



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

PARECER JURÍDICO n.º 087/2021-PGM/SLP

Santa Luzia do Pará, Pará, 18 de agosto de 2021.

A
Comissão Permanente de Licitação

(Nesta)

Ref. Processo de Licitação n. 06.1008001/2021
Pregão Eletrônico n. 19/2021-PMSLP

Ementa: 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 TÉCNICO E INSUMOS HOSPITALARES, 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,



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

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. INVIOABILIDADE 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: CÂRMEN 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.

Cumprir destacar, que a análise dos autos ora trazido, funda-se nos aspectos jurídicos, estando de fora, aqueles de orbe administrativo que cabem a comissão licitante aferir a adequação ao instrumento convocatório. Por entender que a autoridade competente está municiada de conhecimentos específicos salutares 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

Consiste os autos remetido 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 a ser divulgada.

Consiste em procedimento que visa a "REGISTRO DE PREÇOS PARA A AQUISIÇÃO DE MATERIAL TÉCNICO E INSUMOS HOSPITALARES, 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 ELETRÔNICA.

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

- Ofício n. 135/2021-FMS, datado de 15 de julho de 2021, de lavra do i. Secretário Municipal de Saúde, onde requer a deflagração do procedimento e apresenta o necessário Termo de Referência do objeto pretendido;
- Despacho ao Departamento de Contabilidade para análise de adequação orçamentária e financeira, compatibilidade e saldo orçamentário, datado de 15 de julho de 2021;
- Despacho do Departamento de Contabilidade, datado de 15 de julho de 2021, atestando a existência e capacidade de dotações orçamentárias assim como compatibilidade ao PPA e LDO vigentes, assim como, relato de dotações orçamentárias;
- Declaração de adequação orçamentária e financeira, datada de 16 de julho de 2021, de lavra do Ilmo. Sr. Secretário Municipal de Saúde;
- Despacho do Ilmo. Sr. Secretário Municipal de Saúde determinando a deflagração dos procedimentos prévios à licitação, datado de 16 de julho de 2021;



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

- Ofícios circular 044/2021, cotações e mapa de preços encontrados pela Comissão Permanente de Licitação. Destaca-se que fez juntar a Comissão Permanente de Licitação, ainda, cotações obtidas na internet como meio de aferir média ampla de preços;
- Despacho da Comissão Permanente de Licitação, pela Comissão Permanente de Licitação, apresentando o mapa de preços e solicitando a autorização de abertura do procedimento, datado de 06 de agosto de 2021;
- Termo de Autorização de Despesa firmado pelo Ilmo. Sr. Secretário Municipal de Saúde datado de 09 de agosto de 2021 o qual apesar de autuado de forma correta à este procedimento está identificado por outro objeto, diverso do ora licitado, deverá ser retificado e em seguida ratificados os atos do gestor, a partir deste presente parecer, para perfeição do processo;
- Autuação do procedimento sob o n. 06.1008001/2021 na modalidade de PREGÃO ELETRÔNICO, datado de 10 de agosto de 2021;
- Despacho da Equipe de Pregão datado de 11 de agosto de 2021 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.



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

Estes princípios com amparo constitucional fundamentam, em sua finalidade própria, a garantia do máximo respeito e probidade 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.”



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

(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, qual seja, de software de computador, se verifica que por ser possível a especificação precisa de seus requisitos, características e formas, mais uma vez segundo o conhecimento do homem médio, em especial por ser matéria técnica afeita à profissionais da área da tecnologia da informação, o mesmo é passível 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 escolha do registro de preços.

Conforme a dicção formal do art. 15, II, da Lei Federal n. 8.666/93, corroborado pelo art. 11 da Lei Federal n. 10520/02, a opção pelo registro de preços é regular e atende ao determinado na norma, permitindo que o poder público utilize da medida conforme proposto, em especial pelos itens sob aquisição serem “comuns” passíveis de aquisição nessa forma.

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 sequência (...)

§ 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;



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

Como se vê, o dispositivo veda que o procedimento licitatório seja iniciado sem que exista previsão orçamentária correspondente. Dessa forma, o atendimento desse preceito normativo é primordial, para que ocorra com a inclusão no procedimento respectivo de um documento intitulado “reserva técnica”. Mediante esse documento, o órgão técnico responsável pelo acompanhamento orçamentário, informa que a dotação existe, e que os recursos para aquele procedimento foram “separados” da dotação respectiva.

Sobre este item já se mencionou alhures e merece repisar que há entendimentos diversos pela inviabilidade de alocação orçamentária imediata no sistema de registro de preços pela análise de que neste formato a adjudicação ocorre com o próprio registro de preços, mas a homologação se condiciona à efetiva contratação, como merece destaque a análise de Aldo de Campos Costa¹, como segue:

A adjudicação é conceituada pela doutrina majoritária como um ato administrativo de natureza constitutiva, pelo qual a situação jurídica de um dos concorrentes de determinado procedimento licitatório é alterada, sendo nele investidos direitos e deveres até então inexistentes, consistentes na vinculação jurídica da administração pública perante o vencedor.

Isso não quer dizer que o adjudicatário tenha direito à celebração do contrato, pois persiste a possibilidade de revogação da licitação. Significa apenas que o poder público, se quiser contratar, deverá fazê-lo com o adjudicatário.

Ocorre que a adjudicação, no sistema de registro de preços, é substituída por uma fase na qual são simplesmente identificados o fornecedor com o melhor preço bem como todos aqueles que aceitarem adequar o seu preço ao que foi ofertado pelo primeiro colocado no procedimento licitatório.

A existência de preços registrados não obriga a administração pública a firmar o contrato. No sistema de registro de preços, aliás, não há sequer expectativa de direito de contratar, diferentemente do que ocorre numa licitação convencional, em que a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor confere, ao menos, uma expectativa de contratação.

Admite-se, inclusive, a realização de outra licitação específica para o mesmo objeto constante da ata, não obstante seja assegurado ao beneficiário do registro de preços a preferência de fornecimento em igualdade de condições.

Em suma, produz-se tão somente uma tabela com os melhores preços e a ordem de classificação dos fornecedores, cujos preços serão registrados por meio de uma única licitação, ao fim da qual, em vez de adjudicado, o objeto do certame terá seu preço inscrito em ata.

E é precisamente porque não há, no sistema de registro de preços obrigatoriedade de contratar é que a literatura especializada sempre entendeu que a indicação da disponibilidade orçamentária a que se refere o artigo 14 da Lei 8.666/93 só deveria ser obrigatória no momento da efetiva contratação e não quando da abertura da licitação.

O tema já havia sido, inclusive, objeto de uma orientação normativa da Advocacia-Geral da União (“Na *licitação* para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato”), quando, em janeiro de 2013, o parágrafo 2º do artigo 7º do Decreto 7.892 positivou de vez essa realidade, ao consignar expressamente, que, no sistema para registro de preços é desnecessário indicar a dotação orçamentária, porquanto somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

¹ In.: <https://www.conjur.com.br/2013-abr-12/toda-prova-registro-precos-prescinde-dotacao-orcamentaria> Page view na data deste parecer.



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

Reitera-se, portanto, a recomendação alhures de que mesmo não existindo disponibilidade orçamentária, o que se argumenta em tese, inexistente irregularidade no procedimento ao se omitir a indicação de dotação de forma preliminar neste procedimento, passando a ser exigível apenas quando da contratação, todavia, ainda que ocorra tal possibilidade, há perfeita dotação presente nos autos.

Da fase interna do pregão eletrônico.

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 eletrônico 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 demais 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.

Observamos que os documentos atendem aos requisitos gerais para os referidos tipos, com uma única ressalva que se trata do item 6.2.2.4 do edital que informa o prazo de até 01 (um) ano como máximo de amissão do atestado de capacidade técnica para validade para os fins a que se destina. Tal restrição pode ser



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

considerada como limitadora vez que a capacidade técnica, em geral, não possui “prazo de validade”, ou seja, poderia ser superior à esse prazo e garantir que a empresa forneça o produto da mesma forma. Se recomenda a supressão desta restrição.

Conclusão

Ex positis, esta Procuradoria, uma vez atendidas as recomendações e ressalvas apresentadas neste parecer, MANIFESTA-SE 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 necessárias 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, 18 de agosto de 2021.

MÁRIO DE OLIVEIRA BRASIL MONTEIRO

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