
PARECER JURÍDICO – N.º. 1535/2023 – NSAJ/SECON

REF. PROCESSO N.º.: 0000022/2023

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Análise de Minuta de Edital de Pregão Eletrônico. Contratação de empresa especializada na realização de coleta e análise química de solo. Exegeses da Lei nº 8.666/1993 c/c Lei nº 10.520/2002. Análise Jurídica Prévia. Possibilidade e Legalidade.

1 – RELATÓRIO

Veio para esta Assessoria, para análise jurídica, manifestação acerca da regularidade jurídico-formal do Processo Administrativo Pregão Eletrônico, que visa o Registro de Preço para contratação de empresa especializada na realização de coleta e análise química de solo, para o desenvolvimento das atividades administrativas e de campo, referente ao PROGRAMA TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS, com o intuito de fomentar as ações de assistência técnica aos agricultores que participam do programa. Assim, solicita o pregoeiro, parecer jurídico desta Assessoria Jurídica para análise da formalidade e regularidade do procedimento licitatório adotado, conforme disciplina o art. 38, inciso VI e P.Ú. da Lei 8.666/93. Feitas essas considerações, compulsando os autos, verifica-se que o processo passou pelas autorizações necessárias das autoridades competentes, pela elaboração de minuta de edital e seus anexos (termo de referência, minuta do contrato, minuta do edital pregão eletrônico), bem como, também consta pedido de abertura de processo licitatório para registro de preços, cotações e autorização do Secretário Municipal de Economia para abertura de procedimento administrativo para realização da licitação.

É o sucinto relatório, passemos a análise jurídica que o caso requer.

2 – ANÁLISE JURÍDICA

De proêmio, cumpre registrar que a Assessoria Jurídica realiza seu papel de assessoramento técnico-jurídico da Secretaria Municipal de Economia (SECON), sendo este parecer meramente opinativo, se restringindo aos aspectos jurídicos, acerca

da possibilidade ou não de se efetuar a adesão pretendida, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Assessoria Jurídica, salvo hipóteses excepcionais.

Dessa forma, este parecer se restringe aos parâmetros da Lei de Licitações. O consulente tem o objetivo de realizar processo licitatório para registro de preços, por meio de Pregão Eletrônico com fulcro na Lei nº 10.520/2002, cuja finalidade é a contratação de empresa especializada na realização de coleta e análise química de solo, para o desenvolvimento das atividades administrativas e de campo, referente ao PROGRAMA TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS.

Desta feita, em regra, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação. No tocante aos processos licitatórios, observa-se a aplicabilidade e vigência da Lei nº 8.666/93, que trata dos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública, Direta e Indireta.

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e também, revela-se no objetivo de alcançar a proposta que seja mais vantajosa para a Administração Pública, conforme preleciona o artigo art. 3º da Lei de Licitações nº 8.666/93, in verbis:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso).

Do mesmo modo, a Carta Magna impõe ao Poder Público o dever de observar o princípio instrumental da licitação, cuja finalidade, em termos simplórios, é propiciar a contratação mais benéfica à Administração, vejamos:

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 e, também, ao seguinte: [...] XXI - 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. (grifo nosso).

Portanto, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da melhor proposta para a administração, sendo processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e eficiência. Não obstante, considerando a análise do termo de referência, justifica-se a adoção da modalidade licitatória Pregão, tendo em vista que o serviço a ser contratado é usualmente ofertado no mercado.

2.1 – DA FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME

Inicialmente, é importante mencionar o art. 3º da Lei 10.520/2002, que traz em seu bojo os atos a serem seguidos pela administração durante a fase preparatória do pregão, vejamos:

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. (grifo nosso).

É imprescindível, na fase interna ou preparatória do processo licitatório, a minuta do edital e do contrato. Nessa conjuntura, deverá ser considerado todos os atos atinentes ao início do processo e elaboração das minutas, sendo respeitados a necessidade e conveniência da contratação, verificando se os pressupostos legais para a

formalização do contrato encontram-se presentes, se há práticas de atos anteriores imprescindíveis à licitação, tais como quantificação da necessidade administrativa, pesquisa de preços, estimativa da contratação, definição da modalidade a ser adotada, termo de referência e critério de julgamento. Nesse sentido, o art. 14 do Decreto 10.024/2020 define quais procedimentos devem ser observados na fase preparatória do pregão:

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

- I- elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;
- II- aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;
- III- elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;
- IV- definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e
- V- designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Compulsando os autos, foi constatado o atendimento dos requisitos exigidos pela norma pertinente, onde o Termo de Referência incluído no processo tem indicação do objeto de forma precisa, há critério de aceitação do objeto e prazos, bem como a justificativa para a aquisição dos serviços de publicidade. Ademais, em relação a minuta do edital e seus anexos, assim como a minuta do contrato, encontram-se presentes a habilitação, sanções, prazos e local do serviço a ser ofertado, e por fim existe comprovação da designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio. Registra-se que a aplicabilidade e o uso do pregão, na forma eletrônica, proporcionam grandes vantagens aos entes públicos, devido suas características de celeridade, desburocratização, economia, ampla divulgação, publicidade e eficiência na contratação.

Nesse passo, considerando que o objetivo do Poder Público é a contratação de empresa especializada na realização de coleta e análise química de solo, para o desenvolvimento das atividades administrativas e de campo, referente ao

PROGRAMA TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS, com o intuito de fomentar as ações de assistência técnica aos agricultores que participam do programa, é possível observar que a modalidade eleita vai conferir celeridade, resguardar a ampla competitividade, isonomia e a redução de despesas burocráticas atinentes aos demais procedimentos licitatórios, levando em conta a celeridade processual, estando dentro da legalidade necessária.

2.2 – DA FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME

Da análise do Edital, observa-se que a Administração pretende utilizar o Sistema de Registro de Preços para a contratação do serviço, nos termos do Decreto nº 7.892/2013, regulamentado pelo art. 15, II da Lei nº 8.666/1993.

Ressalta-se que o Sistema de Registro de Preços é um procedimento baseado no planejamento de um ou mais órgãos de entidades públicas para futura contratação de bens e serviços, o qual ocorre por meio de licitação na modalidade de concorrência ou pregão, em que as empresas vencedoras firmam o compromisso de fornecer bens e serviços a preços e prazos registrados em uma Ata de Registro de Preço. No presente caso, cumpre destacar o que prevê o art. 3º do Decreto nº 7.892/2013:

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;

III – quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (grifo nosso).

Desta feita, consoantes documentos anexos, é possível observar o preenchimento da legalidade necessária no presente processo, encontrando amparo legal no dispositivo supracitado, o qual estabelece, de forma não exaustiva, as hipóteses mais frequentes de adoção preferencial do Sistema de Registro de Preços, destacando-se os incisos I e IV do dispositivo em questão.

A administração municipal, antes de qualquer contratação, realizará o orçamento da despesa que, por estimativa, será necessário despender com o objeto pretendido, devendo a pesquisa de preços ser a mais ampla possível, incluindo orçamentos praticados por diversos fornecedores, exame de valores em outras contratações do Poder Público com objeto semelhante, preços constantes em Sistema de Registro de Preços, dentre outros meios, possibilitando a autoridade competente avaliar sobre as vantagens e a economicidade da contratação que se pretende levar a efeito.

2.3 – DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Consoante o art. 21, incisos VIII e IX do Decreto nº 3.555/2000, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, o que fora devidamente atendido nos autos deste processo.

O art. 40 da Lei nº 8.666/93 estabelece critérios mínimos de exigências a serem contempladas na minuta do edital, além da modalidade e critério de julgamento que já foram mencionados anteriormente, destacamos os seguintes:

Quanto à regularidade da minuta de edital encartada aos autos, registra-se que atende aos requisitos previstos na norma mencionada, trazendo no seu preâmbulo o número de ordem, a sua modalidade, o tipo de licitação, bem como a menção de que o procedimento será regido pela Lei 10.520/2002, Lei nº 8.666/93 e Decreto 10.024/2021. Além do local, dia e horário para recebimento dos documentos e propostas de preço.

Não obstante, constam ainda: o objeto da licitação; os prazos e condições para assinatura de contrato; as sanções para o caso de inadimplemento; as condições de participação da empresa e a forma de apresentação das propostas; os critérios de julgamento; protocolo de impugnações e recursos administrativos; critério de aceitabilidade das propostas de preço; critérios de reajustes; relação dos documentos necessários à habilitação.

3 – DA NEGATIVA DA PARTICIPAÇÃO EM REGISTRO DE PREÇO

Considerando orientação da Lei nº 7892/2013, os órgão e entidades devem realizar o registro e divulgação dos itens a serem licitados por meio do

procedimento de Intenção de Registro de Preço, a fim de viabilizar a participação de outros órgãos no certame. No entanto, a legislação pátria prevê a possibilidade de o órgão gerenciador negar a participação, conforme dispositivo abaixo transcrito da lei mencionada anteriormente:

Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do caput do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e caput do art. 6º. (...)

§ 1º A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador.

Diante disso, considerando que a contratação requer a máxima celeridade, esta SECON entende que a possibilidade de intervenção de outros participantes causará embaraços que podem dilatar o prazo para a aquisição, uma vez que, por ser um procedimento demorado, necessitará subtrair um tempo demasiado longo, o qual não dispomos.

Desta forma, com fundamento na necessidade de conclusão célere do procedimento para a manutenção do fornecimento do serviço, sugere-se que não seja publicada a intenção de registro de preços, passando-se a etapa seguinte.

4 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, à luz das disposições normativas pertinentes, em especial o disposto na Lei 10.520/2002 e na Lei nº 8.666/1993, este Núcleo Setorial de Assuntos Jurídico (NSAJ-SECON) OPINA, pela legalidade do processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico em sua fase prévia, sugerimos, ainda, que não seja publicada a intenção de registro de preços, passando-se a etapa seguinte e ao prosseguimento de seus ulteriores atos.

Belém/PA, 21 de dezembro de 2023.

EMANUEL PINHEIRO CHAVES

Coordenador do NSAJ/SECON

11.607 OAB/PA