

PARECER JURÍDICO NÚMERO 163/PROJUR

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 048/2023.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 100/2023.

INTERESSADO: PREFEITURA DE OURILÂNDIA DO NORTE-PA.

REQUERENTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.

ASSUNTO: ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL DE LICITAÇÃO QUE TEM COMO OBJETO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DA FACHADA EM ACM E ESTRUTURA DE METALON A SER INSTALADO NA MATERNIDADE MUNICIPAL DA SECRETARIA DE SAÚDE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE OURILÂNDIA DO NORTE/PA.

EMENTA: PARECER. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 8.666/1993. LEI Nº 10.520/2002. PARECER OPINANDO PELA POSSIBILIDADE DO PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO.

I – RELATÓRIO:

Cuida-se de consulta formulada pela Comissão Permanente de Licitação, para análise e posterior confecção de parecer jurídico opinativo sobre as fases internas do processo de Pregão Eletrônico nº 048/2023, que tem como objeto a contratação de empresa especializada no fornecimento e instalação da fachada em ACM e estrutura de Metalon a ser instalado na maternidade municipal da secretaria de saúde da prefeitura municipal de Ourilândia do Norte/PA.

Ab initio, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle 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.

A função do parecer é apontar possíveis 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.

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

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.

É o sucinto relatório. **Passamos a análise jurídica.**

II – ANÁLISE JURÍDICA:

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir

opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

III - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

A Constituição Federal de 1988 condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, determinando que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Como regra, a Administração Pública é obrigada a realizar previamente procedimento de licitação para contratar serviços e adquirir produtos, conforme previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal. Vejamos:

“Artigo 37: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Neste sentido, para regulamentar o exercício dessa atividade foi promulgada a Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, amplamente conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Tal obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares: o primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos, senão, vejamos:

“Artigo 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”

Dessa forma, a licitação caracteriza-se como o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Em razão disto, vislumbra-se à conclusão fundamentada de que a licitação atende duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra.

Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res pública*.

II.II – DA MODALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO:

A Constituição da República no art. 37, inciso XXI, dispõe que a regra no Brasil é que as contratações pela Administração Pública sejam precedidas de licitação. A Lei nº 8.666/93 é diploma que trata das regras pertinentes às licitações e contratos, e esta, em seu art. 22, prevê as modalidades de licitação, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso.

O pregão é uma das modalidades de licitação pública e pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances sucessivos.

Vejamos o que diz a regra-matriz da modalidade, conforme art. 1º, da Lei nº 10.520/2002:

“Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para 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.”

No âmbito doutrinário, merece destaque a definição de bens e serviços comuns entoada por Marçal Justen Filho:

“(…) bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível a qualquer tempo no mercado próprio”.

Assim, quanto a caracterização de bens e serviços comuns para efeitos do emprego da modalidade pregão, vejamos o entendimento do Colendo TCU no aresto do Acórdão 313/2004, da lavra do Eminentíssimo Ministro Relator Benjamin Zymler, *in verbis*:

“(…) Tendo em vista o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, acima citado, bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. Destarte, o bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda. (...) (...) concluindo, saliento que, ao perquirir se um determinado bem pode ser adquirido por intermédio de um pregão, o agente público deve avaliar se os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital e se as especificações estabelecidas são usuais no mercado. Aduzo que o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá apreciação de propostas técnicas. (...)”

Pela leitura retro apresentada, constatamos que o Ato Convocatório traz o objeto que se pretende adquirir com o presente certame, discriminando nos anexos as características e quantificação dos mesmos, que se adequam à condição de bens comuns, ou seja, são objetivamente definidos, o que dá azo para a seleção de prestadores através da modalidade eleita.

Ademais, essa modalidade de licitação apresenta as seguintes características: limitação do uso para aquisição de bens e serviços comuns; possibilidade do licitante reduzir o valor da proposta durante a sessão; inversão das fases de julgamento, habilitação e da proposta; redução da fase recursal para apenas uma, que deve ser no final do certame.

Quanto à adoção da modalidade Pregão Eletrônico para atender ao interesse almejado, há que se registrar algumas considerações. É importante delimitar a principal legislação de regência que orientará a elaboração desta manifestação, qual seja a Lei Federal nº 10.520/02 (Lei do Pregão), a Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), bem como nos Decretos Federais nº 3.555/2000 e 7.892/2013 e por fim o recente Decreto Federal nº 10.024/2019.

Sobre a essência do Pregão Eletrônico, trazemos a definição do catedrático professor Marçal Justen Filho:

“O pregão, na forma eletrônica, consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, por meio de propostas seguidas de lances, em que os atos jurídicos da Administração Pública e dos interessados desenvolvem-se com utilização dos recursos da Tecnologia da Informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores.”

Por fim, cabe destacar o artigo 1º do Decreto nº 10.024/19 regulamenta que o pregão na modalidade eletrônica, foi criado para **a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal**, no qual continua a descrição de “bens e serviços comuns”, definidos, de forma um tanto quanto imprecisa, como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”, preceituado no artigo 3º, inciso II do referido Decreto, vejamos:

“**Art. 1º** Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

(...)

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

II - bens e serviços comuns - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;”

Muito se discute sobre a abrangência da aplicação deste instrumento licitatório, como vinha sendo analisado sua interpretação ao artigo 1º da Lei nº 10.520/02, tendo

na doutrina interpretações tanto restritivas quanto ampliativas. No entanto, pode-se afirmar, com certa tranquilidade, que bens e serviços comuns são aqueles que não demandam significativas exigências técnicas e que podem ser encontrados com facilidade no mercado.

Já quanto ao tipo de licitação a ser utilizado, qual seja, a de menor preço vale ressaltar que tal escolha encontra amparo no inciso I do § 1º do art. 45, da Lei nº 8.666/93, que estatui o seguinte:

“Art. 45 (...)

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I – a de menor preço, quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que seja vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

(...)”

Ressaltamos que no Instrumento Convocatório o critério de julgamento utilizado é o de Menor Preço por item. A escolha atende ao que determina o inciso X, do art. 4º da Lei nº 10.520/2002 e o inciso V do Artigo 8º do Decreto nº 3.555/2000 com redação semelhante, de modo que para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

Portanto, a modalidade escolhida se amolda ao princípio da legalidade, da legislação de regência, bem como ao Decreto nº 10.024/2019, tendo em vista que os bens a serem licitados enquadram-se no conceito de comuns.

Não obstante, orientamos apenas ao pregoeiro e sua equipe de apoio para que durante a condução do certame sejam cumpridas as determinações legais da Lei nº 10.520/02 e da Lei nº 8.666/93, suplementarmente, sob pena de invalidade dos atos praticados em desacordo com os referidos diplomas legais, em especial, quanto à publicidade dos atos, observando-se o interstício mínimo de 08 (oito) dias úteis entre a publicação do último aviso de licitação e a data de recebimento das propostas.

Ressalta-se que a pretensa a contratação de empresa especializada no fornecimento e instalação da fachada em ACM e estrutura de Metalon a ser instalado na Maternidade Municipal da Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Ourilândia do Norte/PA, foi devidamente aprovado pela autoridade competente, bem como houve a autorização para realização do certame.

II.III – DA MINUTA DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E SEUS ANEXOS:

A análise da minuta do Pregão Eletrônico SRP será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, ou seja, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como as demais legislações já informadas na presente análise.

O artigo 40 da Lei nº 8.666/93 estabelece critérios mínimos de exigências que deverão ser contemplados na **minuta do Instrumento Convocatório**, além da Modalidade e Critério de Julgamento, destacamos os seguintes:

o objeto desta licitação está destacado com clareza no **subitem 1.1**, que é: **A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DA FACHADA EM ACM E ESTRUTURA DE METALON A SER INSTALADO NA MATERNIDADE MUNICIPAL DA SECRETARIA DE SAÚDE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE OURILÂNDIA DO NORTE/PA**, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital.

Ademais, a minuta convocatória relaciona as condições gerais para participação do certame, impedimentos, procedimento e forma de credenciamento, constante no **item “5” e seus subitens**, respectivamente.

O edital, prevê ainda as condições/exigências de habilitação que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes, estas exigências estão previstas nos art. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93 e se encontram nesta minuta convocatória no **item “12” e subitens** - Habilitação Jurídica, Regularidade Fiscal e Trabalhista, Qualificação Econômico-Financeira, Qualificação Técnica, Habilitação da ME`s/EPP`s e outros documentos de habilitação, estando, portanto, respeitadas as exigências da Lei de Licitações.

Em relação a dotação orçamentária, temos o atendimento ao Decreto Federal nº 7.892/2013, que em seu artigo 7º, § 2º diz o seguinte: “Na licitação para registro de preços

não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil”.

No que se refere às penalidades, o edital apresenta o rol de infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais, estando presente no edital no **item “16” e subitens**, que trata das sanções administrativas, obedecendo ao inciso III, do art. 40 da Lei nº 8.666/93.

Quanto aos demais anexos, de igual forma, observa-se que o termo de referência contém, de forma clara e suficiente, as descrições sucintas do objeto e suas características, descrevendo os itens, estimativa de quantitativos e suas especificações, estando, portanto, apto a fornecer as informações necessárias e satisfatórias ao proponente para que ele possa oferecer a sua proposta nos moldes de que a Administração Pública necessita.

Após análise do instrumento apresentado, constatou-se que o edital foi elaborado em harmonia com os ditames do art. 40 da Lei nº 8.666/93, destacando-se a clareza e objetividade do objeto da licitação, a previsão de requisitos pertinentes ao objeto do certame como condição de habilitação, fixação de critério objetivo para julgamento das propostas, prazos legais respeitados para impugnação ao edital, abertura das propostas e julgamento de recursos, pelo que está Procuradoria não tem nenhuma recomendação a ser feita.

Destarte, entende-se que as exigências dos dispositivos legais pertinentes foram atendidas, em especial, ao que dispõe o inciso III do art. 4º da Lei nº 10.520/2002, que instituiu o Pregão, c/c artigos 27 a 31 e 40 da Lei nº 8.666/93 e Decreto Federal nº 10.024/19, que permitem, formalmente, que o instrumento em questão esteja apto para a produção de seus efeitos.

Por fim, em relação à minuta da Ata de Registro de Preços, verifica-se que foi elaborada em conformidade com as normas vigentes e atendem às exigências do art. 15, inciso II, §§ 1º ao 5º, da Lei nº 8.666/93.

III - DA CONCLUSÃO:

Por derradeiro, cumpre salientar essa procuradoria jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza

eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer possui **caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.**

Ex positis, em atenção ao art. 38, parágrafo único da Lei nº. 8.666/1993, **OPINA-SE** pelo prosseguimento do processo licitatório, com a devida abertura do referido certame, tendo em vista que o mesmo está em conformidade com o ordenamento jurídico, notadamente com as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002, assim como os demais instrumentos legais citados, podendo proceder com a divulgação do instrumento convocatório, mediante publicações do aviso de edital, respeitando prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contado a partir da última publicação, para sessão de abertura, nos termos do inciso V do art. 4º da lei da Lei nº. 10.520/2002.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Retornem-se os autos a Comissão Permanente de Licitação para as providências cabíveis.

Ourilândia do Norte/PA, 11 de outubro de 2023.

PEDRO ALMEIDA DE OLIVEIRA

Procurador

OAB/PA nº 31.576-A OAB/DF 41539