



PARECER N°155/2018/PROJUR
PROCESSO LICITATÓRIO N°9/2018-019-PMJ

Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão. Contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria e assessorias técnica e jurídica especializada na modernização da administração tributária da Prefeitura Municipal de Jacundá. Minuta de Edital e contrato. Análise jurídica prévia.

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão, com vistas à Contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria e assessorias técnica e jurídica especializada na modernização da administração tributária da Prefeitura Municipal de Jacundá.

Os autos, contendo 01 (hum) volume e 81 (oitenta e uma) laudas, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- a) Solicitação de abertura de Processo Licitatório (fls. 02);
- b) Termo de Referência (fls. 05);
- c) Cotação de preços (fls. 18);
- d) Despacho da Secretaria de Finanças informando sobre a existência de crédito orçamentário para atender às despesas (fls. 23);
- e) Declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 24);
- f) Autorização da abertura de processo licitatório (fls. 25);
- g) Portaria de nomeação dos membros da CPL (fls. 26);

h) Minuta de Edital contendo Termo de Referência aprovado pela autoridade competente e minuta de contrato (fls. 28).

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a **ANÁLISE PRÉVIA** dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Poder Executivo no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

CUMPRE SALIENTAR QUE O PRESENTE PARECER NÃO É VINCULATIVO. POSSUI O FIM DE ORIENTAR E RESPALDAR A LEGALIDADE DOS ATOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL SOB À ÓTICA DA LEGALIDADE, NÃO OBRIGANDO À OBSERVÂNCIA ESTRITA DO QUE SE OPINA AO FINAL, POIS A GESTÃO É DISCRICIONÁRIA.

ANÁLISE JURÍDICA

1. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

Como é cediço, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidas por licitação, em regra.

No tocante aos processos licitatórios, observa-se a aplicabilidade e vigência eminentemente da Lei nº 8.666/93, que é a norma que trata dos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública, Direta e Indireta.

Consoante disposto nesta Lei de Licitações, o certame 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.

A Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, é obrigada constitucionalmente a realizar previamente processo administrativo de licitação, consoante previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

"Art. 37. (...)

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."

"Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei."

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo, revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa. Depreende-se isto do contido no art. 3º, da Lei nº 8.666/93:

"Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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 lhe são correlatos."

A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais

vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, de usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. É assim que se observa e se coíbe que os agentes públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.

Cumprido destacar que cabe a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de legalidade das minutas de edital e contrato, compreendidos seus anexos e os atos administrativos que precedem a solicitação de parecer jurídico.

O presente caso tem por objeto a **Contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria e assessorias técnica e jurídica especializada na modernização da administração tributária da Prefeitura Municipal de Jacundá.**

Em exame, verifica-se que a minuta do edital e do contrato, e demais anexos e procedimentos anteriores adotados, amoldam-se às exigências legais.

Outrossim, verifica-se, a priori, a possibilidade legal da utilização da modalidade eleita, em vista do objeto licitado amoldar-se ao caso.

Dessa forma, o Executivo Municipal procedeu a todas as exigências legais, pelo que se reputa que até o presente momento não existem óbices à continuidade do presente processo licitatório.

2. DA PESQUISA DE PREÇOS E DO ORÇAMENTO ESTIMADO

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, a jurisprudência orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação acima disposta nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao

universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.

Assim, para evitar distorções, além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas.

Para fins de documentação, devem ser acostados nos autos:

- a) A identificação do servidor responsável pela cotação;
- b) A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço, etc.;
- c) Indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada;
- d) Data e local de expedição dos orçamentos apresentados;

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para acobertá-la.

Serve também para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

A propósito do orçamento estimativo, é recomendável que a Administração faça constar dos editais dos pregões eletrônicos as planilhas que o detalham, constando os preços unitários considerados, ou a informação do local onde os interessados poderão obtê-las, em observância ao princípio da publicidade.

Assim, verifica-se que nos presentes autos os apontamentos acima foram devidamente cumpridos.

3. DA PREVISÃO DE EXISTÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

A Lei nº 8.666/93, aplicável ao caso, estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

A declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, com indicação de rubrica específica e suficiente, foi acostada aos autos.

No que tange à despesa que se pretende realizar, releva também esclarecer se a contratação proposta importa criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e, ainda, se é classificada como projeto.

Em caso afirmativo, são exigidas a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios seguintes (acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas) e a declaração do ordenador de despesa de que o gasto planejado tem compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigentes.

3. AUTORIZAÇÃO PARA A ABERTURA DA LICITAÇÃO

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação.

No presente caso, tal exigência foi cumprida.

4. DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar uma **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**.

Nos autos, consta a designação da referida Comissão, em atendimento à prescrição legal.

5. DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Segundo os preceitos da Lei de Licitações, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela aprovação da minuta do edital e do contrato e demais atos e procedimentos adotados até a presente, encontrando-se o certame licitatório dentro dos parâmetros definidos na Lei nº 8.666/93, pelo que **recomenda-se que a o Poder Executivo Municipal proceda à afixação do instrumento convocatório e seus anexos em local apropriado para dar ampla publicidade.**

Assim, opina-se que, atendidos estes quesitos, **SE DÊ PROSSEGUIMENTO AO PRESENTE CERTAME LICITATÓRIO.**

É o Parecer, que se submete à apreciação da Autoridade Superior, Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Jacundá, Estado do Pará.

Jacundá-PA, 03 de outubro de 2018.

José Fernando S. dos Santos

Procurador Geral

OAB/PA - 14.671