



**ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ  
PROCURADORIA JURÍDICA**

---

**PARECER JURÍDICO**

**PREGÃO PRESENCIAL POR SRP Nº 024/2019-PMT.**

**PROCESSO Nº 20190149**

**OBJETO:** SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA (S) ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL PARA ATENDIMENTO DAS SECRETARIAS, FUNDOS MUNICIPAIS E DEMAIS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS DE TUCURUÍ-PA.

**REQUERENTE:** COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.

**I- PRELIMINAR DE OPINIÃO:**

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer há 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.

Desta forma, para confecção do presente instrumento, há 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.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência. O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008.

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é que se realiza a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**

---

Neste sentido cabe a ressalva técnica 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. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

**II – DA CONSULTA:**

Submete-se à apreciação o presente processo, tendo em vista a deflagração de certame licitatório, na modalidade **PREGÃO PRESENCIAL POR REGISTRO DE SISTEMA DE PREÇOS**, cujo objeto esta acima descrito, atendendo ao disposto na Lei nº 8.666/93. Os autos foram regularmente formalizados e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Solicitação de abertura de Processo Licitatório;
- b) Termo de referência;
- c) Cotação de preços;
- d) Portaria de nomeação do Sr. Pregoeiro e respectiva equipe de apoio;
- e) Minuta do edital, contrato e anexos;

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.

Em análise aos documentos constantes nos autos, notadamente da leitura da minuta do edital, observamos o preenchimento das exigências legais no que se refere aos critérios de habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e econômico financeira dos licitantes e juízo de julgamento de propostas. Assim como, presentes na minuta de contrato os requisitos de contratação, as obrigações das partes e penalidades contratuais.

Também em acordo com a legislação de regência, a adjudicação e termos recursais, bem como os critérios de entrega dos bens, validade da proposta e as penalidades contratuais em caso de descumprimento.

Este parecer, portanto, no escopo de auxiliar no controle interno da legalidade



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**

---

dos atos administrativos praticados na fase preparatória, conclui sobre a aprovação do processo até o presente momento, estando à modalidade de licitação e tipo, devidamente enquadrada na categoria Pregão Presencial Sistema de Registro de Preço tipo Menor Preço Por Item.

Cabe, ainda, informar que o processo se encontra nos termos da lei, observando com precisão os prazos, habilitação, abertura, publicação e demais procedimentos de praxe.

### **III – DA ANÁLISE JURÍDICA:**

#### **III.1 - DA ADEQUAÇÃO DO OBJETO A MODALIDADE LICITATÓRIA:**

A Licitação, no conceito de Hely Lopes Meirelles (2009), é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona *a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse*. É o procedimento administrativo utilizado para contratação de serviços ou aquisição de produtos pela Administração Pública direta ou indireta.

O procedimento licitatório tem como objetivo a realização, na prática, dos princípios da Administração Pública, quais sejam: legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência, oportunizando a Administração a aquisição, a venda ou uma prestação de serviço de forma vantajosa, ou seja, menos onerosa e com melhor qualidade possível.

A modalidade licitatória escolhida foi o Pregão, que nos termos da Lei nº 10.520/2002, visa à aquisição de bens e serviços comuns, sendo estes *"cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado"*, nele não há limites de valor estimado da contratação, além de concentrar todos os atos em uma única sessão, conjugando propostas escritas e os lances durante a sessão, e, por fim, mas não menos importante, possibilita a negociação entre o pregoeiro e o proponente que ofertou o menor preço o que torna o procedimento muito célere e econômico para o Município.

A esse respeito o Acórdão nº. 265/2014 demonstra que: *"utilize obrigatoriamente a modalidade pregão para aquisição e/ou contratação de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado"*. Em se tratando do recurso financeiro a ser utilizado para a aquisição e a modalidade escolhida, o TCU (2010, p.46) é enfático ao declarar que:

(...) "Nas contratações para aquisições de bens e serviços comuns para entes públicos ou privados, realizados com recursos públicos da União, repassados por meio de celebração de convênios ou elementos congêneres ou consórcios públicos será obrigatório o emprego da modalidade pregão" (...).



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**

Na licitação por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, razão pela qual aumenta a competitividade do certame, pois possibilita a participação de vários fornecedores.

Por oportuno, cabe ressaltar a distinção de licitação por itens e de licitação por lotes, conforme entendimento da Corte de Contas:

“Na licitação por item, há a concentração de diferentes objetos num único procedimento licitatório, que podem representar, cada qual, certame distinto.

De certo modo, está-se realizando “diversas licitações” em um só processo, em que cada item, com características próprias, é julgado como se fosse uma licitação em separado, de forma independente.

Diante disso, tem-se que a regra é a realização de licitação por itens.

**III.2. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E DA ESCOLHA DA MODALIDADE LICITATÓRIA ADOTADA:**

O § único do art. 1º da Lei Federal nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, assim preleciona:

*Art. 1º - Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.*

*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.*

O Sistema de Registro de Preços é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Após efetuar os procedimentos do SRP, é assinada Ata de Registro de Preços – ARP, documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, está previsto no artigo 15, II da Lei nº. 8.666/93 e regulamentada no âmbito municipal com o Decreto Municipal nº 001-2019-GP de 02 de janeiro de 2019.

No art. 3º do Decreto Federal nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013, temos as hipóteses nas quais o SRP poderá ser adotado, vejamos:

*Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:*

*I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;*

*II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;*

*III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou*

*IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.*



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**

---

Segundo Jacoby Fernandes (2008), a definição a respeito do SRP:

*“Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preço e pregão presencial e eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 31)*

O conceito de bem e serviço comum é aberto. Embora facilmente verificável que algumas hipóteses de contratação podem ser enquadradas perfeitamente nessa concepção, outras tantas de forma alguma se caracterizariam como tal. Há, ainda, uma faixa de incerteza, de objetos que podem ou não ser enquadrados, de acordo com nuances específicas, o que exige uma compreensão lastreada no caso concreto e nas condições do mercado contemporâneo, motivo pelo qual um determinado bem ou serviço incomum hoje pode, em um futuro próximo, caracterizar-se como algo usualmente verificável no mercado.

Não é imprescindível que o bem comum esteja “pronto” no mercado, pois é possível também que o Pregão seja utilizado para bens confeccionados por encomenda ou para serviços. O importante é que o produto ou serviço possa ser objetivamente caracterizado em sua espécie, desempenho e qualidade, através de especificações usuais do mercado.

Assim pontua Marçal Justen Filho: *“Para concluir, numa tentativa de definição, poderia dizer-se que bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio”* (JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4ª Edição. São Paulo: Dialética. 2005. P. 30). Em sentido semelhante, Joel de Menezes Niehbur:

Bem e serviço comum são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com as características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 3 ed. Revisada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 204.)

No início da utilização do Pregão havia uma evidente interpretação restritiva ao conceito de bens e serviços comuns, contudo, os bons resultados desta modalidade induziram uma ampliação da compreensão dada ao conceito, em algumas situações até o esgarçando-o.



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**

---

A opção por pregão presencial e não eletrônico: também foi devidamente justificada pela unidade gestora, que asseverou que o pregão eletrônico não se amolda com a realidade deste município, isto porque, não possuímos ferramentas para combater a ordem de infortúnios, inclusive a exposição à fraude de licitação, por meio de quadrilhas especializadas na prática de atos delituosos na realização desse procedimento, conforme se depreende da reportagem do Fantástico:

Em 2002, os pregões eletrônicos foram criados pelo governo na esperança de que, com eles, a corrupção nas licitações públicas seria evitada. Mas isso não aconteceu. Quadrilhas se especializaram também em fraudar esses pregões. Eles foram usados, por exemplo, em compras direcionadas e superfaturadas num programa bilionário do Ministério da Educação. (<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2015/11/quadrilhas-se-especializam-em-fraudar-pregoes-eletronicos.html>)

O fato soma-se a uma série de situações vivenciadas rotineiramente pelos Municípios que aderiram o pregão eletrônico, onde os trâmites exigidos e a realidade local são discrepantes.

No caso em questão, a forma presencial é a mais adequada, razoável para o pleno atendimento do interesse público, vez que na forma eletrônica, rotineiramente ocorrem transtornos durante a execução das atas de registro de preços e/ou contratos decorrentes de adesões das mencionadas atas, sempre com a participação de empresas que continuamente, descumprem e prejudicam os órgãos públicos no país por suas inexecuções, além da demora, eis que o Pregão Eletrônico de Sistema de Registro de Preço nº 005/2017 (material de construção) obteve uma demora de mais de 02 (dois) meses entre aberturado do certame (06/06/2017) e assinatura do contrato (25/08/2017), já que há necessidade na aquisição imediata do material licitado. Assim, adoção da modalidade licitatória e do Sistema de Registro de Preço se encontra amoldada aos ditames legais.

**III.3. DA DESNECESSIDADE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA GARANTIR A DESPESA NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO:**

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,



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**

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 14º 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<sup>1</sup> 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.

#### **III.4. JUSTIFICATIVA PARA A DEFLAGRAÇÃO DO PROCEDIMENTO:**

A doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos não é diferente. Além de cumprir regramento legal a decisão por contratar esse ou aquele objeto precisa ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do ato de contratação. Salienta-se que, em se tratando de licitações e contratos, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do gestor algum tempo depois, as razões que determinaram a prática do ato devem ser inteiramente registradas, para não permitir qualquer tipo de análise equivocada no futuro.

Consta nos autos que a contratação tem por objetivo a o FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL PARA ATENDIMENTO DAS SECRETARIAS, FUNDOS MUNICIPAIS E DEMAIS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS DE TUCURUÍ-PA. Registra-se apenas que tal justificativa é de inteira

<sup>1</sup> Art. 7º. A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º. Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ**  
**PROCURADORIA JURÍDICA**

---

responsabilidade do órgão interessado na contratação em comento. Foi inserida no bojo do processo licitatório minuta do contrato que segue o que dispõe o artigo 55 e seguintes da lei de licitação, bem como se adequada a situação fática da presente contratação.

**IV- CONCLUSÃO:**

*Ex positis*, encontrando-se o processo dentro dos permissivos legais, **OPINA** esta Procuradoria Jurídica favoravelmente com fundamento nos artigos: art. 1º, § único da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 23, § 1º da Lei Federal nº 8.666/1993 c/c art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013 c/c Súmula nº 247 do TCU, ressaltando que este órgão jurídico não possui competência para opinar sobre estimativa de preços do Termo de Referência, natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto, ficando adstrita questão jurídica, notadamente com a Lei nº 8.666/93 com os demais instrumentos legais citados, podendo proceder com a divulgação do instrumento convocatório, mediante publicações do aviso de edital, nos meios de estilo, respeitando prazo mínimo de 08 dias úteis, contado a partir da última publicação, para sessão de abertura, nos termos do inciso V do art. 4º da lei da Lei nº. 10.520/2002.

Este é o parecer, S.M.J.  
Tucuruí/PA, 20 de dezembro de 2019.

**CLÊBIA DE SOUSA COSTA**  
Procuradora do Município  
Portaria 094/2019-GP  
OAB/PA 13.915