PARECER JURÍDICO

Processo Licitatório: Pregão Comum Eletrônico – 9/2023-028- PMEC

Objeto: Contratação de empresa para prestação de serviços especializados em Serviço de Segurança e Saúde no Trabalho – SST, com elaboração, implantação e manutenção PCMSO- Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional, PGR- Programa de Gerenciamento de Risco, LTCAT – Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho, PPP – Perfil Profissiográfico Previdenciário, para atender diversos setores da Prefeitura atendendo também Secretarias e Fundos vinculados, incluindo o envio dos eventos periódicos do SST (Saúde e Segurança do Trabalho) de acordo com as especificações contidas neste Termo de Referência.

O Município de Eldorado do Carajás, Estado do Pará, por intermédio de seu Ilustre Pregoeiro, submete à apreciação desta Assessora Jurídica o presente processo licitatório**,** no qual requer análise da legalidade do Edital, bem como, sua fase interna, a qual se objetiva a **prestação de serviços de segurança e saúde do trabalho descritos no Termo de Referência para a PMEC** e o faz da seguinte maneira:

1.1. DO PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

As licitações e contratos administrativos são submetidos à análise da Assessoria Jurídica. Este procedimento decorre do artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, segundo o qual “as minutas de editais de licitação, bem como, os contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

A lei, assim exige do administrador a submissão das minutas de editais, acordos, convênios e ajustes dos contratos de licitação à avaliação da assessoria jurídica.

Determina o parágrafo único do art. 38 da LGL (BRASIL, 1993) que as minutas dos editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios e ajustes, deverão ser previamente *examinadas* e *aprovadas* pelo órgão de assessoria jurídica da Administração.

A definição de qual será a "assessoria jurídica" depende da estrutura e regulamentação interna de cada órgão ou entidade pública.

Assim, a análise e aprovação da assessoria jurídica deve, necessariamente anteceder a divulgação do edital e se trata de requisito obrigatório para a validade jurídica do instrumento convocatório (BITTENCOURT, 2014, p. 416).

Note-se que, apesar de obrigatório, *o parecer da assessoria jurídica não vincula a autoridade superior que, de fato, detém a competência para autorizar a deflagração do procedimento licitatório e, ao aprovar a minuta, transforma o documento em edital propriamente dito.*

Atendo-se ao processo licitatório *sub examine* verifica-se da análise da legalidade e do cumprimento deste procedimento aos ditames da exegese, segue em linhas a avaliação.

1. DA MODALIDADE ESCOLHIDA – PREGÃO COMUM - EXAME DA LEGALIDADE

A Constituição Federal em seu art. 37, inciso XXI determina que as contratações realizadas pela Administração Pública devam ser realizadas por meio de licitação que assegure igualdade de condições aos concorrentes, sendo esta, a regra para obras, serviços, compras e alienações junto ao Poder Público.

A regulamentação do referido artigo, encontra guarida no art. 2º da Lei 8.666/93. Assim, o procedimento licitatório tem a como finalidade garantir a seleção da melhor proposta para a Administração, bem como, permitir a participação isonômica dos interessados e deve fundamentar-se nos princípios que refém o Direito Administrativo, além daqueles específicos, inclusos no artigo 3º da referida Lei.

Ademais, a Lei 10.520/02 e o Decreto 5.450/03 instituíram a modalidade de Licitação denominada Pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, sendo estes caracterizados por padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo Edital.

Já o Pregão, na sua forma eletrônica fora regulamentado pelo Decreto Federal 10.024/19, Decreto 534/20 do Estado do Pará.

Assim, nos termos do parágrafo único do art. 1º, da Lei 10.520/04 e do art. 3º. II da Lei 10.024/19, são *considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.*

Vale lembrar ainda que quando for utilizado recursos federais voluntários pelos Municípios em compra de bens e serviços comuns, a Decreto Federal 10.024/19, traz a sua obrigatoriedade, por questões de conveniência.

De modo que, entendo que a escolha do procedimento a ser realizado pela Equipe de Apoio e Pregoeiro foi em conformidade com a legislação e com objetivo que se pretende, ***uma vez que os serviços de segurança e saúde do trabalho são serviços mensuráveis, com quantitativos pré-definidos e comuns que se amoldam ao sistema do Pregão simples/comum, além de estar contratando a elaboração, implantação e manutenção dos mesmos junto ao E-Social.***

4. DA ANÁLISE DA FASE INTERNA DO CERTAME

4.1.1. DAS SEGREGAÇÕES DE FUNÇÕES

Ressalto inicialmente que o termo “segregação de função” nos processos licitatórios vinha sendo confirmado em diversas Jurisprudências, contudo, com o advento da Nova Lei de Licitações 14.133/21, ele tomou a condição no ordenamento jurídico de princípio.

De modo que, a segregação de funções tem por função primordial a de servir como ferramenta de controle interno da própria Administração Pública, a fim de garantir a independência funcional dos servidores e estrutural dos setores administrativos nas várias fases do procedimento licitatório.

Isso porque, é inerente à segregação de funções que diferentes servidores atuem nas mais diversas fases da licitação, impedindo-se que uma única pessoa atue nos diferentes momentos do procedimento licitatório.

Trata-se, pois, de mecanismo apto a evitar falhas, omissões, fraudes, corrupção, abusos de poder, dentre outros aspectos. Na prática, a concretização de tal princípio pressupõe a correta

e completa definição de funções a serem exercidas por cada servidor no decorrer do procedimento licitatório, em especial nas fases de planejamento, execução e controle.

Por este motivo, é um dos princípios basilares de controle interno, a prática da segregação de funções é recomendada pelos órgãos públicos de fiscalização e controle em diversos níveis de administração.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por meio do acórdão TCU 686/11 - Plenário, recomenda à Administração Pública não "designar para compor Comissão de Licitação servidor que titularize cargos em setores que de qualquer modo atuem na fase interna do procedimento licitatório". Acórdão 686/11 - PLENÁRIO - Processo 001.594/2007-6 - Relator André de Carvalho - Data da Sessão: 23/3/11.

Outra decisão que merece referência consiste no acórdão 409/2007 - TCU2 da 1ª Câmara. No julgado, ressalta-se a importância da segregação de funções como ferramenta utilizada para otimizar e gerar eficiência administrativa.

Diante disso, neste Município, o procedimento é solicitado e ou autorizado pela autoridade competente gestor da pasta/Secretaria ou a Chefe do Executivo, o Setor de compras faz as cotações de preços e levantamentos dos itens a serem comprados; o Departamento de Contabilidade faz o controle do orçamento e a sua compatibilidade com a LDO, LOA e PPA; a licitação providencia o processo de compra pública, que posteriormente é verificado pelo Controlador Interno. Na parte de execução contratual, tem-se a figura exigida pelo TCM do Fiscal de Contrato. Assim, tem-se as funções previamente definidas, assim como, as suas responsabilidades.

4.2. DOS DOCUMENTOS JUNTADOS NO PROCEDIMENTO

Haja vista que o ato convocatório se caracteriza como uma das peças do processo, com atos anteriores que funcionam como condições necessárias à sua elaboração, sendo infrutífero analisá-lo como se fosse uma peça autônoma, apta a produzir efeitos por si só.

O exame prévio do edital tem índole jurídico-formal e consiste, via de regra, em verificar nos autos, no estado em que se encontra o procedimento licitatório, o cumprimento da legalidade estrita do mesmo com os ditames da Lei 8.666/93.

Temos, no presente caso, licitação na modalidade Pregão Comum Eletrônico, do tipo Menor Preço por lote, cujo valor orçado da **estimativa é sigiloso** e o modo de disputa aberto, cujo processo contém os seguintes documentos: Ofício 206/2023/PMEC/ADM/RH, ofício da Fernanda Barros Braga solicitando a demanda para as diversas Unidades relacionadas, cujo total geral de servidores é de 1.477; Despacho da Prefeita solicitando à Secretária de Administração providências internas para elaboração de Termo de Referência, Cotação de preços e indicação orçamentária para cobrir a despesa; Termo de Referência completo, indicando objeto; Justificativa; Fundamental; Descrição dos produtos e serviços a serem realizados, por lote; acompanhamento técnico; prazo, forma e local de entrega dos produtos/execução dos serviços; do pagamento; da vigência da contratação; estimativa do valor; do reajuste; do local; da fiscalização; das disposições gerais; Solicitação de cotação de preços às empresas: 1) INTERSEG ENGENHARIA DE SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO, CNPJ 43.344.113/0001-17; 2) SINTEGRIS AUD. CONS. E SERVIÇOS CONTÁBEIS LTDA, CNPJ 09.376.045/0001-30; 3) SEGURANÇA E MEDICNA DO TRABALHO, CNPJ 20.967.933/0001-60 além da cotação e mapa da cotação; Secretária de Administração solicitando ao Departamento de Contabilidade a informação sobre a existência de recursos para cobrir a despesa; Despacho de dotação orçamentária assinado pelo Contador Ewerton Andrade Cavalcante CRC-TO 004739/S-PA indicando todas as atividades, classificação econômica, sub- elemento da despesa que será coberta, inicialmente pela Secretaria de Administração; Declaração de adequação orçamentária e financeira assinada pela Prefeita; Autorização da Prefeita para realização da despesa em 20/10/2023; Portaria nº. 074/2023 – PMEC nomeia a Comissão de Licitação e Pregoeiro; Autuação realizada em 20/10/2023; Minuta do Edital, Termo de Referência, anexos; Minuta Ata de registro de preço; Minuta de Contrato; Despacho da CPL encaminhando processo para análise da Assessoria Jurídica.

A legislação exige que na fase interna das licitações sejam elaborados, conforme o caso, o projeto básico e o projeto executivo. *No pregão é útil, a presença do Termo de Referência*, o qual está incluso de forma clara e objetiva.

Os autos estão ***acompanhados pelo Termo de Referência,*** contendo os elementos mínimos necessários à promoção do certame, havendo a descrição do que se pretende contratar, a forma de execução, às obrigações da contratada, e em especial a justificativa para a contratação, de forma clara e objetiva, possibilitando a competitividade.

Registre-se que *não incumbe à Assessoria Jurídica avaliar as especificações utilizadas/lançadas na descrição dos itens do Termo de Referência ou solicitação, uma vez que*

pela divisão de atribuições, outros servidores envolvidos na formação do procedimento, inclusive já o fizeram.

Consta ainda dos autos do procedimento, ***o orçamento prévio realizado por três empresas do mercado interno***, o que denota o cumprimento do requisito de definição do preço médio de mercado, bem como, do valor estimado para atender às necessidades, cumprindo especificação do TCU, Acórdão nº. 2318/14, reforça-se que os valores lançados tratam-se de "estimados".

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.), possibilitam 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, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos. *Contudo, foi contemplado com êxito a referida cotação.*

Assim, para evitar distorções, "*além de realizar a pesquisa, que esta seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomendo, 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 a fins de comparação.

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as mesmas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara), nem mesmo, servidor sócio – administrador.

Vale ressaltar que o **orçamento é estimativo**, por isso é recomendável que a Administração faça constar dos editais dos pregões 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, de forma que está sendo cumprido esse item. **E foi realizado mediante a pesquisa entre três empresas do ramo, dentro da cidade.**

A **dotação orçamentária** também foi informada, não por obrigatoriedade, uma vez que pelo SRP somente é necessário quando da contratação efetiva, mas para facilitação do referido, foi indicando pelos Gestores as fontes e dotações que cobrirão as despesas, bem como a sua compatibilidade com a LOA, LDO e PPA.

Consta da referida minuta a indicação de endereço, local de abertura dos envelopes, **entretanto, não constam a data e hora para a realização do certame**. Neste ponto, **atentar para o fato de que a data de abertura deverá ser marcada considerando 8 (oito) dias úteis entre sua publicação e a sessão em que serão recebidos as propostas e documentos, ressaltando que não podem ser incluídos na contagem os pontos facultativos, mesmo que a comissão de licitação seja excluída por portaria dos mesmos.**

Verificamos também que a minuta do edital traz especificações detalhadas sobre os benefícios a serem deferidos para as MPE's, bem como, a forma de aplicação dos mesmos, inclusive *da cota reservada para MPE's, no item,* em consonância com o Decreto 8538/2015 e Lei 123/06.

Das Exigências de Habilitação

Os documentos exigidos para a habilitação dos licitantes, no geral, se amoldam às disposições das Leis 10.520/2002 e 8.666/93, e em seu conjunto garantem à administração a segurança para a contratação de empresa idônea e que realmente atue no ramo pretendido.

Da Minuta do contrato

A minuta do contrato descreve o objeto, prazo, vigência, validade, forma e período de fornecimento, obrigações de ambas as partes, origem dos recursos, forma e prazo de pagamento, sanções, direitos e responsabilidades, causas de rescisão, vinculação ao edital, eleição de foro, tudo em conformidade com o artigo 55 da Lei 8.666/93.

4. CONCLUSÃO

Assim, concluída a fase interna em face do empenho dos profissionais inseridos no procedimento, tendo em vista a segregação de funções de cada um deles, pode ser iniciada a fase externa do certame com a indicação do dia, horário e local do certame, respeitado o prazo de 8 (oito) dias úteis da publicação, para realização do certame.

Recomendo ainda que na fase executória do procedimento, os serviços descritos nos itens do lote, sejam inseridos paulatinamente nas medições, indicando os itens a que se referem.

Nesse passo, por estar cumprindo a legalidade que se propõe, com fundamento nas Leis 8.666/93 e 10.520/02, **OPINO DE FORMA FAVORÁVEL AO PROSSEGUIMENTO DO FEITO**.

É o Parecer desta Assessoria Jurídica, S.M.J.

Eldorado do Carajás, 24 de outubro de 2023

.

Roberta dos Santos Sfair
Assessora Jurídica
OAB-PA 21.144-A

ROBERTA DOS SANTOS SFAIR:99270854191

Assinado de forma digital por ROBERTA DOS SANTOS SFAIR:99270854191