



PARECER JURÍDICO Nº 009/2023–PMSLP

TOMADA DE PREÇOS Nº 002/2023–PMSLP

PROCESSO Nº 02.002/2023

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA O SERVIÇO DE CONSTRUÇÃO DE ESCOLA 04 SALAS NO BAIRRO DA CURI NA ZONA URBANA DE SANTA LUZIA DO PARÁ.

À

Comissão Permanente de Licitação

Pelo presente, emitimos nossa opinião jurídica à Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará acerca da legalidade do procedimento de Tomada de Preços, nos termos da Lei nº 8.666/1993.

1. DO RELATÓRIO

Foram encaminhados a esta assessoria jurídica os autos do processo nº 02.002/2023, para que seja feita a análise quanto as formalidades legais do procedimento que objetiva a construção de uma escola com 4 salas no bairro da curi na zona urbana de Santa Luzia do Pará, com recursos provenientes FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO – FUNDEB.

Os autos chegaram a esta assessoria jurídica por meio de arquivo digital (.pdf), com o total de 72 (setenta e duas) folhas, constituídas dos seguintes documentos:

- Ofício n. 062/2023 – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, de 01/03/2023, direcionada à Comissão Permanente de Licitação solicitando a instrução de processo de contratação de empresa especializada no serviço de construção de escola com 4 salas de aula, acompanhado dos seguintes



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

documentos: projeto, cronograma físico-financeiro, planilha orçamentária e especificações técnicas, assinados pelo Secretário Municipal de Obras, pelo que alertamos o fato do mesmo não possuir a devida capacidade técnica para aferir regularidade aos documentos;

- Termo de Abertura de Processo Administrativo, assinado em 01/03/2023, pela presidente da CPL;
- Despacho da Comissão Permanente de Licitação questionando ao Departamento de Contabilidade se existe adequação orçamentária e financeira das despesas especificadas no Projeto Básico com a atual lei orçamentária, se existe compatibilidade dessas despesas com o PPA (2021/2025) e a LDO vigente (2023), e se existe saldo orçamentário suficiente para suportar os gastos decorrentes das despesas geradas.
- Despacho do Departamento de Contabilidade ao Secretário de Educação atestando a adequação e existência de saldo orçamentário, assim como compatibilidade ao PPA e LDO vigentes, acompanhado de cópia das dotações vinculadas ao procedimento;
- Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, datada de 03 de março de 2023;
- Termo de Autorização de Despesa, datado de 06 de março de 2023;
- Autuação do procedimento sob o nº 02.0603001/2023, em 06 de março de 2023, pela Comissão Permanente de Licitação, como TOMADA DE PREÇOS Nº 2/2023. Anexos ao documento constam: (i.) Portaria nº 018/2022, de 16 de março de 2022, referente à nomeação da Comissão Permanente de Licitação, e (ii.) Portaria nº 010/2022, de 17 de fevereiro de 2022, onde é nomeado o fiscal de contratos do FME e FNDE do município;



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

- Despacho da Comissão Permanente de Licitação, em 27/01/2023, encaminhando os presentes autos para análise e elaboração de parecer preliminar;
- Minuta do Edital de Licitação, composta dos anexos Minuta de Contrato, Planilha Orçamentária, Cronograma Físico-Financeiro e Projeto.

Este é o relatório dos principais documentos constantes nos autos, pelo que se prossegue a análise quanto aos requisitos formais legais necessários do ato.

2. DO CARÁTER NÃO VINCULANTE DO PARECER JURÍDICO OPINATIVO.

Antes de adentrar na fundamentação relacionada ao objeto em tela, é importante destacar que a competência desta assessoria se limita a prestar consultoria com o direcionamento voltado estritamente para o oriente do âmbito jurídico, apartando pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, avaliação fora da competência dessa assessoria jurídica.

Para ratificar tal entendimento, o Ministro do STF, Carlos Velloso proferiu o seguinte entendimento, quando da relatoria no MS nº 24073:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. [...] É dizer, o parecer não se constitui no ato decisório, na decisão administrativa, dado que ele nada mais faz senão “informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”.

O esclarecimento acima mostra-se necessário para demonstrar o caráter opinativo e não vinculante do parecer jurídico, cabendo ao gestor a decisão final dos atos administrativos.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA



3.1. DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão pública é pautada por alguns princípios da Administração, julgados fundamentais para garantir uma conduta íntegra e eficiente por parte dos órgãos.

Esses princípios são balizadores usados para orientar as leis administrativas. Eles servem para dar um senso maior de direção à Administração Pública, tornando suas ações válidas e fazendo com que atendam aos interesses da sociedade.

Outrossim, os princípios da administração pública estão presentes na Carta Constitucional de 1988, em seu artigo 37, como se vê a seguir:

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 (...)

Nesta esteira, as leis infralegais nº 9.784/99 e 8.666/93 também remetem aos princípios da administração pública, demonstrando sua importância e resguardando sua principal finalidade, garantir o respeito e a probidade aos atos processuais.

Dentre os princípios basilares, destacamos para o caso concreto a Legalidade e a Publicidade.

O Princípio da Legalidade, em processos licitatórios, possui atividade totalmente vinculada. A lei define as condições da atuação dos Agentes Administrativos, determinando as tarefas e impondo condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas, ressalvados os casos de discricionariedade do agente público.

Neste sentido, Matheus Carvalho assim dispõe sobre o caráter discricionário dispensado aos agentes públicos

“(…) se faz necessário lembrar que a Legalidade não exclui a atuação discricionária do agente público, tendo essa que ser levada em consideração quando da análise, por esse gestor, da conveniência e da oportunidade em prol do



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

interesse público. Como a Administração não pode prever todos os casos onde atuará, deverá valer-se da discricionariedade para atender a finalidade legal, devendo, todavia, a escolha se pautar em critérios que respeitem os princípios constitucionais como a proporcionalidade e razoabilidade de conduta (...)"

Portanto, o respeito à Legalidade deve sempre ser observado, mesmo nas práticas de atos discricionários, visto que a atividade do administrador só se legitima quando condiz com o dispositivo legal.

Com relação ao Princípio da Publicidade, sua principal finalidade é o conhecimento público sobre os atos praticados pela administração. Em outras palavras, tudo o que é realizado pelo Estado deve ser amplamente franqueado, resguardadas as reservas previstas na Lei nº 12.527/2011.

Para o caso em comento, o Princípio da Publicidade é fundamental, pois trata-se de licitação pública, com sessão aberta ao público. Necessário, portanto, que os interessados tenham acesso aos atos tomados no curso do processo, inclusive a fase interna, no prazo estabelecido no inciso III, parágrafo 2º, artigo 21, da Lei Federal nº 8.666/1993, qual seja, 15 (quinze) dias úteis entre a publicação do aviso e a apresentação das propostas.

Portanto, o ente deve publicar o presente processo licitatório tanto no mural eletrônico do município quanto na plataforma do Tribunal de Contas dos municípios do Estado do Pará, afim de atender a obrigação vinculada imposta por aquela corte de controle de contas.

Atendidas as orientações contidas neste parecer quanto a devida publicação do certame licitatório, o ente público terá atendido e resguardado, sem quaisquer danos, o princípio da publicidade.

3.1. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL EM CONSONÂNCIA COM AS LEIS INFRALEGAIS.

Antes de adentrar na fundamentação jurídica do caso em tela, cabe ressaltar que o artigo 191 da Lei nº 14.133/2021 traz em seu escopo a possibilidade de a Administração optar por licitar ou contratar



diretamente de acordo com a nova lei ou de acordo com a **antiga** lei – a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/02, das regras do RDC e a Lei nº 12.462/2011.

Tal possibilidade foi alcançada pelo artigo 193, inciso II, que assegurou a revogação da antiga lei após dois anos da publicação da Lei nº 14.133/2021.

Nesta esteira, não restam dúvidas quanto à existência e utilização, durante dois anos, da antiga Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 14.133/2021, seja para procedimentos licitatórios, seja para as situações relativas às dispensas de licitação e inexigibilidade de licitação.

Outrossim, deve-se ressaltar que a natureza do processo licitatório é, ordinariamente, o atendimento de demandas públicas, tendo como prisma a livre concorrência e o preço justo e mais vantajoso para a administração. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece como regra, que as obras, serviços, compras e alienações devem ser contratados mediante processo de licitação pública.

Para o caso em comento, por se tratar da modalidade Tomada de Preços, a Lei nº 8.666/1993 é a norma que orienta o processo desde os limites até a escolha da licitante que restará o serviço.

3.2. DA TOMADA DE PREÇOS

O artigo 22 da Lei nº 8.666/1993 descreve as principais modalidades de licitação originalmente existentes, dando a cada uma delas particularidades bem definidas.

No caso em tela, o presente parecer busca traçar pontos legais a respeito da modalidade Tomada de Preços, do tipo Menor Preço Global. Vejamos o que estabelece o inciso II e § 2º do artigo 22 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 22: São modalidades de licitação:

II – Tomada de Preços

§ 2º – **Tomada de Preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a**



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Já o artigo 23 da mesma Lei Geral de Licitações estipula os valores das modalidades tanto para obras e serviços de engenharia quanto para compras e serviços comuns. Vejamos:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I – para obras e serviços de engenharia:

a) convite – até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

b) tomada de preços – até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II – para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite – até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

b) tomada de preços – até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);

c) concorrência – acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Tais valores tiveram atualizações em 2018, com a publicação do Decreto nº 9412, possibilitando maior coerência à realidade das licitações, haja vista que os limites estavam congelados há 20 anos, desde 1998. Sendo assim, o artigo 1º do aludido decreto alterou os limites presentes no artigo 23 da lei 8.666/1993, conforme se observa:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I – para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite – até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

b) na modalidade tomada de preços – até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

c) na modalidade concorrência – acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

II – para compras e serviços não incluídos no inciso I:

a) na modalidade convite – até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

b) na modalidade tomada de preços – até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e

c) na modalidade concorrência – acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

De acordo com o que se apresenta nos autos, o valor estimado para a realização da obra é de R\$ 1.852.678,57 (Um Milhão Oitocentos e Cinquenta e Dois Mil Seiscentos e Setenta e Oito Reais e Cinquenta e Sete Centavos), estando, portanto, dentro do limite estabelecido para a modalidade Tomada de Preços.

3.3. DA DOTAÇÃO ORÇAMETÁRIA

Nos termos do artigo 7º, § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/1993, a previsão orçamentária faz-se necessária para assegurar o pagamento da obrigação. Vejamos:

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:

(...)

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

(...)

III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;



Consta dos autos previsão orçamentária por meio de documento assinado pelo departamento de contabilidade do município, confirmando a existência de saldo orçamentário suficiente a suportar os gastos decorrentes do objeto em questão, atendendo ao que prescreve o dispositivo legal acima mencionado.

3.4. DA MINUTA DO EDITAL

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 38, parágrafo único, impõe que as minutas de edital, assim como contratos, acordos, convênios ou ajustes, devam ser preliminarmente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. Neste sentido, passemos a empenhar a devida análise.

O artigo 40 da ainda vigente Lei Geral de Licitações norteia as exigências que devem estar presentes no edital. Dentre as principais obrigadoriedades, o edital deve conter: (i.) objeto da licitação, (ii.) prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, (iii.) sanções previstas em caso de inadimplemento, (iv.) condições para participação na licitação, (v.) critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos, (vi.) condições de pagamento, (vii.) instruções e normas para interposição de recursos, (viii.) condições de recebimento do objeto da licitação e, (ix.) outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Em relação às condições para participação na licitação, mais especificamente no que se refere à habilitação de licitantes interessadas em participar do certame, a Lei nº 8.666/1993 lista, na Seção II, a documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Ademais, é importante destacar que o edital rege a licitação pública, ou seja, a vinculação ao edital, presente no artigo 41 da Lei nº 8.666/1993, revela que a Administração Pública e os licitantes estão ligados às disposições editalícias.



Sendo assim, a minuta do edital juntada aos autos apresenta as condições relacionadas acima, assim como seus anexos: Minuta do Contrato, Planilha Orçamentária, Cronograma Físico-Financeiro, Projeto (Especificações Técnicas/Memorial Descritivo).

Entretanto, fica a ressalva em relação à capacidade técnica do Secretário Municipal de Obras aferindo regularidade aos documentos (Planilha Orçamentária, Cronograma Físico-Financeiro e Especificações Técnicas/Memorial Descritivo). Compreende-se que a capacidade técnica para avaliar os documentos citados é privativa a profissionais com a expertise comprovada (arquitetos, engenheiros, etc.), para referendar a análise. É uma forma de resguardar a Administração de possíveis impugnações provenientes de licitantes interessados em participar do certame.

3.5. DA MINUTA DO CONTRATO

Conforme se verifica, a minuta do contrato seguiu os requisitos constantes nos artigos 54 a 59 da Lei nº 8.666/1993, estando livre de qualquer nulidade.

No tocante à formalização do contrato, o artigo 62 da referida lei estabelece a obrigatoriedade ou a flexibilização da exigência do mesmo conforme a modalidade a ser definida. No caso em comento, sugere-se como instrumento hábil a confecção de contrato com cláusulas elencadas no artigo 55 da Lei nº 8.666/1993.

Consta no anexo da minuta do edital, a minuta do contrato com cláusulas que geram segurança jurídica necessária para as partes envolvidas no processo.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise desse jurídico, essa assessoria manifesta-se pela viabilidade da TOMADA DE PREÇOS Nº 001/2023 – PMSLP, cujo objeto



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

versa sobre a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA O SERVIÇO DE CONSTRUÇÃO DE ESCOLA 04 SALAS NO BAIRRO DA CURI NA ZONA URBANA DE SANTA LUZIA DO PARÁ, desde que sanado o vício constante alhures, o qual pode motivar impugnações por parte dos licitantes e frustração ao processo licitatório, salvo melhor entendimento.

Por fim, observe-se a importância de dar a publicidade devida ao processo, conforme os ditames da Lei Federal nº 8.666/1993, afim de possibilitar a eficácia de seus atos, por meio de murais eletrônicos, sites oficiais do Município e perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, garantindo a obrigação vinculada determinada pela corte de controle de contas.

Santa Luzia do Pará, 10 de março de 2023.

Odair Cesar C. Pingarilho
Advogado OAB/PA 34.911
Assessor Jurídico
Portaria nº 001/2023