



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

PARECER TÉCNICO JURÍDICO nº.: 060/2018-PGM/PMNR.

PROCESSO DE CONCORRÊNCIA DE Nº.: 002/2018.

Referência: Concessão Administrativa de serviço público de interesse social, qual seja o abatimento de animais bovinos, caprinos e suínos, bem como a concessão de uso de bem público das dependências do Matadouro Municipal, destinadas ao funcionamento do único abatedouro que servirá de base para a exploração comercial de abate de animais bovinos, caprinos e suínos, bem como os equipamentos e instalações.

Interessado: Secretaria de Agricultura.

Base Legal: Diversos Dispositivos da Lei de nº.: 8.987/1995 e Lei Federal nº.: 8.666/93.

Ementa: Concessão Administrativa de serviço público de interesse social, qual seja o abatimento de animais bovinos, caprinos e suínos, bem como a concessão de uso de bem público das dependências do Matadouro Municipal, destinadas ao funcionamento do único abatedouro que servirá de base para a exploração comercial de abate



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

de animais bovinos, caprinos e suínos, bem como os equipamentos e instalações – Adoção de Concorrência – Tipo Melhor Preço e Maior remuneração para a Prefeitura Municipal - Adequação da Modalidade – Dever de Adoção de Procedimento Regular - Regularidade das Minutas do Edital e do Instrumento de Contrato – Imposição da Aprovação.

I - Relatório:

A Comissão Permanente de Licitação – CPL – remeteu a este órgão consultivo **Procedimento Licitatório de Concorrência de nº.: 002/2018** para apreciação e aprovação das Minutas do Edital e do Contrato.

O procedimento encontra-se instruído com pleito aviado pelo Secretário responsável pela Pasta, bem como pelo ordenador de despesas, solicitando adoção de procedimento regular para concessão Administrativa de serviço público de interesse social, qual seja o abatimento de animais bovinos, caprinos e suínos, bem como a concessão de uso de bem público das dependências do Matadouro Municipal, destinadas ao funcionamento do único abatedouro que servirá de base para a exploração comercial de abate de animais, bem como os equipamentos e instalações.

Percebe-se ainda que restasse acostada declaração do ordenador atestando existência de adequação orçamentária e financeira para realização da despesa consoante art.16¹ da LC 101/2000.

¹ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Consta o ato de nomeação da Comissão Permanente de Licitação.

A abertura do certame está devidamente autorizada.

Após tramites dos atos administrativos na seqüência cronológica e procedimental imposto por força do **art.38, Lei nº 8.666/93**, encaminhou-se os autos para esta procuradoria manifestação insculpida no parágrafo único do mesmo dispositivo.

II- Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico:

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

Nossa função é justamente 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.

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.²

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do 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.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico 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 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

² Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, "o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade."



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

prosseguimento do procedimento.

Finalmente, é nosso dever salientar 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 prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Dessa forma, cumpre ressaltar que o Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando, regra geral, na decisão de atos e processos administrativos.

Preceitua a lei, que alguns atos administrativos devem ser precedidos de parecer para sua prática, sendo este o pressuposto/requisito do ato, fato que obriga o administrador a solicitá-lo, chamado de parecer obrigatório.

Neste caso, a obrigatoriedade a que o administrador público está vinculado, não é a da conclusão ou resultado final sugerido pelo parecerista, mas da obrigação de ter que solicitá-lo por determinação legal, podendo, inclusive, agir de forma contrária a sugerida pelo prolator.

Expondo a respeito **Carvalho Filho (2016, p. 143)** leciona que o parecer obrigatório “é emitido por determinação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve a sua solicitação, como preliminar à emanção do ato que lhe é próprio”.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Ainda a respeito, **Mello (2007, p.142)** ensina que se está diante desta espécie de parecer quando sua consulta é obrigatória, apesar de não necessitar praticar o ato conforme a orientação emitida, ou seja, é imperativa a sua solicitação, mas o administrador não fica vinculado ao conteúdo conclusivo disposto.

Assim, conforme exposição doutrinária, vislumbra-se, limpidamente, que a obrigação a que o administrador está vinculado por determinação normativa, é a de requerer o parecer. Mas isso não significa que ele deve decidir de acordo com as conclusões opinadas pelo parecerista, podendo agir de forma diversa, desde que motive sua decisão.

Hely Lopes Meirelles define a natureza jurídica de parecer: “Pareceres – pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos a sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares a sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva” (Meirelles, 2001, p. 185).

Corroborando tal tese, o **Conselho Federal da OAB** editou a Súmula nº. 05 que tem a seguinte redação:

“ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da [Advocacia](#) e da OAB).”

Assim, reforça-se que o presente Parecer é meramente opinativo, não vinculando a decisão do Administrador no presente caso.

Feita esta ressalva, passemos à análise do pedido.

III - DA FUNDAMENTAÇÃO:

A minuta do Edital e do instrumento do contrato acostados as folhas pretéritas serão objetos de análise por este órgão consultivo com escopo da verificação do preenchimento dos requisitos insculpidos na **Lei de nº.: 8.987/95**, bem como nos termos do **Art.40 e 55 da Lei 8.666/1993**, consoante impõe o **Art.38**, parágrafo único do mesmo *codex*.

III.a. Da Adequação da Modalidade de Licitação Adotada.

Trata-se *in casu* de deflagração de Processo Licitatório Para concessão de serviço público e uso de bem público, nos termos prescritos na **Lei 8.987/1995**, por Concorrência Pública, do Tipo Melhor Preço e Maior remuneração para a Prefeitura Municipal.

Nessa senda, vê-se que a modalidade de licitação se mostra adequada para o objeto apresentado, se não vejamos a norma insculpida no **art. 2º, inciso II da Lei 8.987/1995**, *in verbis*:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, **mediante licitação, na modalidade de concorrência**, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

No que concerne ao tipo adotado pela Administração, temos que a escolha se fez com base no art. 15 da norma em destaque, cuja redação se transcreve a seguir:

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;

Portanto, com escopo na legislação acima em destaque a licitação será realizada na Modalidade Concorrência, do tipo Melhor Preço e Maior remuneração para a Prefeitura Municipal, em plena consonância com a Legislação de regência.

III.c – Da Análise da Existência dos Requisitos do Art.18 da Lei 8.987/95 na Minuta do Edital:

Após análise aguçada da minuta do ato convocatório verificamos a existência parcial dos requisitos previstos no **Art.18 da Lei 8.987/1995**, *fine*:

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e contera, especialmente:

- I - o objeto, metas e prazo da concessão;
- II - a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço;
- III - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;
- IV - prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;
- V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;
- VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;
- VII - os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço;
- VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;
- IX - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;
- X - a indicação dos bens reversíveis;
- XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;
- XII - a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa;



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

XIII - as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio;

XIV - nos casos de concessão, a minuta do respectivo contrato, que conterá as cláusulas essenciais referidas no art. 23 desta Lei, quando aplicáveis;

XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização; e

XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra; [\[Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\]](#)

XVI - nos casos de permissão, os termos do contrato de adesão a ser firmado.

Com efeito, o edital em apreço contém em seu preâmbulo, o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e atende parcialmente os requisitos previstos nos incisos dos dispositivos precitados.

Entretanto, entendo ser necessária a notificação da Secretaria de Agricultura para que elabore nota explicativa, similar ao termo de Referência, discriminando a forma como os serviços serão de abatimento serão prestados.

Após a elaboração, seja a mesma acostada aos autos e anexada ao Edital



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

III.d – Da Análise da Minuta do Contrato Quanto aos Requisitos do Art.23 da Lei 8.987/1995.

A minuta do instrumento de contrato deve atender os requisitos previstos no **Art.23 da Lei 8.987/1995**, *in fine*:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;

VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;

VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;

IX - aos casos de extinção da concessão;

X - aos bens reversíveis;

XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

XII - às condições para prorrogação do contrato;

XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;

XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e

XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

Em análise perfunctória verifico que a Minuta do Instrumento do Contrato preenche os requisitos mínimos para deflagração do certame, restando necessário apenas a inclusão da regulamentação contida no inciso XIII desse dispositivo.

IV – Conclusão:

Ex positis, esta procuradoria, após análise das **Minutas do Ato Convocatório e do Instrumento do Contrato, aprova-as**, certificando ainda a regularidade do procedimento para deflagração do processo licitatório na modalidade concorrência mediante adoção do **tipo melhor preço e maior remuneração ao poder concedente**.

Recomenda-se: a inclusão na minuta do contrato das exigências albergadas nos incisos XIII do Art.23 da Lei 8.987/1995;

Recomenda-se: que seja notificada a Secretaria de Agricultura para que elabore nota explicativa, similar ao Termo de Referência, discriminando a forma como os serviços de abatimento serão prestados e os requisitos mínimos exigidos para tanto, de acordo com a legislação que



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

disciplina a prestação dos serviços. Após a elaboração, seja a mesma acostada aos autos e anexada ao Edital.

É o parecer, é como este órgão consultivo pensa!
S.M.J.

Novo Repartimento, 12 de Abril de 2018.

AVEILTON SOUZA
OAB/PA – 19.366
ASSESSOR JURÍDICO
Portaria n. 2527/2017



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

DESPACHO

Aprovo o Parecer Preliminar/PROCJUR N°. 060/2018, com 13 laudas.

Devendo a CPL se atentar a todas as recomendações supracitadas.

Recomendo ainda que seja notificados o representante do Ministério Público Estadual e a Câmara de Vereadores demais órgãos de controle da data do certame para que possam acompanhar e fiscalizar todo o procedimento.

Encaminhe-se à CPL, para prosseguimento.

Novo Repartimento, 12 de Abril de 2018.

Felipe Lorenzon Ronconi

Procurador Geral do Município

Portaria n°. 2318/2017

OAB/PA 17.793-A