações para que, durante não mais que 12 (doze) meses, quando a administração pública necessitar de determinado suprimento, o fornecedor possa vender os itens cadastrados pelo preço registrado.

O Decreto Federal nº 7.892/2013, em seu artigo 3º, incisos I e II, prescrevem a adoção do SRP da seguinte maneira:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II – quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

(...)

Em vista disso, o registro de preços apresenta-se como uma ferramenta ideal para a administração pública, pois atende a economicidade e não vincula o ente público à aquisição da totalidade do quantitativo apresentado.

Entretanto, é importante evidenciar que o licitante vencedor da disputa, depois de concluído o procedimento, é convocado pela Administração para assinar a Ata de Registro de Preços, que terá validade de 1 (um) ano, fato que o vincula à obrigatoriedade em fornecer os bens solicitados pelo ente público.



Assim, seguindo a prescrição do artigo 15 da Lei nº 9.782/2013, a formalização da contratação entre as partes poderá ocorrer por meio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, respeitada a quantidade pactuada na Ata de Registro de Preços.

Pelo exposto, verifica-se que os requisitos para a escolha da modalidade encontram-se em consonância com os preceitos legais aqui mencionados.

3.4. DA PESQUISA DE PREÇOS

A pesquisa de preços é um procedimento indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Além disso, é utilizada para confrontar e examinar as propostas dos licitantes e nortear o preço que a Administração está disposta a contratar.

É por meio da pesquisa de preços que se constata o preço justo, a existência de recursos suficientes para adquirir os bens ou serviços, a definição da modalidade licitatória, a identificação de sobrepreços e de propostas inexequíveis e a garantia da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Seguindo estes parâmetros, a pesquisa de preços deve atender alguns requisitos, os quais estão presentes na Instrução Normativa nº 73/2020 - Ministério da Economia, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

O artigo 5º da IN73/2020 assim norteia a pesquisa de preços:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprescos, desde que as cotações refiram-se a



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II – aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III – dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV – pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I – prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II – obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

- a) descrição do objeto, valor unitário e total;
- b) número do Cadastro de Pessoa Física – CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ do proponente;
- c) endereço e telefone de contato; e
- d) data de emissão.

III – registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.



Pelo que se extrai dos autos, a pesquisa de preços foi realizada com base nos incisos II, III e IV acima citados, estando em perfeita conformidade com as regras estabelecidas pela IN 73/2020.

3.5. DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 38, parágrafo único, impõe que as minutas de edital, assim como contratos, acordos, convênios ou ajustes, devam ser preliminarmente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

O artigo 40 da ainda vigente Lei Geral de Licitações norteia as exigências que devem estar presentes no edital. Dentre as principais obrigаторiedades, o edital deve conter: (i.) objeto da licitação, (ii.) prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, (iii.) sanções previstas em caso de inadimplemento, (iv.) condições para participação na licitação, (v.) critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos, (vi.) condições de pagamento, (vii.) instruções e normas para interposição de recursos, (viii.) condições de recebimento do objeto da licitação e, (ix.) outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Em relação às condições para participação na licitação, mais especificamente no que se refere à habilitação de licitantes interessadas em participar do certame, a Lei nº 8.666/1993 lista, na Seção II, a documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Ademais, é importante destacar que o edital rege a licitação pública, ou seja, a vinculação ao edital, presente no artigo 41 da Lei nº 8.666/1993, revela que a Administração Pública e os licitantes estão ligados às disposições editalícias.

Sendo assim, a minuta do edital juntada aos autos apresenta as condições relacionadas acima, assim como seus anexos: Termo de



Referência, Planilha de Quantitativos, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta do Contrato.

3.5. DA MINUTA DO CONTRATO

Conforme se verifica, a minuta do contrato seguiu os requisitos constantes nos artigos 54 a 59 da Lei nº 8.666/1993, estando livre de qualquer nulidade.

No tocante à formalização do contrato, o artigo 62 da referida lei estabelece a obrigatoriedade ou a flexibilização da exigência do mesmo conforme a modalidade a ser definida. No caso em comento, sugere-se como instrumento hábil a confecção de contrato com cláusulas elencadas no artigo 55 da Lei nº 8.666/1993.

Consta no anexo da minuta do edital, a minuta do contrato com cláusulas que geram segurança jurídica necessária para as partes envolvidas no processo.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise desse Jurídico, essa assessoria manifesta-se FAVORAVEL AO PREGÃO PRESENCIAL Nº 004/2023 – PMSLP, podendo o processo de contratação produzir os efeitos jurídicos pretendidos, com fundamento na praxe e regras vigentes.

Santa Luzia do Pará, 22 de março de 2023.

Odair Cesar C. Pingarilho
Advogado OAB/PA 34.911
Assessor Jurídico
Portaria nº 001/2023