



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRAINHA
PROCURADORIA JURÍDICA – PROJUR

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 2022270104-PMP.

CHAMADA PÚBLICA DE N° 001/2022.

INTERESSADOS: SEMAP, SEMED, SEMSA E SEMAS.

FUNDAMENTO LEGAL: DIVERSOS DISPOSITIVOS DA LEI FEDERAL N° 8.666/93.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS PARA FORNECIMENTO DE PASSAGENS FLUVIAIS NO TRANSPORTE DE PESSOAS, NA CLASSE ECONÔMICA, PARA ATENDER A PREFEITURA, AS SECRETARIAS E FUNDOS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DE PRAINHA. CHAMADA PÚBLICA. CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE.

I. objetivo e extensão do Parecer Jurídico

Preliminarmente, o parecer jurídico tem o fito de embasar a autoridade no controle da legalidade administrativa quantos aos atos a serem praticados ou já conclusos. Nesse mesmo sentido, a manifestação jurídica envolve o exame prévio e conclusivo do processo administrativo a ser celebrado e publicado.

Nosso dever como Procurador Jurídico é apontar possíveis riscos quanto a legalidade no processo licitatório e embasar a autoridade assessorada e recomendar a tomar providências em casos de vícios que venham trazer insegurança jurídica no bojo do processo.

Frisa-se, que o estudo nos autos do processo limitar-se-á aos seus aspectos jurídicos. Portanto, aqueles que são de natureza técnica não vincula o parecerista. Nesse contexto, presume-se que a autoridade competente analisou os conhecimentos específicos para a sua real adequação obedecendo as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive o objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Salienta-se que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas sempre embasando a autoridade assessorada a quem incumbe, dentro de sua discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, o parecer. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção caso ocorra vícios no bojo do processo. A continuidade do feito sem a devida análise dos apontamentos impostos por esta Procuradoria Jurídica será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II – Relatório:

Trata-se de procedimento prévio instaurado junto a Comissão de Licitação com escopo de deflagração de Processo Licitatório por chamada pública/credenciamento de n° 001/2022 mediante contratação direta por inexigibilidade, para credenciamento de empresas para fornecimento de passagens fluviais no transporte de pessoas, na classe econômica, para atender a prefeitura, as secretarias e fundos municipais do município de prainha.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRAINHA
PROCURADORIA JURÍDICA – PROJUR

Preliminarmente, o parecer jurídico tem o fito de embasar a autoridade no controle da legalidade administrativa quantos aos atos a serem praticados ou já conclusos. Nesse mesmo sentido, a manifestação jurídica envolve o exame prévio do processo administrativo a ser celebrado e publicado.

A Procuradoria Jurídica tem o dever de apontar possíveis riscos quanto a legalidade no processo licitatório e embasar a autoridade assessorada e recomendar a tomar providências em casos de vícios que venham trazer insegurança jurídica no bojo do processo.

Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

- I. Capa, fl. 01;
- II. Autuação do Processo, CPL, fls. 02;
- III. Memo. Nº 030/2022 - SEMAP, fls. 03/05;
- IV. Memo. Nº 056/2022 - SEMED, fls. 06/07.3;
- V. Memo. Nº 382/2021 – SEMSA, fls. 08/09.2;
- VI. Solicitação de despesa, fl. 10;
- VII. Termo de Referência, SEMAP, fls. 11/14;
- VIII. SEMAP COTAÇÃO, fls. 15;
- IX. Memo. 005/2022-DDC/PMP, fls. 16/26;
- X. Mapa de cotação e resumo, fls.27/34
- XI. Despacho, Solicitação de dotação orçamentária, CPL, fls. 35;
- XII. Documentos relativos à Dotação Orçamentária, fls. 36/37;
- XIII. Solicitação de autorização, CPL, fls. 38/41;
- XIV. Autorização, Declaração de Adequação Orçamentária, Financeira, fls. 42/47;
- XV. Cópia de Portaria de nomeação do Pregoeiro Municipal e equipe de apoio, fls. 48/49;
- XVI. Relatório opinativo no tocante a modalidade e análise de minuta de edital, fls. 50/51;
- XVII. Termo de recebimento do edital, fls. 52;
- XVIII. Minuta do Edital, e respectivos anexos (Anexo I – Termo de Referência; Anexo II – Modelo de Proposta; Anexo III – Declaração de Requisito de Habilitação; Anexo IV – Modelo de Termo de Credenciamento; Anexo V - Modelo de Declaração de Enquadramento; Anexo VI - Modelo de Declarações Múltiplas; Anexo VII - Minuta da Ata de Registro de Preços; Anexo VIII - Minuta de Contrato, fls. 53/74

Nestes termos vieram os autos do processo para emissão do parecer, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93.

No que importa, é o sucinto relatório.



III- Fundamentação

O parecer jurídico tem por finalidade assessorar a autoridade no que tange ao controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. A manifestação jurídica, elenca também, o exame prévio e conclusivo das minutas dos editais e seus anexos.

A competência da procuradoria é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Ressalta-se, que o estudo dos autos processuais se restringe exatamente aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, entende-se que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Estabelece o Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU¹:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.

Há uma presunção de que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Por outro giro, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel da procuradoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente

¹ CGU. CGAU. Procuradoria-geral do Banco Central. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Procuradoria-Geral Federal. Procuradoria-Geral da União. Manual de boas práticas consultivas. 4º Edição revista e atualizada. Ano 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ManualdeBoasPraticasConsultivas4Edicaorevistaeampliadaversaopadiao.pdf>. Pág. 32. Acesso em 07/02/2022 às 12:50H.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRAINHA
PROCURADORIA JURÍDICA – PROJUR

comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

Deve-se esclarecer que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Comissão Permanente de Licitação.

Prefacialmente, impende consignar que a Constituição da República, dita cidadã, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública licitar, ressalvados os casos legais em que a lei preveja as situações de dispensa e inexigibilidade, que constituem as hipóteses de contratação direta, litteris:

CF, Art. 37 – (...)

Omissis

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.

Portanto, a licitação pública, pode ser definida como o meio através do qual a Administração Pública contrata, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade, impessoalidade, dentre outros, buscando, ainda, a seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1.993 (Lei de Licitações e Contratos), 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, 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 licitação é o método obrigatório a ser utilizado pela Administração Pública para realizar suas contratações. Em que pese o teor do regramento geral do acima citado dispositivo constitucional, e que em razão dessa natureza deve ser observado com rigor, tal princípio por óbvio, admite exceções.



O Ilustre Diógenes Gasparini² diz que:

(...) a licitação pode ser conceituada como o procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse (...).”

Ensina o renomado Ivan Barbosa Rigolin³:

“(...) Licitação não é apenas um ato, mas todo um complexo procedimento administrativo através do qual a Administração elege, entre várias possíveis, a proposta mais vantajosa a seu interesse – que é sempre o interesse público –, com vista a algum contrato, em geral de aquisição de material ou de serviço, que pretenda celebrar (...).”

Celso Antônio Bandeira de Melo⁴, leciona que:

“(...) Licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (...).”

Entretanto, o procedimento licitatório visa garantir a boa-fé das contratações entre a Administração Pública e particulares. No entanto, há situações em que o instituto da licitação aparece como meio inadequado para a consecução das necessidades do interesse público. vejamos, por exemplo, nos casos de situação calamitosa ou emergencial em que a morosidade do procedimento licitatório impede o afastamento de dano irreparável ou de difícil reparação para a administração com o adiamento da providência.

No presente caso, o envio de parecer jurídico para as contratações direta por inexigibilidade de licitação com base no art. 25, da Lei 8.666/1993. Nesse sentido, as questões fáticas e técnicas apontadas, a Comissão Permanente de Licitação – CPL, fundamentou-se no art. 25, da Lei 8.666/1993.

Em se tratando de inexigibilidade é preciso bastante cuidado quanto ao modo de interpretação do artigo 25 da Lei 8.666/1993. Vejamos a seguir.

Estabelece o artigo 25 da Lei 8.666/1993:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros

² GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009. Pág.479.

³ RIGOLIN, Ivan Barbosa. Manual prático das licitações.6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 24.

⁴ RIGOLIN, Ivan Barbosa. Manual prático das licitações.6. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.



que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

O referido dispositivo elenca as possibilidades de inexigibilidade, mas há de se observar que o rol do referido dispositivo é meramente exemplificativo e não taxativo.

Nesse diapasão, o autor Marçal Justen Filho diz:

“todas essas abordagens são meramente exemplificativas, eis que extraídas do exame das diversas hipóteses contidas nos incisos do art. 25, sendo imperioso reconhecer que nelas não se esgotam as possibilidades de configuração dos pressupostos da contratação direta por inexigibilidade.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2009. Pag. 367)

Observa-se que a “inviabilidade de competição” que o dispositivo faz menção, se concretiza pelo simples fato do objeto ou serviço poder somente ser fornecido ou prestado por uma única pessoa, pois é isso que o inciso I do artigo 25 quer dizer. Porém, essa premissa de dizer que essa é a única interpretação está obsoleta.

A interpretação que se analisa no que se refere o artigo ora em comento deve ser a mais ampla possível.

Quanto ao sistema do credenciamento traz algumas praticidades à Administração Pública, pois, evidentemente, desburocratiza suas ações com a diminuição do número de procedimentos licitatórios e melhor aproveita os recursos públicos, vez que o preço a ser pago pela prestação do serviço estará previamente definido no próprio ato de chamamento dos interessados.

O credenciamento é um método utilizado para contratar por inexigibilidade. A base legal do credenciamento está estabelecida no art. 25, caput, da Lei 8666/93.

Pela análise dos documentos que compõe os presentes autos, os técnicos da CPL obedeceram aos princípios da supremacia do interesse público, eficiência, economicidade, razoabilidade, isonomia, legalidade e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, para proceder a escolha do procedimento, e autuação do processo.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE PRAINHA
PROCURADORIA JURÍDICA – PROJUR

E, para verificação da legalidade e regularidade do procedimento licitatório adotado (Art. 38, Parágrafo único), antes de dar início as próximas fases do processo, solicita a presidente da Comissão Permanente de Licitação – CPL, parecer jurídico desta Procuradoria.

Convém anotar que esta Procuradoria Jurídica não detém os conhecimentos fáticos e técnicos para aferir a adequação da subsunção realizada, porquanto a análise aqui empreendida limita-se aos aspectos de juridicidade da contratação pretendida.

IV- Conclusão

Pela avaliação geral realizada no processo em epigrafe, nota-se que o mesmo está de acordo com a legislação vigente, observando assim os atos do art. 40 da lei 8.666/93, e outras exigências legais, pelo que OPINAMOS pela aprovação da minuta do edital e do contrato, devendo-se proceder à respectiva PUBLICAÇÃO, e posteriores fases processuais.

É o parecer que submeto, respeitosamente, a análise da autoridade superior.

É o parecer, é como esta procuradoria pensa! (7 laudas)

Encaminhe-se à CPL, para prosseguimento.

Prainha Pará, 07 de fevereiro de 2022.

JACKSON PIRES CASTRO SOBRINHO
PROCURADOR JURÍDICO MUNICIPAL
PORTARIA Nº 262/2019-PMP/GP

Para meditação: Porque Deus amou o mundo de tal maneira que deu o seu Filho unigênito, para que todo aquele que nele crê não pereça, mas tenha a vida eterna. João 3:16