



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA  
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios  
Consultoria Técnica Jurídica  
CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém –Pará

---

PARECER No. 153/2023-CTJ/SEMINFRA/PMS, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2023.

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO No. SRP - 019/2023-SEMINFRA

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços xerográficos para atender as necessidades da SEMINFRA.

Ementa: Observadas as formalidades previstas no Decreto no. 1.024/2021 e demais normativos específico é de se reconhecer que as minutas analisadas estão aptas para produção de seus efeitos.

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com a finalidade de procedermos análise de minuta de edital e de contrato administrativo, foram nos encaminhados os aludidos documentos a esta Consultoria Jurídica, para aferirem sobre a observância das formalidades legais e receberem ou não a anuência para o prosseguimento em procedimento licitatório que almeja a aquisição de produtos de interesse deste ente Público.

Os documentos em questão correspondem a proposta de edital de licitação na modalidade Pregão Eletrônico identificada sob o no. 019/2023-SRP-SEMINFRA, pelo critério menor preço e a respectiva minuta de contrato tendo como finalidade a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços xerográficos para atender as necessidades da SEMINFRA e observadas as condições indicadas no Termo de Referência e demais documentos existentes.

Foram trazidos, igualmente, justificativa técnica, estudo técnico preliminar, termo de referência, pesquisas de preço, informação quanto a disponibilidade financeira, autorização da autoridade administrativa e demais informações pertinentes aos produtos a serem adquiridos e as suas necessidades, inclusive a relevância de quantitativo e demais documentos que compõe a nominada fase interna da licitação, nos termos devidamente identificados no Memorando Interno que integra o presente, para todos os seus efeitos.

De forma sucinta é o que tínhamos a relatar....

### SOBRE A RELEVÂNCIA DO PARECER

Em sede de consideração inicial necessário se faz afirmar que a presente peça tem o cunho estritamente profissional, pautada na documentação exibida, sem adentrar na seara da conveniência ou não do Poder Público organizador do certame, ou em proceder a comentários de caráter político.

O art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93 prevê que o processo administrativo de contratação pública deve ser instruído, entres outros documentos, com “pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade”. O parágrafo único desse mesmo dispositivo estabelece, ainda, que “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.



Tais disposições tratam do controle interno de legalidade dos atos da contratação, realizado pela assessoria jurídica da Administração Pública contratante, cujo objetivo é avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo de contratação pública com o sistema jurídico vigente. Pretende-se, mediante esse exame prévio, evitar, ou ao menos reduzir, eventuais questionamentos perante os órgãos de controle externo ou a constatação posterior de vícios que comprometam o atendimento da necessidade da Administração.

Decorrente do alegado, a assessoria jurídica compete, portanto, analisar a legalidade e assistir a autoridade assessorada no controle da legitimidade dos atos a serem praticados ou já efetivados, orientando a atuação do administrador. Dessa avaliação deve resultar um parecer jurídico que possibilite à autoridade o conhecimento das variáveis necessárias para a tomada de decisão segura.

Concernente aos efeitos do parecer jurídico, a doutrina e a jurisprudência não possuem entendimento alinhado quando o assunto está relacionado ao caráter vinculante ou opinativo do parecer, nem mesmo quanto à responsabilização solidária da assessoria e do administrador no caso de ocorrência de ilegalidade.

O TCU tem adotado entendimento no sentido de que o parecer jurídico proferido em atenção ao disposto no art. 38 não se trata de ato meramente opinativo, mas serve de fundamento ao posicionamento adotado pela autoridade competente, razão pela qual o parecerista pode ser responsabilizado pelo conteúdo da manifestação (Acórdão n.º 1337/2011-Plenário e Acórdão n.º 5.291/2013 – 1ª Câmara)

Resta asseverar que no processo licitatório, o parecer técnico se configura como peça de enorme relevância e obrigatória.

## DA IMPORTÂNCIA DA LICITAÇÃO

Importa em registrar que a atividade administrativa do Estado é norteada pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. O fim e não a vontade, domina todas as formas de administração. Para realizar suas funções, a Administração Pública recorre frequentemente à colaboração de terceiros. O recurso da administração às atividades e aos bens privados manifesta-se sob diversas modalidades, que vão desde a desapropriação de bens particulares até a alienação de bens públicos, além da adoção do desempenho pessoa de pessoas ou empresas que disponibilizam seus bens e serviços. Uma das formas de atuação conjugada do Estado com o particular é o contrato administrativo, derivado de um procedimento licitatório.

A licitação, como procedimento administrativo complexo, é o instrumento que se socorre a Administração Pública quando, desejar celebrar contrato com particular, referente a compras, vendas, obras, trabalhos ou serviços, seleciona, entre várias propostas, a que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critérios objetivos, fixado de antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade.

Estabelece o inciso XXI, do art. 37 da CF/88, *verbis*

XXI - ressalvado os casos especificados na legislação, de 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, a qual somente permitirá as exigências de



---

qualificação técnica e econômica indispensáveis a garantia do cumprimento das obrigações.

Por força de determinação constitucional, a celebração de contrato com a Administração Pública brasileira precisa de um procedimento administrativo, com condições pré-estabelecidas, para que se escolha o contratado que há de prestar serviços ou fornecer seus bens. Esse caminho é vinculado a condicionantes, que foram disciplinadas em sede de legislação extravagante, especificamente pela Lei Federal no. 8.666/93 de onde se extrai, dentre outras coisas, seus princípios basilares, cuja previsão está contida no art. 3º, *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 sustentável 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.

Desta forma, podemos asseverar que a licitação se manifesta como regra a ser seguida pela Administração Pública brasileira, quando almejar celebrar seus ajustes, sob pena de infringir seus princípios.

### DA ANÁLISE DOCUMENTAL

Por se tratar de procedimento administrativo com um conjunto de atos a serem realizados até a sua consumação, precisa ter um normativo próprio, no caso o edital ou ato convocatório.

O edital é uma peça escrita que tem por finalidade a divulgação de informações acerca de determinado fato jurídico, segundo o conceito dominante na doutrina. Em editais de concursos públicos, devem ser previstas as regras relativas à competição, observados, sempre, os ditames constitucionais. Assim, a corriqueira afirmação de que o edital é a lei do concurso, muitas vezes confeccionado ao livre arbítrio do administrador público, tem conduzido a — ou pelo menos facilitado — fraudes, desvios e manipulações de resultados, haja vista que o procedimento direcionado vicia o resultado final do concurso. Assim, a discricionariedade na elaboração do edital é limitada pela Constituição e pela lei. Nas palavras de Eduardo García de Enterría<sup>1</sup>, a Administração não pode, em nome de suas faculdades discricionárias, violar princípios constitucionalmente consagrados.

O edital é a peça mais importante do certame, na medida em que fixa, *a priori*, as regras a que se submeterão tanto candidatos quanto administração pública. Embora se possa considerá-lo a lei do concurso, essa normatização deve obediência aos princípios constitucionais, às normas administrativas, especialmente a razoabilidade, bem como às especificidades do concurso e da função pública que se pretende preencher, o que nem sempre se tem verificado na prática administrativa.

---

<sup>1</sup> ENTERRÍA, Eduardo García de. La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo. Madrid: Civitas, 1974. 99 p.



---

## DO EDITAL

Para o serviço que busca ser contratado, qual seja, contratação de empresa especializada para a contratação de serviços xerográficos para atender as necessidades do SEMINFRA e quem mais interessar, nos termos elucidados em seu Termo de Referência, se enquadrando na modalidade de licitação pretendida, inclusive pelo fato de que, neste tipo de certame licitatório, não existe um limite de valor.

A eleição da modalidade decorre o fato de se tratar de bem ou serviço disponível na região e no local, eis que não existe exclusividade, além do fato de que possuem diversas empresas de fornecem os produtos almejados, que corresponde a bem comum.

Assim, quanto a modalidade licitatória escolhida, temos que a Secretaria adotou o caminho coreto, ao decidir por pregão eletrônico, eis que, por força do Decreto Federal no. 10.024/2019, onde determina em seu art. 1º *Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.*

Prosseguindo ainda ao teor estabelecido pelo § 1º: *A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.*

Em sede de licitação pública passou a ser exigido normas que tornasse essa licitação obrigatórias nos municípios com as características indicadas.

Aqui, o que se manifesta como importante assinalar que o objeto do presente certame licitatório, qual seja, a contratação de empresa especializada para aquisição de material de limpeza e higiene, bens estes que serão utilizados na manutenção das atividades desta Secretaria, produtos estes que se encontram disponível no mercado local, regional e nacional, com as especificações constantes no termo de referência, que a fazem ser objeto comum, ofertadas por diversos empresários.

Com as considerações supra, passamos a nos ater sobre os dois documentos que foram encaminhados para análise e demais considerações pertinentes...

## DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

Quanto a proposta editalícia, a eleição da modalidade licitatória pregão eletrônico, depende de ter como objeto, produto e/ou serviço comum no mercado, ou seja, aquele que pode ser disponibilizado por vários fornecedores no local. Compulsando que o desejo do Poder Público é a contratação pessoa jurídica para a contratação de serviços xerográficos, na forma indicada no Termo de Referência e demais documentos, nos faz afirmar que a modalidade eleita está correta, na exata a determinação da Lei no. 10.520/2002 e o Decreto no. 10.024/2019. Para este tipo de certame, não se questiona o valor da despesa a ser constituída, ou seja, o valor do serviço ou bem ofertado.

O estudo preliminar e/ou justificativas, identifica a necessidade e suas especificidades, reclamadas pela Administração Pública.

Atinente a outras exigências consignadas no edital: o objeto, a ferramenta que realizará o certame, horário e local para obtenção de informações; data, horário e como ocorrerá a sessão destinada à abertura dos envelopes; prazo para impugnação e/ou questionamentos; documentos necessários para habilitação dos licitantes; as condições dos bens/produtos que devem figurar na proposta de preços; a ordem dos atos no procedimento onde são trazidas as



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA  
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios  
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém –Pará

previsões contidas no regramento específico; no que diz respeito às demais condições de participação, em particular as exigências de habilitação técnica, regularidade fiscal, não destoam do contido no art. 28 a 31 da Lei no. 8.666/93 e alterações posteriores; identificam ainda os impedimentos para participação, critérios para decidir pela proposta vencedora; penalidades pela inexecução total ou parcial do futuro contrato a ser celebrado com a (s) vencedora (s) do certame; prazo para assinatura do contrato; direito de cada uma das partes; forma de pagamento e entrega dos bens; interposição de recurso administrativo e/ou impugnações; presença de dotação orçamentária para cobrir as despesas decorrentes da obrigação a que virá surgir, dentre outras situações existentes.

Tem-se como necessário destacar que o Termo de Referência indica os produtos por lotes e não por item, em tese, conflitando com orientação do E TCU, que recomenda que seja na derradeira hipótese, no entanto, existe uma manifestação técnica, justificando a razão que motivou ser apresentado da forma agora comentada.

Merece consideração, o fato de a modalidade eletrônica de pregão é realizado por plataformas, que é desenvolvida para a internet e permite realizar procedimentos licitatórios para aquisição de bens e serviços comuns, em conformidade com a legislação pertinente, entre elas, a Lei no. 10.520/02, a Lei no. 8.666/93 e suas posteriores alterações, bem como com a LC n° 123, o Decreto n° 10.024/19.

Como ferramenta desenvolvida por terceiro, este estabeleceu mecanismos e técnicas que permite ao agente público ou o ente público a selecionar licitantes, a realizar suas licitações na modalidade de pregão eletrônico, sem a ingerência da parte interessada, por meio de funcionalidades disponibilizadas especificamente para cada fase dos certames, possuindo, dessa forma, meios próprios de seleção, de avaliação, de recebimento de propostas e documentos, excluindo aquelas propostas ou licitantes que não possuem o perfil desejado, inclusive fornecendo, nos padrões próprios, a disputa e recebimentos de documentos e informações inerentes ao procedimento administrativo, pautado na legislação especial que rege a matéria.

A exemplo de outros sistemas/ferramentas existentes com a mesma finalidade, como por exemplo, o Comprasnet, não tem-se registro do monopólio pelo particular ou pelo próprio poder público interessado, para atender conveniência pessoal e/ou desvirtuar das exigências contidas em lei, portanto, resta concluir, que o sistema merece a confiabilidade e seriedade necessária reclamada pela Administração Pública, ensejando a seriedade e validade dos atos quem através deste foram praticados.

Grife-se que o ônus quanto à existência de lastro orçamentário para atender o futuro ônus e a avaliação do preço quanto ao praticado no mercado, para fins de não incorrer em superfaturamento, é encargo da fase interna da licitação e são obrigatórios na instrução do processo.

As especificidades decorrentes da Lei Complementar no. 123/2006 e decreto do decreto regulamentador da matéria (Decreto no. 8.538/2015), são observadas, criando assim os privilégios para as empresas de pequeno porte e micro empresas, compromisso do legislador constituinte deste país, de observância obrigatória pela Administração Pública, independe da esfera em que se promova o certame licitatório.

Assina-la a exigência de atestado de capacidade técnica, que corresponde para este caso, a comprovação de já ter realizado, anteriormente, o mesmo fornecimento pretendido pela Comuna, devendo sempre ser considerado percentual incidente sobre o produto mais significativo a ser ofertado, para evitar eventual entendimento quanto possível limitações, eis que segue o entendimento já externado pelo Egrégio TCU, qual seja, quando a Administração Pública cobra atestado em seus editais, a sua intenção é tão somente aferir a capacidade das



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA  
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios  
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém –Pará

licitantes, buscando no mercado empresa que possua experiência compatível com o objeto licitado e que demonstre ter capacidade técnica suficiente para garantir a execução integral do futuro contrato, exigindo do interessado que o seu atestado deve conter todas as informações necessárias e suficientes para que se possa, mediante comparação entre a obra ou serviço objeto do atestado e a obra ou serviço objeto da licitação, inferir a aptidão da proponente para a execução do contrato nos termos em que se propõe.

Urge que se destaque, que como já informado, o presente edital teve uma adequação, com a exclusão de certidões, que, avaliado pela Pregoeira, como sem relevância, que, ocasionaria a limitação a competitividade, além de não ser recomendado para o objeto da licitação, evitando, dessa forma, a cobrança excessiva e desnecessária.

Concernente a veracidade de quantitativos e os produtos indicados como necessários a serem adquiridos são informações oriundas do setor próprio da SEMINFRA, deixo de emitir parecer, no entanto, atribuo-lhe a veracidade e a confiabilidade técnica, tendo em vista a presunção que se atribui aos atos administrativos.

A metodologia adotada para aferir o preço de mercado existe cotação para constatar se o preço é compatível com o praticado no mercado, especificamente, aqui se adota sistema usado pela Administração Pública para serviços desta natureza.

Pontua-se ainda, a necessidade de que os serviços sejam, de plano identificados, com aferição breve de valores e demais informações que os técnicos e a necessidade da SEMINFRA reclamam, para que possa acudir um quantitativo maior de concorrentes e, a Administração possa auferir a melhor contratação, devendo, essa situação, ser bem pormenorizada no Termo de Referência, ante a necessidade de atender à exigência de caráter objetivo para o certame, tudo isso com a finalidade de não ser entendido como procedimento que visa acobertar um quantitativo de serviço a ser contratado sem a necessária licitação, que, na prática, são nominadas de licitação ‘guarda-chuva’, para atendimentos de serviços indeterminados.

Desta forma, entendemos que, sem cobrança excessiva e desnecessária, estão presentes os requisitos exigidos pelo art. 40, da Lei no. 8.666/93, que permitem, formalmente, que esteja apto para a produção dos seus efeitos.

Conforme indicado alhures, as condições acima consignadas trazem os princípios inerentes a habilitação, dentre os quais, em o princípio da vinculação ao ato convocatório, como estabelece o art. 3º, da Lei no. 8.666/93, garantia para os licitantes e da própria administração pública, na escolha do melhor contratante.

#### DA MINUTA DO CONTRATO

Concernente a minuta do Contrato, estão elencados o objeto, as obrigações e responsabilidades, a dotação, a forma de execução, forma de pagamento, penalidades pela inexecução, a condição de supremacia da administração pública, fiscalização por parte da Administração Pública em síntese, de presença as exigências consignadas no art. 55, da Lei no. 8.666/93 e alterações posteriores, além daquilo que foi exigido na lei interna do certame. Significa dizer que existe uma consonância do seu conteúdo com a previsão contida no edital.

#### DO SRP

Reafirma-se, dessa forma, a possibilidade de adotar a licitação especial aqui apontada.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA  
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios  
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém –Pará

---

Urge, ainda que se mencione a especificidade deste pregão, em Sistema de Registro de Preço, que, consoante a autorizada doutrina, é:

“O SRP consiste em um contrato normativo, resultante de um procedimento licitatório específico. Estabelece regras vinculantes para a Administração Pública e um particular relativamente a contratações futuras, em condições predeterminadas. Não é gerada obrigação de contratar, mas o Poder Público está vinculado pelos termos do resultado da **licitação**. Deve respeitar as condições ali previstas e assume uma pluralidade de obrigações.”<sup>2</sup>

O registro de preços tem por escopo tornar apta diversas contratações concomitantes ou sucessivas, sem que seja necessário realizar um procedimento unitário para cada item, trazendo mais agilidade para a contratação e, também, evitando a formação de estoque, o que não é algo vantajoso para a administração pública, especialmente se tratando de bens que podem perecer ou se deteriorar.

E é exatamente por isso que o Registro de Preços apresenta grande potencial de participação para micro e pequenas empresas, já que o fornecimento não é necessariamente imediato, ou seja, pode ser parcelado ao longo do período de validade da ata de registro de preços.

Na vigente lei geral das licitações, a previsão para a utilização do sistema de registro de preço estava elencado no artigo 3º do Decreto 7.892/2013, em que previa as seguintes: a) quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; b) 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; c) 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 ; d) quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração.

Portanto, ante o pressuposto formal, presentes estão os requisitos estabelecidos em lei específica, o que autoriza o procedimento licitatório desejado pela administração pública, prossiga o seu regular caminho, qual seja a sua conclusão, nos ulteriores de direito.

ANTE O EXPOSTO, por atender que as exigências contidas no Decreto no.10.024/2019 são observadas, quer no Edital quanto na minuta do Contrato Administrativo, somos de manifestação favorável a realização do certame licitatório pretendido por esta Municipalidade, na modalidade Pregão Eletrônico SRP no. 019/2023--SEMINFRA, que tem como objeto a contratação já especificada, visando atender as suas necessidades, e, conseqüentemente, aprovamos as documentações submetidas a nossa apreciação, devendo prosseguir nos ulteriores de direito.

Esta é nossa manifestação, que submetemos a superior apreciação.

Santarém(PA), 14 de dezembro de 2023.

ANTONIO EDER JOHN DE SOUSA COELHO  
OAB/PA 4572- CTJ/SEMINFRA/PMS

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. O Sistema de Registro de Preços destinado ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba*, no 61, março de 2012.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA  
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios  
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém –Pará

---