



PARECER JURÍDICO n.º 125/2021-PGM/SLP

À

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

(Nesta)

Ref. Processo de Licitação n. 06.0712001/2021
Pregão Presencial SRP n. 37/2021-PMSLP

Ementa: PREGÃO PRESENCIAL - MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR - PLANO DA LEGALIDADE - REGULARIDADE DO CERTAME - OBSERVÂNCIA DA LEI N.º 8.666/1993 - LICITAÇÕES E CONTRATOS. FASE INTERNA. REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE MANUTENÇÃO E REPOSIÇÃO DE PEÇAS DOS VEÍCULOS PERTENCENTES À FROTA DA PREFEITURA E DEMAIS SECRETARIAS/FUNDOS MUNICIPAIS DE SANTA LUZIA DO PARÁ.

Pelo presente, emitimos nossa opinião jurídica à Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará acerca da legalidade, nos termos das Leis Federais nº 8666/1993, 10.520/02 e 14.133/21, esta última em *vacatio legis*, para fins de atendimento da regularidade da fase interna do presente certame que é proposto conforme acima referido.



PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de adentrarmos ao mérito do presente parecer é 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. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é 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, sentimento corroborado pelas reiteradas jurisprudências:

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONDENAÇÃO DO PARECERISTA JURÍDICO AO PAGAMENTO DE MULTA DETERMINADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA DO ADVOGADO. ERRO GROSSEIRO OU INESCUSÁVEL NÃO DEMONSTRADO. ART. 133 DA CONSTITUIÇÃO. INVIOLABILIDADE DE ATOS E MANIFESTAÇÕES NO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO. PRECEDENTES. DESNECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. ORDEM CONCEDIDA. RAZÕES DO AGRAVO INSUFICIENTES PARA INFIRMAR OS FUNDAMENTOS DO JULGADO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (STF - MS: 36025 DF 0079712-23.2018.1.00.0000, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 14/06/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 16/06/2021)

Neste sentido cabe a ressalva técnica e se reitera 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, cabendo ao presente parecerista a análise técnica legal segundo a legislação vigente.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A ora manifestação jurídica tem o condão de balizar a autoridade investida do poder decisório, acerca da legalidade administrativa dos atos já praticados até o momento do certame licitatório em sua fase interna.

Como sabido, nos incumbe a orientação técnica alardeando os aspectos jurídicos que norteiam a trajetória regular do procedimento administrativo voltado para a escolha a proposta que atenda melhor ao interesse público.



Cumprido destacar que a análise dos autos ora trazido se funda nos aspectos jurídicos estando de fora aqueles de orbe administrativa que cabem à comissão licitante aferir a adequação ao instrumento convocatório. Por entender que a autoridade competente está municiada de conhecimentos específicos salutares ao bom andamento dos atos praticados, com a devida observância dos requisitos impostos pela legislação de regência.

Por derradeiro, é de bom alvitre nosso, enfatizar que as anotações feitas no âmbito desta procuradoria não possuem caráter vinculativo, mas tão somente em benefício da autoridade revestida da função de propiciar segurança no desenvolvimento do procedimento administrativo. Destacando nessa seara, que existe no amparo legal à margem de discricionariedade albergando o poder decisório do agente público.

Feita a sucinta ponderação, passo a fundamentar.

RELATÓRIO E ANÁLISE PRÉVIA DO PROCEDIMENTO

Consistem os autos remetidos a esta procuradoria de procedimento licitatório em sua fase interna, conforme leciona a melhor doutrina, com os requerimentos formais de deflagração do procedimento até a própria minuta do edital e anexos, à serem divulgados, o qual visa à “REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE MANUTENÇÃO E REPOSIÇÃO DE PEÇAS DOS VEÍCULOS PERTENCENTES À FROTA DA PREFEITURA E DEMAIS SECRETARIAS/FUNDOS MUNICIPAIS DE SANTA LUZIA DO PARÁ” para o qual optou a Comissão Permanente de Licitação pelo procedimento de PREGÃO a ser realizado na modalidade PRESENCIAL.

Para formação do processo foram observados e se encontram presentes aos autos os seguintes documentos os quais, ao serem listados abaixo, já possuem breve recomendações quando pertinente:

- Termo de abertura de processo administrativo, firmado pela pregoeira do município em 20 de outubro 2021;
- Memorando n. 046/2021 de 20 de outubro de 2021 da Secretaria Municipal de Administração e Finanças, onde requer a instrução e o início do presente processo;
- Termo de Referência dos itens necessários e do procedimento, como se requer, de lavra do Ilmo. Sr. Secretário Municipal de Administração e Finanças;
- Despacho da Comissão Permanente de Licitação



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

para o Departamento de Contabilidade datado de 25 de outubro de 2021;

- Despacho do Departamento de Contabilidade de 28 de outubro de 2021 atestando a existência e capacidade de dotações orçamentárias assim como compatibilidade ao PPA e LDO vigentes, juntamente com cópia das dotações vinculadas ao presente procedimento;
- Declaração de adequação orçamentária e financeira de 28 de outubro de 2021, emitida pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal;
- Despacho em 1º de novembro de 2021 do Exmo. Sr. Prefeito determinando a pesquisa de preços e elaboração de mapa comparativo;
- Ofício Circular n. 065/2021 de 1º de dezembro de 2021 endereçado às empresas cadastradas junto à Comissão Permanente de Licitação para cotação dos preços;
- Cotações apresentadas pelas empresas demandas a partir dos cadastros municipais;
- Mapa de Preços, planilha de cotações de preços, indicando os preços apresentados, preços médios e valores estimados totais, de lavra do i. Presidente da Comissão Permanente de Licitação e datada de 06 de dezembro de 2021;
- Despacho em 06 de dezembro de 2021 da Comissão Permanente de Licitação ao Exmo. Sr. Prefeito apresentando e justificando a composição do “Mapa de Preços”;
- Termo de Autorização de Despesa firmado pelo Exmo. Sr. Prefeito em 07 de dezembro de 2021;
- Autuação do procedimento sob o n. 06.0712001/2021 (SRP n. 37/2021) em 07 de dezembro de 2021, pela Comissão Permanente de Licitação, na modalidade de PREGÃO PRESENCIAL;
- Cópias das Portaria n. 157/2021 de 22 de abril de 2021 que nomeia a Equipe de Pregão e a Portaria n. 14/2021 de 13 de janeiro de 2021, que nomeia fiscal de contratos;
- Justificativa para utilização do modelo PRESENCIAL, sem data aposta, assinada pela i. Pregoeira do Município, Sra. Edielma Ramos Canto;
- Despacho em 07 de dezembro de 2021 da Equipe de Pregão encaminhando os autos à Assessoria Jurídica, devidamente acompanhado de Minuta do Edital e anexos, para a



elaboração do presente parecer.

Este é o relatório do que se observa nos autos, como informado, já munido de algumas recomendações de praxe em forma a simplificar esta análise, pelo que se prossegue quanto aos requisitos formais legais necessários do ato.

FUNDAMENTAÇÃO. PRINCÍPIOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

A Administração pública é lastreada em princípios e regulamentos próprios para o seu pleno desenvolvimento os quais emanam a compulsória observação de preceitos que se originam no art. 37 da Carta Magna, como seguem:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

Regulamentando, portanto, os procedimentos administrativos há na esfera infraconstitucional há a Lei Federal n. 9.784, de 29/01/1999, a qual trata do processo administrativo e faz expressa remissão aos princípios informados. Estes princípios com amparo constitucional fundamentam, em sua finalidade própria, a garantia do máximo respeito e probidade a gestão pública assegurando aos gestores, ainda que sob o crivo de eventual discricionariedade, sejam compulsoriamente vinculados ao pleno respeito das normas pétreas.

Dissecando os princípios podemos observar que ao “Princípio da Legalidade” convém o máximo respeito e vinculação da Administração uma vez que todos os atos administrativos devem respeitar e seguir as disposições normativas positivadas, elidindo qualquer interpretação ou julgamento diverso do previsto na norma, almejando ao final a efetiva “Segurança Jurídica”, nesse caso ampla, vez que abrangendo à todos, do agente, diretamente, até o cidadão como sujeito de direitos e deveres na comunidade.

Para os demais princípios, em especial da impessoalidade, moralidade e eficiência, restam conceitos que devem ser observados em absoluto e segundo a melhor prática, onde não se vislumbra pelos dados aferíveis de plano qualquer irregularidade tendo em mente que ao cidadão “médio” não pode ser observada qualquer escolha direcionada do objeto, nenhum dos atos ofende a prática e hábito moral em vigor na



sociedade e, ainda, há relativa análise da eficiência já que respeitados os requisitos formais do procedimento.

Por fim, quanto ao princípio da publicidade, segundo sua própria característica, como descrito acima, o procedimento se encontra em “fase interna” o que não o exclui dos devidos e necessários registros formais nos autos, mas deverá ser submetido à ampla publicidade quando a partir de então será iniciada a “fase externa”, garantindo na forma legal a publicidade do feito.

Neste procedimento, sendo observados os requisitos legais e as recomendações formalizadas nesta peça, não se identifica vício qualquer aos princípios constitucionais.

DO TERMO DE REFERÊNCIA. DO FORMATO PRETENDIDO PARA A LICITAÇÃO.

A Comissão Permanente de Licitação apresenta para análise e parecer processo lastreado em Termo de Referência que indica, em apertada síntese, dois tipos diversos de contratação dentro dos lotes propostos: VALOR UNITÁRIO DE HORA DE SERVIÇO e de MAIOR DESCONTO.

Sobre ambas propostas deve ser acutelado o procedimento com vista à se evitar os riscos e prejuízos ao poder público. Explicamos.

Os princípios gerais de licitação, resultado do complexo sistema de controle e gestão das despesas públicas, lastreados nos princípios gerais de direito administrativo de viés constitucional, conforme acima já inferidos, evocam que toda contratação almeje a maior performance e qualidade dos serviços, o que é definido pela perfeita identificação dos próprios fornecimentos e serviços e, ainda, pelo menor preço, critério que não é absoluto (vide os tipos de licitação que envolvem técnica e preço) todavia são fundamentais e basilares nos procedimentos do tipo PREGÃO, onde serviços comuns, como se verá a seguir, podem ser singelamente definidos para oferta de diversos fornecedores, garantindo qualidade isonômica com disputas de preços à vantagem do erário.

Sem maiores observações dogmáticas, vez que tais argumentos já repousam sobre a pacífica jurisprudência e entendimentos doutrinários, os quais não são prejudicados quando se observa a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello que afirma que a licitação é o “*procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, 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.” (MELLO, 2009, p. 519, grifamos).

Nesse sentido o próprio conceito de PREGÃO, o qual ainda será comentado, evoca um SERVIÇO ou PRODUTO comum, que possa ser identificado de forma singular, para que as licitantes possam, em um procedimento público e geral, ofertar os melhores preços, limitando a disputa à um único vetor, no caso o preço. Neste item podemos observar que ambos formatos pretendidos no Termo de Referência atendem, em tese, ao requisito da vantagem econômica, já que um infere o menor preço e outro o maior desconto.

DO CRITÉRIO DE HORAS DE TRABALHO. PREÇOS ABERTOS. IMPOSSIBILIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO.

Todavia, as regularidades formais, podem ser limitadas a partir deste ponto. Sobre os preços ofertados para serviços medidos em HORA, onde as licitantes podem ofertar o menor preço (valor) para a hora do serviço, como previsto nos itens 1.4.1 e 1.4.2 do termo, pode em uma primeira análise indicar a singularidade da formação do preço proposto, singularidade do objeto, mas não é esta condição que se observa de forma ampla ao ser comparada aos entendimentos jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União - TCU.

“Acórdão: (...) 9.3.2. caso a contratação efetivamente venha a se concretizar, adote providências, a partir do conhecimento das metodologias e planos de trabalho para a execução dos serviços atinentes ao objeto da Concorrência 2/2009, no sentido de que a execução do contrato daí decorrente seja sempre precedida do estabelecimento, em instrumento próprio como, por exemplo, “ordem de serviço”, dos produtos, ou subprodutos, esperados para cada período de medição, bem como da quantificação do respectivo limite máximo de homens-hora necessários à sua realização, especificando-se, ainda, o grau de qualidade exigido em relação a tais itens, a fim de que os pagamentos efetuados à contratada estejam condicionados à verificação de seu integral e adequado cumprimento, em consonância com a prerrogativa explicitada no § 1º da Cláusula Nona da minuta de contrato;”
(TCU. ACORDÃO n. 1227/2009, Plenário. Processo n. TC 007.245/2009-9. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.)(Grifei)

Esta condição é mais detalhada no voto do relator **Ministro Augusto Sherman**, no TCU, em um procedimento originado em denúncia:



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

“383. Já quanto à estimativa de homem/hora (h/h) por aeronave, a Aeronáutica estabeleceu que seriam necessários 680 homens/horas por aeronave na execução dos serviços de modernização.

384. O advogado da união, no âmbito do Parecer Jurídico 00016/2019/COJAER/CGU/AGU, manifestou-se pela necessidade da apresentação, pela Aeronáutica, do parecer técnico em que conste o cálculo do quantitativo de homens/hora estimados para o serviço de instalação (peça 114, p. 144) .

385. Em nota explicativa, o Celog manifestou-se assim sobre a recomendação do advogado público (peça 114, p. 155) :

56) os valores estão de homem hora estão factíveis com o mercado visto que foi realizado uma pesquisa, conforme o art 2º parágrafo 2º da IN nº 3 2017. Houve a necessidade de se realizar uma estimada visto que a integração é objeto novo e específico para cada aeronave, equivalendo a um trabalho artesanal. Como forma de mitigação, a administração pública efetuará o pagamento pela mão de obra comprovadamente utilizada no momento da execução.

Como foi utilizada a metodologia empregada foi a média das horas de integração apresentadas pela empresa, a Administração ratifica e considera plausível a quantidade de mão de obra colhida na empresa.

(sic)

386. Contudo, não costa nos autos do processo licitatório o documento técnico elaborado pela Aeronáutica, a fim de justificar o cálculo estimado de 680 horas por Aeronave na execução dos serviços de modernização. É preciso destacar também que a execução de tais serviços envolve o emprego de mão-de-obra com diferentes qualificações, como, por exemplo, engenheiros e técnicos.

387. Entende-se, portanto, que a ausência de detalhamento das rubricas ‘material de consumo por Aeronave’ e ‘homem/hora para execução dos serviços por Aeronave’ afrontam o estabelecido no inciso II, do § 2º, do art. 7º da lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal.

(TCU - DEN: 00602520196, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 04/12/2019, Plenário)

Resta evidente que o uso de valores para apurar serviços em critérios livres, lastreado unicamente em quantitativo de horas, **deve compulsoriamente ser baseado em uma estimativa de quantas horas serão necessárias à cada serviço**, o que é admitido no primeiro caso de forma transversa (através de ‘ordens de serviço’) e repugnado de forma veemente no segundo inferindo que o mesmo afronta “(...) o estabelecido no inciso II, do § 2º, do art. 7º da lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal.”.

Para o caso no Município de Santa Luzia do Pará, permitir que serviços em tese singulares de manutenção de veículos, sejam eles mecânicos ou elétricos, se lastreiem horas livres, sem qualquer previsão de sua individualização ou sequer identificação (o procedimento identifica os serviços por veículo, o que não supre a lacuna legal), impende observar afronta ao segundo caso citado alhures, vejamos a própria Lei de Licitações vigente:

Art. 7o As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

III - execução das obras e serviços.

(...)

§ 2o As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:



(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Em síntese, os serviços de manutenção de veículos devem ser individualizados desde sua referência original, como forma de garantir que a composição dos mesmos possam ser observadas de forma detalhada e completa, atendendo a dicção legal, elidindo que estes possam ser realizados sem qualquer controle pelo ente licitante, o que de plano infere ao descumprimento direto da norma de licitações e, ainda, pode caracterizar em sua execução diversas outras infrações.

Todavia há previsão nos itens 10.1, “a” até “e”, onde se verificam a tentativa de garantir que seja confeccionado um “orçamento” prévio ao início dos trabalhos, assim como as peças a serem utilizadas. É expresso (item “d”), ainda, que deverá ser tal orçamento “avaliado” para após ser emitida a “ordem de serviço” pela Contratante, no caso o Município. Assim, há uma tentativa de perfeita identificação e individualização dos serviços que devem ser observadas pelo gestor como meio de garantir que se tenha o respeito às normas vigentes e, ainda, observa os julgados das cortes de contas a fim de que não se incorra em improbidades próprias.

Destaco, neste parecer, que havendo a perfeita identificação dos serviços de forma prévia, apuração de seus quantitativos e expressa composição dos mesmos (apesar desta ressalva não eximir ou justificar que a administração não conheça de forma prévia estas precisas individualizações) se poderá, em tese, garantir uma eventual regularidade da individualização dos serviços, o que dependerá da probidade de quem fará estas etapas, sempre sendo um risco à gestão do contrato. Todavia a vontade da gestão é livre para contratar segundo os riscos administrativos próprios de sua competência e responsabilidade, os quais devem ser acautelados para elidir eventual vício prévio ou posterior, na execução do contrato.

DOS CRITÉRIOS DE MAIOR DESCONTO. PREÇOS ABERTOS. IMPOSSIBILIDADE DE OBSERVAÇÃO DE PREÇO BASE.

Seguindo à análise temos os itens 1.4.3 que informam sobre peças para a manutenção dos próprios serviços os quais serão



licitados nos demais lotes, suas individualizações de preços, os quais se pretende licitar sob a modalidade de “maior desconto” são previstos no item 10.2 do Termo de Referência e, em resumo, se limitam na forma das alíneas “a” e “e”, que indicam que os valores serão apresentados em forma de orçamento prévio com o percentual de desconto vencido no procedimento licitatório (“a”) e que as peças devem ser “genuínas/originais”, “novas (primeira vida)” e ter o respectivo “certificado de garantia”(“e”).

Neste item - o que causa necessidade do comentário - é a impossibilidade de aferir o preço base tomado para as peças. **Justifico que qualquer valor poderá ser proposto pela licitante quando da execução contratual o que poderá fazer desaparecer o próprio desconto ofertado (com o aumento indiscriminado do valor original do orçamento) até mesmo a informação de preço sem qualquer base ou proporção.**

Nesta opinião tenho que, considerada limitação técnica própria, não se consegue observar qualquer possibilidade de proteção do poder público na condução do contrato. Ressalvo que não se presume a má fé do fornecedor ou se faz um julgamento prévio, ao revés, a intenção é se proteger a incolumidade e o erário de forma direta, garantindo que quando das fiscalizações de gestão, sejam internas ou externas, seja garantido efetivamente que o Poder Executivo utilizou das melhores e mais corretas ferramentas para contratar.

Observo que simples comandos próprios podem mitigar o risco, cuja proporção final de efetiva proteção ou não são avaliados e de competência do gestor responsável, dentre estes se destacam: **01.** A apresentação de, no mínimo, 03 (três) orçamentos diferentes para sobre o menor preço apresentado ser aplicado o desconto; **02.** A obtenção de preços nas redes concessionárias das respectivas marcas OU a indicação de que a peça é ORIGINAL da marca, elidindo a possibilidade de uso de peças similares, genéricas ou apenas compatíveis (sem falar de peças recauchutadas, remanufaturadas, etc); **03.** O ateste, conferência e entrega das peças retiradas dos veículos, elidindo a substituição de peças boas ou sem necessidade. **Enfim, há uma grande miríade de medidas que podem mitigar os riscos do contrato na forma que está estipulado, todas de critérios e riscos próprios do gestor para que tenha por bem tomar o serviço nesta condição.**

Assim, sem as alterações em comento, entende-se que o procedimento é de extremo risco, quiçá ilegal, vez que não permite limitações aos preços, estimativa precisa do contrato, infere riscos diretos à gestão, dentre outros. **Pelo que se recomenda sua revisão antes de ser levado à cabo, sob risco de efetiva irregularidade.**

DA ESCOLHA DA MODALIDADE DE PREGÃO.



Desconsiderando os argumentos alhures, visando apenas o procedimento, já que deve a procuradoria se manifestar de forma completa ao processo, garantido o princípio da eficiência, temos que a forma proposta para seleção de contratação emana da Lei Federal n. 10.520/02 onde se estabelece o formato para aquisição de bens e serviços comuns, especificados pelo professor *Hely Lopes Meireles* da seguinte forma:

“Pregão é a nova modalidade de licitação, regulada pela Lei 10.520, de 17.7.2002, cuja a ementa: “Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns. Nos termos do citado diploma, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

(MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato administrativo. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 130-104).

A identificação de “bens e serviços comuns” é expressa na própria Lei através do art. 1o, Parágrafo Único, nessa maneira:

Parágrafo Único. Consideram-se bens 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.

Observando o objeto que se pretende contratar, quais sejam, serviços de manutenção e peças, se verifica que pode ser possível a especificação precisa de seus requisitos, características e formas, mais uma vez segundo o conhecimento do homem médio, os mesmos são passíveis de perfeita singularização comum e usual no mercado, atendendo ao requisito legal. Portanto, a utilização da modalidade licitatória ora analisada, se amolda adequadamente ao objeto a ser contratado. **Todavia, deve ser observado em todo procedimento os argumentos sobre esta especificação e singularidade, conforme já inferido acima.**

DA OPÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS.

Em alguns casos, o poder público não licita com a finalidade imediata de contratação, mas apenas para registrar preços, para o caso de eventual contratação posterior. Isso ocorre quando a administração entende que aquele bem ou serviço é adquirido com frequência e, por isso, tem interesse em deixar um registro, no órgão, com o eventual fornecedor deste bem ou serviço.



É importante destacar que o registro de preço não vincula o poder público ao vencedor, entendimento este fundado na lição do professor Matheus Carvalho, veja:

Essa licitação não obriga a Administração a contratar com o vencedor, uma vez que sequer sabe se haverá dotação orçamentária para celebração do contrato. O vencedor não tem a garantia de que se o Estado for contratar, irá contratar com ele. O registro de preço não vincula a Administração ao vencedor de forma alguma.

Com efeito, nesse procedimento licitatório, devem os licitantes apresentar o valor unitário dos produtos, uma vez que não há quantitativo exato a ser adquirido pelo Estado. A Administração Pública, no entanto, deve informar a quantidade máxima que poderá adquirir por meio da ata decorrente do certame. (Carvalho, 2020, p. 480.)

Tendo sido finalizada a licitação, os preços ficam registrados no sistema de cadastro do ente, formalizando a chamada “*ata de registro de preços*”. A ata decorrente deste registro terá validade de 1 (um) ano, de modo que durante esse ano de vigência da ata, a proposta selecionada fica a disposição do órgão, que poderá adquirir o bem ou serviço quantas vezes ela precisar, desde que não ultrapasse o quantitativo licitado, realizando quantas contratações forem necessárias e convenientes, sem a necessidade de novo procedimento licitatório.

DO PREGÃO PRESENCIAL

Por sua vez, a nova Lei de Licitações ainda em *vacatio*, acima referida, impõe a compulsoriedade do sistema eletrônico, todavia assegura prazo para implementação de tal condição, nos seguintes termos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

[...]

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

[...]

Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

[...]

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;

Nesse sentido não vislumbramos óbice à realização do certame sob a forma presencial, vez que além de haver tempo para a exigência em comento há, ainda, manifestação da i. pregoeira do município,



Sra. Edielma Ramos Canto, onde apresenta argumentos para a necessidade de realização do pregão em forma presencial, argumentando sobre o próprio fornecimento e as condições de concorrência no certame.

Sem adentrarmos aos argumentos e/ou suas próprias ponderações, conveniências e fundamentos observamos de forma breve que houve atendimento à legislação ao ser registrado nos autos tais justificativas. Ademais, nenhuma destas aparenta, a grosso modo e sob análise superficial, representar mera escusa ao cumprimento da forma eletrônica exigida.

Cabe, porém, ser entendimento que a convalidação do procedimento pela autoridade superior, em especial pelo gestor responsável, implica anuência ao presente procedimento em sua íntegra, em especial sobre tal documento de justificativa, o que deve ser ponderado na homologação do certame.

DA DOTAÇÃO E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA.

Insta, nessa questão, delinear considerações à luz e disciplina da Lei Federal nº. 8.666/1993, que estabelece normas gerais para licitações e contratos públicos. Estabelecendo liame entre licitações e orçamento no art. 7º, § 2º, inciso III, segundo assim dispõe:

Art. 7º. As licitações para execução de obras e para prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência (...)

§ 2.º As obras e os serviços somente poderão ser licitadas quando: (...)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras e serviços a ser executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

Há nos presentes autos a perfeita indicação pelo órgão competente da dotação que se demanda em perfeita conformidade para com a Lei Federal n. 4.320/64. Ademais, no art. 7º, §2º do Decreto 7.892/2013 está disposto que na licitação para registro de preços *não é necessário indicar a dotação orçamentária*, que somente seria exigido para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, como deve ser observado e acautelado.

DA FASE INTERNA DO PREGÃO.

A chamada fase interna do pregão voltada para aquisição de bens e serviços comuns, encontra amparo no artigo 3º, caput, da



Lei 10.520/2002, sendo ela, objeto de análise preliminar por esta Procuradoria. Na disciplina da Lei do Pregão, cabe a autoridade investida de competência, entre outras especificações, prescrever a justificativa da necessidade de contratação, além de definir o objeto do certame, com a sinalização do respectivo preço.

Disso resulta, que as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato são elementos integrantes do instrumento convocatório, porquanto sua análise encontra-se no bojo da aprovação jurídica da presente manifestação.

A mercê dos elementos editalícios cumpre dizer que a fase preparatória do pregão voltado para a aquisição de bens e serviços, pode ser compartimentada nesses grupos: (i) justificativa para a necessidade para a contratação, (ii) definição do objeto, (iii) aferição do preço de mercado, e (iv) demais atos preparatórios relacionados na legislação.

Ressalvados os comentários efetuados, todos requisitos se encontram observados no procedimento.

DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS

Prescreve o artigo 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, que as minutas de editais de licitação devem ser objeto de análise preliminar e aprovação por assessoria jurídica da Administração, pelo que passa a apreciar o edital em objetivo. Assim, efetuamos revisão nos termos do próprio edital e pudemos observar que:

(i.) O TERMO DE REFERÊNCIA possui comentários necessários de revisão pelo gestor, conforme comentários objetivos e específicos acima, os quais geram reflexos para todo procedimento, devendo serem proporcionalmente revisados para garantia de perfeita legalidade.;

(ii.) A MINUTA DE EDITAL possui condições gerais para a concorrência na forma de PREGÃO PRESENCIAL, conformando-se como uma minuta padrão que envolve todos requisitos mínimos legais necessários. Há, todavia, exceção que deve ser observada quanto ao item 6.2.2.4, “a”. Neste item é exigida data máxima para emissão do “atestado de capacidade técnica” o que tem sido questionado como excessivo quanto ao “objeto” uma vez que se



entende que ditos atestados não devem possuir “validade” conforme entendimentos do próprio TCU¹;

(iii.) A MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS é apresentada e regular para o fim a que se destina, e;

(iv.) A MINUTA DE CONTATO, é presente e regular para o procedimento.

Os comentários do presente devem ser observados, permitindo, ao final, a perfeita execução do objeto e garantia de máxima regularidade e legalidade do procedimento.

CONCLUSÃO

Ex positis, esta Procuradoria, uma vez atendidas as recomendações e ressalvas apresentadas neste parecer, MANIFESTA-SE conforme os argumentos alhures, elidindo qualquer outro questionamento sobre a eventual complexidade do presente, já que expressamente declinados seus motivos e fundamentos, sendo observadas ressalvas e riscos objetivos no presente procedimento. Todavia, caso o gestor entenda de forma contrária, que fique registrada a presente missiva no procedimento arcando os riscos de sua condução à revelia da presente opinião jurídica.

Resguate-se a necessidade de regular divulgação nos meios oficiais e registros do presente procedimento, inclusive perante o TCM/PA, nas suas formas regulares.

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.

Santa Luzia do Pará, PA, 08 de dezembro de 2021.

MÁRIO DE OLIVEIRA BRASIL MONTEIRO

Advogado OAB/PA n. 10.368
Procurador Geral do Município
Decreto n. 053/2021

¹ Inteligência dos julgados do TCU através do Acórdão n. 1172/2008 e n. 330/2005, ambos do pleno;