

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA**  
**PROCURADORIA**

**PARECER Nº 459/2022 – PROCURADORIA/SESAU**

**PROCESSO 1DOC Nº 6.855/2022 - SESAU**

**Interessado:** Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua/PA

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada em **IMPLANTES DENTÁRIOS OSTEOINTEGRADOS E PRÓTESES DENTÁRIAS SOBRE IMPLANTES.**

**I – RELATÓRIO**

Vieram os autos a esta Procuradoria para análise e manifestação, acerca da possibilidade/legalidade de registro de preço para futura eventual contratação de empresa especializada em **IMPLANTES DENTÁRIOS OSTEOINTEGRADOS E PRÓTESES DENTÁRIAS SOBRE IMPLANTES**, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua/Pará, de acordo com o art. 37, inciso XXI, da CF/88 e da Lei nº 8.666/1993 e suas alterações posteriores, bem como pela Lei n.º 10.520/02.

Segundo o Termo de Referência, em seu item 1, justifica-se o atendimento do referido processo licitatório na modalidade Pregão, na forma Eletrônica sob o Sistema de Registro de Preços, tipo “menor preço unitário por item”, observando os dispositivos legais, notadamente a Lei nº 8.666/1993.

Por fim, após tramitação regular, veio à esta Procuradoria para análise e parecer, acerca da possibilidade de proceder-se a abertura do procedimento licitatório.

É o Relatório, em síntese.

Passa-se à manifestação.

**II – DA FUNDAMENTAÇÃO**

**Preliminarmente, registra-se que o presente exame, limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria.**

É cediço que para a realização das suas atividades, a Administração necessita firmar contratos com terceiros com a finalidade de obter produtos e serviços. Para evitar a escolha de forma imprópria desses terceiros, a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 37, inciso XXI que “*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*”.

A Lei que regula o procedimento das licitações, qual seja Lei n.º 8.666/93 (Estatuto dos Contratos e Licitações), é norma de caráter geral, editada com base na competência privativa da União para legislar, nos termos do art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal de 1988.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA**  
**PROCURADORIA**

Destarte, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras. A Lei Federal n. 8.666/1993 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 3º, que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública.  
*Vide:*

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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 lhes são correlatos.

A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-lo aos princípios da norma geral (Lei Federal nº. 8666/93). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para se atingir certos fins, entre os quais a seleção da(s) melhor(es) propostas.

Entre esses fins, a busca pela proposta mais vantajosa é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos econômicos. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

A Constituição Federal, conforme já mencionado, determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a lei nº 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

Consoante dispõe a Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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 lhes são correlatos.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93.

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é 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.

Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa.

A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. É assim que se observa que se coíbe que os agentes públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.

Inserido nesse sistema está o procedimento do Pregão Eletrônico, forma de contratação da Administração previsto no art. 5º, do Decreto n.º 10.024/2019, bem como o art.2º, do Decreto n.º 10.024/2019, que aduz que *“o pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.”*

Nesta esteira, o art. 1º, § 3º, do Decreto n.º 10.024/2019, preleciona que *“para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.”*

A peculiaridade do Pregão Eletrônico é que as fases são claras e objetivas conforme descreve o art. 6º, do Decreto n.º 10.024/2019, senão vejamos:

- Art. 6º A realização do pregão, na forma eletrônica, observará as seguintes etapas sucessivas:
- I - planejamento da contratação;
  - II - publicação do aviso de edital;
  - III - apresentação de propostas e de documentos de habilitação;

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA**  
**PROCURADORIA**

- IV – abertura da sessão pública e envio de lances, ou fase competitiva;
- V - julgamento;
- VI - habilitação;
- VII - recursal;
- VIII - adjudicação; e
- IX - homologação.

Para se realizar certame licitatório pela modalidade pregão eletrônico, deve-se observar o que o Decreto nº 10.024/19 estabelece, mormente o constante em seu art. 8º, o qual transcreve-se abaixo:

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

- I - estudo técnico preliminar, quando necessário;
- II - termo de referência;
- III - planilha estimativa de despesa;
- IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;
- V - autorização de abertura da licitação;
- VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
- VII - edital e respectivos anexos;
- VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
- IX - parecer jurídico;
- X - documentação exigida e apresentada para a habilitação;
- XI - proposta de preços do licitante;
- XII - ata da sessão pública, que conterà os seguintes registros, entre outros:
  - a) os licitantes participantes;
  - b) as propostas apresentadas;
  - c) os avisos, os esclarecimentos e as impugnações;
  - d) os lances ofertados, na ordem de classificação;
  - e) a suspensão e o reinício da sessão, se for o caso;
  - f) a aceitabilidade da proposta de preço;
  - g) a habilitação;
  - h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;
  - i) os recursos interpostos, as respectivas análises e as decisões; e
  - j) o resultado da licitação;
- XIII - comprovantes das publicações:
  - a) do aviso do edital;
  - b) do extrato do contrato; e
  - c) dos demais atos cuja publicidade seja exigida; e
- XIV - ato de homologação.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA**  
**PROCURADORIA**

Analisando-se os autos, verifica-se que a solicitação para realização do certame partiu da autoridade competente, cujas necessidades são expostas na justificativa, estando, para tanto, devidamente delimitado o objeto e justificado a necessidade de aquisição. Há também o termo de referência para fins de especificação do objeto.

Em relação ao edital, destaca-se que neste deve constar o objeto do certame, as exigências de habilitação, critérios de aceitação das propostas, sanções por inadimplemento, cláusulas do contrato e outros itens indispensáveis ao certame. Para sua validade há de se observar o disposto no art. 20, p.º, do Decreto nº 10.024/19:

Art. 20. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.

Parágrafo único. Na hipótese de que trata o § 3º do art. 1º, a publicação ocorrerá na imprensa oficial do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.

Considerando os dados acima, tem-se que o presente processo atende aos requisitos necessários para a abertura do procedimento licitatório, na modalidade supramencionada, conforme previsto no ordenamento jurídico. É informado nos autos do processo a disponibilidade orçamentária para concretização do objeto da licitação, estando a dotação orçamentária referente ao exercício competente, satisfazendo-se o quesito legal. Igualmente, é precedido de cotação do objeto a ser contratado.

Importante consignar que o presente procedimento é regido pelas normas de Sistema de Registro de Preço aliadas às demais normas mencionadas, sobretudo o disposto no art. 15 da Lei Federal nº 8.666/93 e Decreto nº 7.892/13, que autoriza a normatização pelos demais entes federados.

A particularidade da utilização do Sistema de Registro de Preços é, em suma, que concluído o pregão, se fixará em Ata os compromissos para futura contratação, ou seja, caso venha a ser concretizado o contrato, há que se obedecer às condições previstas na Ata, não ocorrendo à contratação imediata, mas sim, estabelecendo-se parâmetros que poderão ser contratados pela Administração Pública, e inclusive podendo ocasionar mais contratos a partir deste procedimento, enquanto vigor.

Ademais, a ata de registro de preços impõe compromissos, basicamente, ao fornecedor e não à Administração Pública, sobretudo em relação aos preços e às condições de entrega.

Feitas estas premissas, infere-se que o procedimento para realização da licitação, até o presente momento, encontra-se em conformidade com os parâmetros legais, não

havendo obstáculos jurídicos   sua abertura.

Estando, pois, toda a tramita o aparentando plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso.

Cumpra destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente   conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se at m, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos administrativos que precedem a solicita o do parecer jurídico.

### III. DA ISEN O DO PARECERISTA – DO CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO E CONSULTIVO.

O Advogado Público, quando na fun o de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplica o da lei. Cumpra-nos informar que o parecer jurídico não   ato administrativo e muito menos vincula o administrador público, porque tratar-se-ia de mera opinião que poderia ou não ser adotada.

Nesta diretriz já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág.  nico, art. 71, II, art. 133. Lei n  8.906, de 1994, art. 2 ,   3 , art. 7 , art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contrata o direta, sem licita o, mediante interpreta o da lei das licita es. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contrata o direta: impossibilidade, dado que o **parecer não   ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administra o consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administra o ativa.** Celso Ant nio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13  ed., p. 377. II. - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa,** em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073/DF, Pleno, julgamento 06/11/2002).

2

Prevalece sempre a máxima de que o parecer não é ato administrativo, mas sim a sua aprovação pelo Administrador Público. Mesmo quando o parecer tem caráter obrigatório no processo administrativo, como no caso da análise das minutas de editais de licitação, por exemplo, o STF já se manifestou dizendo que mesmo assim o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

Com efeito, temos que a presente análise foi consubstanciada nos termos da Lei nº 8.666/93, sendo que destacaremos o comentário sobre o artigo 38, parágrafo único, que de maneira imperiosa sujeita as minutas e editais de licitação ao exame e aprovação da Assessoria Jurídica da Administração, senão vejamos:

O advogado parecerista, de forma alguma, apresenta-se como ‘responsável por contas’, não é ordenador de despesas e, em sua atividade, não pratica ato de gestão, mas sim uma **aferição técnico-jurídica que se restringe a uma análise dos aspectos de legalidade, que envolvem as minutas previstas no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93**, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo das escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Logo, destaca-se que o parecer não vincula o ato do gestor público, vez que limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria.

#### **IV – DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto, tendo em vista o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 e os princípios da Administração Pública e do Controle, esta Procuradoria **OPINA** pela possibilidade/legalidade na continuidade do presente processo, tendo em vista a escorregada adoção dos procedimentos até o presente, encontrando-se o processo dentro dos parâmetros definidos por lei. Feitas tais considerações, infere-se que o procedimento para realização da licitação, até o presente momento, encontra-se em conformidade com os parâmetros legais, não havendo obstáculos jurídicos à sua abertura.

É o parecer  
S.M.J. é o nosso entendimento.  
Ananindeua (PA), 08 de agosto de 2022.

  
**FÁBIO QUADROS DE FARIAS JUNIOR**  
PROCURADOR MUNICIPAL  
PORTARIA Nº 007/2021-PMG

**Fábio Quadros**  
Procurador Municipal  
OAB nº 28.321 PA