



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

Data: 10/09/2020.

Processo Licitatório nº 158/2020-PMCC;

Pregão Eletrônico nº 040/2020-SRP;

Objeto: Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviço de sinalização viária, vertical, horizontal e semafórica, conforme demanda, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Transito e Transporte de Saúde de Canaã dos Carajás, Estado do Pará.

I. RELATÓRIO

O Município de Canaã dos Carajás/PA, por intermédio de seu Pregoeiro, submete à apreciação da Procuradoria Geral do Município o presente **Processo Licitatório nº 158/2020-PMCC**, na qual se requer análise jurídica da legalidade dos textos do Edital do Pregão Eletrônico - Registro de Preços, da Ata e Contrato, tendo em vista, a necessidade de deflagração do REGISTRO DE PREÇOS, na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, do modo de DISPUTA ABERTO e FECHADO, com critério de julgamento MENOR PREÇO POR LOTE, objetivando a eventual *contratação de empresa especializada na prestação de serviço de sinalização viária, vertical, horizontal e semafórica, conforme demanda, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Transito e Transporte de Saúde de Canaã dos Carajás, Estado do Pará.*

Saliente-se, inicialmente, a referida contratação visa suprir as demandas existentes e eventuais no dia-a-dia do Ente Público, e que não pode ser definida de forma exata o *quantum*, estando intimamente relacionada às suas atribuições legais e intransferíveis, conforme justificativas nos autos, assim como, em análise plausível constata-se a real necessidade da contratação, uma vez que faz-se necessário realizar a sinalização de transito tendo em vista a quantidade de obras realizadas na cidade (construção do Terminal Rodoviário, Revitalização da Avenida Weine



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

Cavalcante, Programa Asfalta Canaã e Construção do Lago Recreativo), fato este que enseja a realização da sinalização, bem como a revitalização da sinalização já existente . Ademais, a opção por Lote e não por item se deve ao fato de associar os itens licitados em Lote para melhor adjudicação, bem como, melhor forma de entrega, sem demora ou prejuízo na entrega equivocada, e mais, não culminará em prejuízo à competição entre os licitantes, muito menos excluir licitantes, por não poder entregar serviços com padronização diversa, facilitando ainda a gestão contratual dos serviços a serem executados, tudo isto em conformidade a Justificativa Técnica apresentada pelo Secretário Municipal de Transito e Transporte (*fls. 021*). Assim mesmo diante da excepcionalidade no regime escolhido, é mais vantajoso à Administração Pública Municipal, conforme recomendação do TCU - *Acórdão 247/2017-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (fls. 132/134)*.

No que pertine ao Termo de Referência apresentado (*fls. 022/032*), o Gestor aponta os itens necessários, com a sua correta discriminação. Ademais, o valor referencial está fundado na Cotação de Preços (*fls. 003/016*), e comparado através da Planilha Descritiva de Quantidade e Preços Estimada (*fls. 016/020*), *do qual nos isentamos de qualquer responsabilidade oriunda da elaboração da mesma*. Também, consta do procedimento de contratação a autorização do Prefeito Municipal (*fls. 033*).

Ademais, no que diz respeito ao presente relato, consta no processo cópia do ato de designação do Pregoeiro e equipe de apoio (*fls. 035*), Atos Normativos Municipais (*fls. 036/091*), bem como, minuta do Instrumento Convocatório para tal desiderato, instruído de Edital de Licitação (*fls. 092/120*), Termo de Referência (*fls. 121/135*), modelo de Declaração de praxe (*fls.136/139*), minuta do Contrato (*fls.140/149*) e minuta da Ata de Registro de Preços (*fls. 150/152*).



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

Frise-se, também, que não há necessidade de compor os autos a Declaração de Adequação Orçamentária a ser atestada pela Secretaria de Planejamento - SEPLAN, uma vez que na Licitação Registro de Preços não se faz necessário à indicação da dotação orçamentária, que somente será exigida na formalização do instrumento contratual, conforme preconiza o art. 6º, § 2º do Decreto Municipal n.º 686/2013.

Após, relatado o pleito e apontando os documentos juntados, e, considerando que a autoridade máxima deste Ente Público solicitou a deflagração do procedimento Licitatório, consoante previsto na legislação em vigor, *PASSAMOS AO PARECER.*

I. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.a. Preliminares:

Prefacialmente, assevere-se, a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do Processo Administrativo em epígrafe. Compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo possível adentrar a análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos, e nem ainda, manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de total responsabilidade da Administração.

Nesse sentido, é preciosa a lição doutrinária dos mestres Egom Bockmam Moreira e Fernando Vernalha Guimarães (*LGL e RDC 2005, p. 262*), assente que, **“o exame a ser procedido pela assessoria deve ser jurídico stricto sensu. Não é adequado que o assessor jurídico, no manejo de sua competência técnica específica, pretenda aventurar-se em outras searas, expondo motivos pertinentes à expertise do objeto da licitação ou quanto à conveniência e oportunidade dela, ou mesmo, quanto a critérios técnicos de composição de custos e execução de**



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

contratos. *O jurista só pode analisar os aspectos jurídicos do instrumento convocatório.”*

Ademais, adverte-se, sobre a possível responsabilidade do Parecerista nos referidos processos, vejamos!

Consoante o entendimento da Corte, a natureza vinculante de pareceres jurídicos em matéria de licitações somente se revela quando o órgão técnico reprova a prática do ato sob exame. Cita-se excerto do voto proferido pela Min. Cármen Lúcia, nos autos do MS 29.137/DF:

“É certo que, em matéria de licitações e contratos administrativos, a manifestação dos órgãos de assessoria jurídica não se limita à mera opinião, mas à aprovação ou rejeição da proposta. Contudo, embora seja obrigatória a submissão do contrato e, eventualmente, de seu termo aditivo, ao exame de legalidade pelo órgão de assessoria jurídica, sua manifestação favorável não ganha contorno de vinculatividade capaz de subordinar a atuação do gestor público, compelindo-o a praticar o ato. Por outro lado, se o parecer técnico-jurídico for desfavorável, seu teor vincula o gestor público, impedindo-o de celebrar o ajuste ou tornando-o exclusivamente responsável pelos danos que dele possam advir. Ao contrário do que pretende fazer crer o Impetrante, a natureza vinculante de pareceres jurídicos em matéria de licitações somente se revela quando o órgão técnico aponta a existência de vício formal ou material que impeça ou desaconselhe à prática do ato, situação diversa da descrita nesta ação, pois, segundo exame do Tribunal de Contas da União, o gestor público podia, ou mesmo devia, dissentir e recusar-se a realizar o aditivo contratual. Embora a aprovação do ato pela assessoria jurídica não vincule o Administrador a ponto de substituí-lo em seu juízo de valor, isso não significa que o parecerista é absolutamente isento de responsabilidade sobre suas manifestações. Se a prática do ato administrativo está lastreada em manifestação favorável da unidade técnica, há convergência de entendimentos e, em certa medida, compartilhamento de poder decisório entre o Administrador e o parecerista, pelo que se tornam mutuamente responsáveis pelos danos que possam causar ao erário. Dúvidas não remanescem sobre a inexistência de imunidade absoluta do advogado público com relação às manifestações jurídicas emitidas em processos administrativos, razão pela qual podem ser chamados a prestar esclarecimentos ao órgão de controle externo e, eventualmente, ser responsabilizados por seus atos em caso de culpa, omissão ou erro grosseiro.” (MS 29137, Relatora Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 28.02.2013).



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

É esse o entendimento pacífico na jurisprudência desta Corte. A propósito, cito o voto proferido pelo Min. Marco Aurélio, relator do MS 24.584, ao denegar a ordem pleiteada por procuradores federais para não prestar esclarecimentos face ao Tribunal de Contas da União em virtude de pareceres por eles emitidos. Em que pese tenha havido posterior desistência nos autos, o relator fundamentou seu entendimento nos seguintes termos:

“A imunidade profissional do corpo jurídico – artigo 133 da Constituição Federal – não pode ser confundida com indenidade. Fica sujeita, na Administração Pública, aos termos da lei, às balizas ditadas pelos princípios da legalidade e da eficiência. Dominando a arte do Direito, os profissionais das leis também respondem pelos atos que praticarem. Antecipadamente, não podem gozar da proteção mandamental da impetração para eximirem-se dos riscos da investigação administrativa. Longe estão de deter, em generalização nefasta, em generalização a todos os títulos inaceitável, imperdoável, o direito líquido e certo de serem excluídos de processo que busca apurar, simplesmente apurar, simplesmente esclarecer a ocorrência ou não de desvio de conduta. Pesando dúvidas sobre os contratos por eles aprovados quanto à legalidade estrita, à lisura comportamental, tão reclamada quando se atua no setor público, deverão, em prol da mudança dos tempos e da segurança jurídica, defender-se.” (MS 24584, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe 20-06-2008).

Assim, assiste razão à Advocacia Geral da União ao afirmar que *“excepcionalmente, todavia, independentemente da discussão referente à natureza jurídica do parecer exarado com base no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, há possibilidade de responsabilização, desde que demonstrada a existência de dolo (má-fé) ou culpa grave”*, embora não seja devido o alcance pretendido a este último elemento.

Como visto, as hipóteses de responsabilização do Advogado Público pela elaboração de pareceres jurídicos em matéria de licitações e contratos são aquelas em que estão configurados dolo ou culpa grave. Portanto, é mister enfatizar que diante da presente análise, se porventura existir questões de ordem técnica-administrativa ou até ausência de



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

planejamento técnico ou inconsistência em planilhas que culminou no presente aditivo, não é de responsabilidade do presente Parecerista.

II.b. Fundamentos do Parecer:

Vale constar, também, que se nota extremamente importante delimitar a principal legislação de regência que orientará a elaboração desta, ou seja, *as disposições gerais da Lei nº 8.666, de 1993, da Lei nº 10.520, de 2002, do novo Decreto Municipal nº 1125/2020, que Regulamenta o Pregão na forma Eletrônica e Presencial no âmbito do Município de Canaã dos Carajás/PA, bem como, e especialmente, o Decreto Municipal nº 686/2013 e Decreto Municipal nº 1061/2019, que regulamentam o Sistema de Registro de Preços no Município de Canaã dos Carajás/PA e suas alterações posteriores.*

Meritoriamente, a presente contratação, salvo entendimento em contrário, poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, o PREGÃO ELETRÔNICO, do modo de DISPUTA ABERTO, com critério de julgamento MENOR PREÇO POR LOTE, à luz das disposições constantes da Lei nº 8.666, de 1993, da Lei nº 10.520, de 2002 e do Decreto Municipal nº 1125/2020, que Regulamenta o Pregão Eletrônico e Presencial no âmbito do Município de Canaã dos Carajás, conforme dispositivos abaixo transcritos, vez que os padrões de qualidade são objetivamente definidos pelo Edital, mediante especificações usuais no mercado, ou seja, trata-se de bens e serviços comuns "...cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais no mercado", vejamos:

Lei nº 10.520, de 2002

Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.



Estado do Pará
Governador do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

"Art. 1º. Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade 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."

DECRETO MUNICIPAL nº. 1125 de 06 de Abril de 2020.
"Regulamenta o Pregão, na forma presencial e eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia, e o uso da dispensa eletrônica, no âmbito do Município de Canaã dos Carajás."

Art. 1º. Este Decreto estabelece normas e procedimentos para a realização de licitação na modalidade de pregão, nas formas presencial e eletrônica, para aquisição de bens e de serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia, e regulamenta o uso da dispensa eletrônica, no âmbito do Município de Canaã dos Carajás.

Parágrafo único. As normas e os procedimentos deste Decreto aplicam-se aos órgãos da Administração Pública Direta do Município, ao Poder Legislativo Municipal, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município.

Art. 3º. Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

III – bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;

Ora, o presente PREGÃO ELETRÔNICO em apreciação, do modo de Disputa Aberto, com critério de julgamento Menor Preço por Lote, à luz das disposições legais, encontra perfeita guarida, inclusive a nível Municipal, sendo certo afirmarmos que, salvo entendimento em contrário, foram observados os ditames legais, além de ser possível verificar a inexistência de óbice legal ao prosseguimento do procedimento Licitatório para a pretendida contratação vertente.

Ressalte-se, por sua vez, a Súmula nº 247 do TCU, assevera que:

"É obrigatória à admissão da adjudicação por item e, não, por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia



Estado do Pará
Govorno do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, o fornecimento ou a aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação se adequar a essa divisibilidade.”

A adjudicação por item aumenta a possibilidade de participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para o fornecimento da totalidade dos medicamentos licitados, possam fazê-lo com relação a determinados medicamentos. Assim, essa forma de adjudicação visa ao atendimento dos princípios da economicidade e competitividade, lembrando que a economia de escala deve ser sempre levada em consideração, consoante assevera o *art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993*.

Nesta senda, a jurisprudência do TCU considera que, nas licitações para registro de preços, é obrigatória a adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e seleção das propostas mais vantajosas (voto do Ministro Benjamin Zymler, Redator do Acórdão 2.901/2016-TCU-Plenário).

Porém, destaque-se, a adjudicação por preço global ou lote deve constituir caso excepcional, que necessita de robusta motivação (*voto do Ministro Benjamin Zymler, redator do Acórdão 2.901/2016-TCU-Plenário*). Essa robusta motivação, em que se deve demonstrar a inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens individuais, deve constar do processo administrativo pertinente (*Acórdão 247/2017-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues*), vejamos:

“Acórdão 247/2017-TCU-Plenário Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues:

(...);

9.7. dar ciência ao município (...) de que:

(...)

9.7.2. na hipótese da escolha pelo julgamento e adjudicação pelo menor preço por lote, em detrimento do menor preço do item, em consonância com a Súmula TCU 247, há necessidade de deixar



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

demonstrado, no processo administrativo pertinente, a inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens individuais, conforme exigido no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.”

No presente feito é possível verificar que há uma justificativa técnica elaborado pelo gestor responsável (*fls. 021 - da qual nos isentamos da elaboração e escolha do critério de julgamento*), em que assevera, com base em critérios técnicos de segregação, ser mais viável técnica e economicamente que tais itens sejam compostos por lotes, onde se mantém a economia de escala, a facilitação na gestão contratual bem como na padronização do serviço.

Ademais, em atenção principal aos termos do Pregão Eletrônico, modalidade escolhida pelo Ente Público, incumbe-nos demonstrar as lições pregadas pela doutrina pátria, que elenca as seguintes características como sendo as principais da modalidade e que nos faz crer no acerto e legalidade da escolha realizada pelo Órgão Consulente, *senão vejamos:*

- I) destina-se à aquisição de bens e serviços comuns;***
- II) não há limites de valor estimado da contratação para que possa ser adotada essa modalidade de licitação;***
- III) só admite o tipo de licitação de menor preço;***
- IV) concentra todos os atos em uma única sessão;***
- V) conjuga propostas escritas e lances durante a sessão;***
- VI) possibilita a negociação entre o pregoeiro e o proponente que ofertou o menor preço;***
- VII) é um procedimento célere. (grifou-se)!***

Contudo, a referida escolha propicia para a Administração os seguintes benefícios, de grande destaque e repercussão, a saber: **a) economia – a busca de melhor preço gera economia financeira;** **b) desburocratização do procedimento licitatório** e **c) rapidez – licitação mais rápida e dinâmica as contratações.**



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

D'outra sorte, é válido salientar também, que no caso concreto, a instauração de procedimento Licitatório foi autorizado pela Autoridade competente (fls. 033), com vistas à eventual contratação de serviços de sinalização de transito, assim, encontrando-se regularmente instruído em conformidade com o *art. 38, caput, da Lei nº 8.666, de 1993.*

Contanto, observando as formalidades legais e jurídicas supradelinadas, faz-se indispensável, apresentar as seguintes **RECOMENDAÇÕES**:

- a) ***É indispensável no momento da “contratação” anexar aos autos a Portaria de Nomeação de Fiscal de Contrato, conforme Termo de Referência;***
- b) ***Ademais, também, é prudente seja observado no momento da contratação, que os prazos contratuais e as respectivas despesas não excedam ao exercício financeiro em vigor, atendendo as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.***

Assim, considerando todo o exposto, *oportunamente cumprindo as recomendações acima, OPINAMOS*, salvo entendimento em contrário que, quanto aos aspectos jurídico-formais, não há óbice legal quanto ao prosseguimento do procedimento Licitatório para a pretendida contratação, na forma das Minutas de Edital de Licitação, Termo de Referência e anexos, do Contrato e da Ata de Registro de Preços, as quais foram elaboradas em consonância com a legislação disciplinadora da matéria.

Ante o exposto, oportunamente cumprindo o que foi recomendado, sem maiores delongas, esta Procuradoria OPINA favoravelmente ao prosseguimento do procedimento Licitatório em análise, de modo que o presente certame poderá, com a nossa opinião de aprovação, ser engendrado sob a modalidade já referida - Pregão Eletrônico, do modo de disputa aberto e fechado, com critério de julgamento menor preço por lote,



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

tomando-se como parâmetro a minuta de Instrumento Convocatório acostada ao processo, a qual aprovamos.

Ao final, recomenda-se ainda o encaminhamento dos autos à Controladoria Interna do Município após a homologação do certame, consoante determina o art. 31 da Constituição Federal c/c art. 26, inciso I e inciso VI, alínea “p” da Lei Municipal n°. 624/2014, para que, na qualidade de agente de apoio ao controle externo na fiscalização do município, promova a análise final do procedimento quanto à regularidade orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, e, caso a manifestação seja favorável, prossiga com o procedimento até seus ulteriores termos, observando as diretrizes legais do feito, procedendo com a publicação dos atos necessários, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93.

É o Parecer, S.M.J.

Remeto às considerações superiores.

HUGO LEONARDO DE FARIA
Procurador Geral do Município de Canaã dos Carajás/PA
OAB/PA 11.063-B