



PARECER JURÍDICO n.º 121/2021-PGM/SLP

A
Comissão Permanente de Licitação

(Nesta)

Ref. Processo de Licitação n. 06.031/2021
Pregão Presencial n. 31/2021-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 AQUISIÇÃO DE MATERIAL GRÁFICO, PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES DA PREFEITURA E SECRETARIAS 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 e 10.520/02, Decreto nº 7.892/93 e Lei 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.

1. DO RELATÓRIO

Foram encaminhados a esta procuradoria os autos do processo licitatório nº 06.031/2021, para que seja procedida a análise quanto às formalidades legais do procedimento, que se encontra em fase interna.

O procedimento objetiva “o registro de preços para prestação de serviços de confecção de material gráfica para atender as demandas da prefeitura e demais secretarias/fundos municipais de Santa Luzia do Pará por um período de 12 (doze) meses”, para o qual optou a Comissão Permanente de Licitação pelo procedimento de PREGÃO a



ser realizado na modalidade PRESENCIAL.

Os autos chegaram a esta procuradoria munidos dos seguintes documentos:

- Termo de abertura de processo administrativo, firmado pela pregoeira do município em 25 de outubro de 2021;
- Memorando nº 047/2021, datado de 25 de outubro de 2021, da Secretaria Municipal de Administração e Finanças, onde requer a instrução o início do presente feito, acompanhado do Termo de Referência dos itens necessários e do procedimento, seguido de anexo contendo o quantitativo por secretaria;
- Despacho da Comissão Permanente de Licitação para o Departamento de Contabilidade datado de 25 de outubro de 2021;
- Despacho do Departamento de Contabilidade 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, emitido em 26 de outubro de 2021;
- Declaração de adequação orçamentária e financeira de lavra do Exmo. Sr. Prefeito Municipal de 26 de outubro de 2021;
- Despacho do Exmo. Sr. Prefeito Municipal determinando a pesquisa de preços e elaboração de mapa comparativo, em 26 de outubro de 2021;
- Ofício Circular n. 060/2021 – Comissão Permanente de Licitação, de 26 de outubro de 2021, endereçado às empresas cadastradas junto à Comissão Permanente de Licitação para cotação dos preços;
- Cotações apresentadas pelas empresas cadastradas no município;
- Pesquisa de preços realizada através da rede mundial de computadores;
- Mapa comparativo de preços, planilha de cotações de preços, indicando os preços apresentados, preços médios e valores estimados totais emitido pela Comissão Permanente de Licitação em 17 de novembro de 2021;
- Despacho da Comissão Permanente de Licitação ao Exmo. Sr. Prefeito apresentando e justificando a composição do “Mapa de Preços” em 17 de novembro de 2021;
- Termo de Autorização de Despesa firmado pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal de 18 de novembro de 2021;
- Autuação do procedimento sob o n. 06.1911001/2021 em 19 de novembro de



2021, pela Comissão Permanente de Licitação, na modalidade de PREGÃO PRESENCIAL, juntamente com a justificativa da utilização do pregão presencial;

- Portaria n. 157/2021 de 22 de abril de 2021 que nomeia a Equipe de Pregão;
- Despacho da Equipe de Pregão em 22 de novembro de 2021 encaminhando os autos à Assessoria Jurídica, devidamente acompanhado de Minuta do Edital e anexos, tais como Termo de Referência, planilha de quantitativos, modelos de declaração de regularidade perante o Ministério do Trabalho, de inexistência de fatos impeditivos, e de pleno atendimento aos requisitos de habilitação, minuta da ata de registro de preços, e minuta do contrato, para a elaboração do presente parecer.

Este é o relatório do que se observa nos autos, pelo que se prossegue a análise quanto aos requisitos formais legais necessários do ato. No entanto, são necessários alguns apontamentos acerca do caráter opinativo, não vinculante deste parecer.

2. DO CARÁTER NÃO VINCULANTE DO PARECER JURÍDICO OPINATIVO.

Preliminarmente, é importante afirmar que compete a esta assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não nos compete.

Ressalta-se ainda, que a análise em comento toma por base os documentos constantes dos autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade das informações e documentos da administração pública.

Esse esclarecimento é necessário porque o parecer jurídico, conforme orientação da melhor doutrina e da jurisprudência brasileira, é ato de natureza meramente opinativa, não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão observando critérios de conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos.

Feitas estas considerações iniciais, passemos a análise do mérito.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO.

3.1. DA LEI 14.133/2021, EM VACATIO LEGIS.

Vacatio legis é a expressão latina que significa “vacância da lei”, que remete a ideia sobre o período que decorre entre o dia de sua publicação até a sua vigência, devendo o seu



cumprimento ser obrigatório a partir dessa data. Ela existe para que haja tempo de assimilação de sua existência e sobre o seu conteúdo. Durante a vacância de uma nova lei, continua vigorando a lei antiga, até que esse prazo seja decorrido.

Embora o art. 194 da Lei 14.133/2021 tenha determinado a vigência imediata da lei, o inciso II, do art. 193 da referida Lei, dispôs que a Lei 8.666/93, a Lei 10.520/02, e os arts. 1º a 47-A da Lei 12.462/11 serão revogadas após a decorrência de 2 (dois) anos da publicação oficial da nova Lei de Licitações. Veja:

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

De acordo com estas disposições, as leis anteriores permanecem em vigor por dois anos, prazo durante o qual a administração pode optar pela sua utilização. Logo, a aplicação das disposições previstas na Leis 8.666/93, 10.520/02 e Decreto 7.892/93 não implicam em afronta a Nova Lei de Licitações.

3.2. DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

A Administração pública é fundada 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 a Lei Federal n. 9.784/99, 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 garantindo que aos gestores, ainda que sob o crivo de eventual discricionariedade, estejam 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 propriamente 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 observa qualquer infração aos princípios constitucionais.

3.3. DA ESCOLHA DA MODALIDADE DE PREGÃO PRESENCIAL PARA REGISTRO DE PREÇO.

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.

A forma proposta para seleção de contratação, o pregão, está disposto na Lei nº 10.520/02, que, na lição do professor Matheus Carvalho, pode ser definido da seguinte forma:

[...] o pregão é modalidade licitatória definida para **aquisição de bens** – por esta razão parte da doutrina o chama de “leilão reverso” – e **serviços comuns**, cujos padrões mínimos de qualidade serão previamente estipulados no instrumento convocatório. Ressalte-se que, conforme disposto na Lei 10.520/02, **serviços e bens comuns são aqueles que podem ser designados no edital com expressão usual de mercado**. O que se busca no pregão é sempre a melhor contratação pelo menor preço. (Carvalho, 2020, p. 478).

A identificação de “bens e serviços comuns” está expressa na própria Lei 10.520/02 em seu art. 1º, Parágrafo Único, veja:

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.

Em que pese “bens e serviços comuns” ser um conceito bastante amplo, se forem consideradas características básicas como a padronização – descrição objetiva do objeto de modo a identificá-lo facilmente – e a disponibilidade no mercado, não haverá qualquer afronta a legislação.

No caso em comento, o objeto que se pretende contratar, isto é, serviços de confecção de material gráfico, é de fácil identificação 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.

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 há 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 e fundamentos observamos que houve perfeito 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.

3.4. DA DOTAÇÃO E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA.

Insta, nessa questão, delinear considerações à luz e disciplina da Lei Federal nº 8.666/93, 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 nº 4.320/64.

3.5. 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.

3.6. 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, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, devem ser objeto de análise preliminar e aprovação por assessoria jurídica da Administração, pelo que, tendo sido efetuada a revisão dos documentos acostados aos autos, foi possível observar que:

a) Na minuta do Edital, está contida no item VI – DO CONTEUDO DO ENVELOPE “DOCUMENTOS PARA HABILITAÇÃO”, subitem 1.2 – Regularidade Fiscal, letra “c”, a exigência de apresentação de Alvará de Licença de Localização e Funcionamento, dentro do prazo de validade. Esta exigência é irregular, por ausência de amparo legal. A lista de documentos hábeis aos procedimentos de habilitação apresenta enumeração fechada, não sendo lícito em tese ao gestor ou à equipe responsável pela licitação, exigir que os licitantes apresentem outros, além daqueles taxativamente previstos nos artigos 27 a 31 da Lei de Licitações para efeitos de habilitação. Todavia, verifica-se que o documento de alvará possui condão, não somente de cadastro, mas também de



aferição de regularidade mínima do estabelecimento, em alguns municípios incluindo até mesmo a regularidade ambiental, neste sentido, de forma complexiva entendo que serve o presente como RESSALVA, ficando à critério do agente público exigir ou não o mesmo e, ainda, assumir eventual responsabilidade por questionamentos, administrativos ou judiciais, que venham requerer a sua supressão do edital.

b) Está disposto no item XI – DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO, subitem 2 que “A Ata de Registro de Preços resultante deste certame terá **vigência de 12 (doze) meses**, contada da data de sua publicação na imprensa oficial, podendo ser prorrogada nos termos do §2º, art. 4º, do Decreto 3.932/01.” Ocorre que mencionado Decreto foi revogado pelo Decreto nº 7.892/2013, o qual tem a seguinte determinação sobre a temática da validade e eventuais prorrogações de prazo de vigência da ata de registro de preço “Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.”

Conforme exposto ao norte, a ata decorrente do registro terá validade de 1 (um) ano, devendo ser realizado um novo procedimento licitatório após este período. Ou seja, não há se falar em prorrogação de vigência após o decurso dos doze meses.

c) Merecem revisão os itens da minuta do edital que estiverem fundamentados na Decreto 3.931/2001. Enfatiza-se que atualmente é o Decreto 7.892/2013 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei 8.666/93.

O TERMO DE REFERÊNCIA está em conformidade com o que se espera, pois o requisitante esclarece aquilo que realmente precisa, trazendo a definição do objeto e elementos necessários à sua perfeita contratação e execução.

Assim, observamos: (i.) MINUTA DE EDITAL possui alguns itens que merecem revisão, conforme exposto acima (ii.) MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS é apresentada e regular para o fim a que se destina. Por fim, quanto à (iii.) 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.



4. CONCLUSÃO

Ex positis, esta Procuradoria, uma vez atendidas as recomendações e ressalvas apresentadas neste parecer, MANIFESTA-SE FAVORÁVEL PELA REGULARIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS ATÉ AQUI PRATICADOS PELA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO E ÓRGÃOS ENVOLVIDOS, como dito, **ressalvados os comentários e ratificações que se fazem necessárias conforme citado alhures**, devendo, dessa feita, dar prosseguimento ao certame conforme as praxes e regras vigentes.

Ademais, é de ser observada a necessidade estrita da ampla publicidade do feito, sendo garantida a divulgação do presente segundo as regras da origem das verbas que se utilizam (observando eventual necessidade de divulgação em entes federais ou estaduais a depender da origem da verba que se pretende utilizar), respeitar o prazo mínimo de divulgação do procedimento conforme o tipo escolhido, ou seja, 08 (oito) dias úteis para pregão e, ainda, garantir efetiva divulgação e registro do presente perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará a fim de adimplir a regular obrigação vinculada imposta pela corte de controle de contas.

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.

Santa Luzia do Pará, PA, 30 de novembro de 2021.

CLICIA HELENA FREITAS DE ALMEIDA

Advogada OAB-PA n. 23.699
Assessora Jurídica

MÁRIO DE OLIVEIRA BRASIL MONTEIRO

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