



PARECER JURÍDICO

PARECER N.º: 036/2021.PROCURADORIA

PROCESSO N.º 159/2021

INTERESSADO: DAF/SESAU

OBJETO: Contratação de empresa especializada no fornecimento de material de consumo - expediente, pelo prazo de 12 (doze) meses.

I - RELATÓRIO

Senhora Diretora,

Tratam os autos sobre a possibilidade de ser realizada contratação de empresa especializada no fornecimento de material de consumo - expediente, pelo prazo de 12 (doze) meses, visando atender às necessidades desta Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua, por meio de Licitação, com base no art. 37, inciso XXI, da CF/88 e nos arts. 14; 15; 20; e 21 da Lei nº 8.666/1993 e suas alterações posteriores, bem como na Lei n.º 10.520/02.

A Coordenadora CAL/ALMOXARIFADO/SESAU, Sra Karenn Cristhina Rodrigues, em Memorando n.º 16/2021 – DT, contido nas fls. 2, nos fala da inexistência de saldo contratual e da não realização de procedimentos licitatórios no exercício anterior (ano de 2020). O certame é necessário para não haver solução de continuidade pela administração pública, no intuito de promover o bem comum à coletividade na assistência à saúde pública; ressaltando que a referida Coordenadora ainda apresentou Termo de Referência e anexo, das fls. 3 a 19.

Salientamos que a Secretária de Saúde, nas fls. 20, já autorizou o prosseguimento regular do feito à DAF/SESAU/PMA, e, nas fls. 21 vemos que a referida Diretoria já iniciou o certame, no qual nas fls. 22 a 79 vemos a cotação de preço e nas fls. 80 a 84, vemos o mapa comparativo de cotação de preços.

Outrossim, foi providenciada a respectiva cotação de preços, tendo sido apresentado quadro comparativo das propostas ofertadas pelas empresas, no qual a) **BARBOSA & LIMA COMÉRCIO** - R\$ 3.008.208,00; b) **CLESIO CAMPOS CABRAL** - R\$ 3.152.816,60; e c) **CECIL CONCORDE COMÉRCIO** - R\$ 3.818.686,40. Se verifica pelo Mapa Comparativo de Cotação de Preços que o valor médio é de R\$ 3.326.570,33.

Os autos chegaram nesta Procuradoria no dia 24/02/2021 e pela necessidade, tiveram tramite acelerado para não comprometer o funcionamento da Secretária Municipal de Saúde.

Por fim, após tramitação regular, veio à esta Procuradoria para análise e parecer, acerca da possibilidade de proceder-se licitação.

É o Relatório, em síntese.

Passamos à manifestação.



II – DO MÉRITO

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente análise toma por base o rito administrativo adotado pela Secretaria, bem como os documentos apresentados nos autos. Sobre o pleito esta Procuradoria se manifesta da seguinte forma:

O art. 37, inciso XXI, da CF/88 nos fala da necessidade de instauração de processos licitatórios pela Administração Pública para contratação de serviços, obras, compras e alienações, que, por sua vez, revela-se como formalidade que restringe a atividade desta no que tange à sua vontade/necessidade de pactuar. Dentro desse prisma a existência de necessidade comprovada em manifestação, nos dá subsídio à abertura de licitação para contratação de empresa especializada no fornecimento de material de consumo - expediente, pelo prazo de 12 (doze) meses para A Secretaria Municipal de Saúde garantir o desenvolvimento de suas ações.

O Processo Administrativo n.º 159/2021-SESAU, seguiu os procedimentos oriundos do art. 70, da CF, bem como os Princípios do Controle Externo, inexistindo na análise documental elementos que nos falem ao contrário para o certame licitatório.

Não há na análise no Processo Administrativo n.º 159/2021-SESAU, erros devido aplicação do art. 37, XXI e da Lei n.º 8.666/93, quanto ao procedimento licitatório.

O Processo Administrativo n.º 159/2021-SESAU segue até o momento, aos arts. 27 a 32, §1º; 33; 34 e 36, §1º e 38, da Lei n.º 8.666/93 quanto aos procedimentos de licitação e contratos que devem ser cumpridos para não ocorrer improbidade administrativa.

Vislumbramos que os arts. 38 a 53, da Lei n.º 8.666/93 estavam sendo seguidos e obedecidos quando se observa lide que possa resultar prejuízo ao certame licitatório, para que não ocorresse solução de continuidade. Logo, poderia ocorrer pelo Processo Administrativo n.º 159/2021-SESAU, contratação de empresa especializada no fornecimento de material de consumo - expediente, pelo prazo de 12 (doze) meses para a Secretaria Municipal de Saúde garantir o desenvolvimento de suas ações.

A Administração Pública, para contratar com os particulares deverá adotar procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido em lei – Licitação, como nos fala Celso Antônio Bandeira de Mello:

“É um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.”

Logo, vemos que é dever a abertura de disputa entre os interessados, no intuito de melhor prover o interesse do erário público. Maria Sílvia Zanella Di Pietro descreve que:

“... a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público.”

Portanto, havendo necessidade de contratar com os particulares, obras, serviços, compras e alienações (e ainda concessões, permissões e locações) a regra é a prévia Licitação. Assim, Processo



Administrativo n.º 159/2021-SESAU, contratação de empresa especializada no fornecimento de material de consumo - expediente, pelo prazo de 12 (doze) meses para a Secretaria Municipal de Saúde garantir o desenvolvimento de suas ações.

A administração pública está vinculada e deve primar pela aplicação do Princípio da Legalidade, descrito nos arts. 5º, II; 37; 70 e 150, I, da Constituição Federal e que disciplina todo o direito público.

III. DA ISENÇÃO DO PARECERISTA – DO CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO E CONSULTIVO.

O Advogado Público, quando na função de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplicação da lei. Cumpre-nos informar que o parecer jurídico não é 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. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o **parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª 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).

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 art. 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:

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



“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, o parecer não vincula o ato do gestor público, apesar de que no procedimento licitatório é peça obrigatória, sendo cobrado pelo Controle Interno e Externo.

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 QUE DEVE SER PERMITIDO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE MATERIAL DE CONSUMO - EXPEDIENTE, PELO PRAZO DE 12 (DOZE) MESES PARA A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE GARANTIR O DESENVOLVIMENTO DE SUAS AÇÕES.**

É o parecer

S.M.J. é o nosso entendimento.

Ananindeua (PA), 26 de fevereiro de 2021

ADÉLIO MENDES DOS SANTOS JUNIOR
Procurador Municipal
OAB/PA n.º 15.553

PROGE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

PARECER JURÍDICO
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 159/2021-SESAU
PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 9/2021-019 – SESAU-PMA

Da: Procuradoria Geral de Ananindeua

À: Controladoria Geral do Município de Ananindeua

Assunto: Análise Inicial do Processo Licitatório de Pregão Eletrônico SRP nº 9/2021-019.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA/PA. TIPO MENOR PREÇO POR ITEM. EXAME PRÉVIO. MINUTA DE EDITAL E DE CONTRATO. LEI Nº 10.520/2002 E LEI Nº 8.666/93.

1. DO RELATÓRIO

Por despacho da CPL do Município de Ananindeua, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica o presente processo para análise do Pregão Eletrônico, objetivando o "**REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA/PA**".

Através do Memorando nº 16/2021-CAF/SESAU de 14/01/2021 foi solicitado à Secretária Municipal de Saúde (SESAU) a abertura de processo licitatório para contratar empresa para adquirir o objeto mencionado, detalhando o mesmo em seu Termo de Referência. Ato contínuo, a Secretária Municipal autorizou o prosseguimento processual, bem como o levantamento do mapa comparativo para a cotação de preços dos itens para o processo. Após o atendimento deste, foi determinada a indicação de dotação orçamentária, que foi

PROGE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

apresentada conforme fls. 085. Há Parecer Jurídico, bem como autorização e justificativa para a abertura do certame e determinação para a elaboração de minuta de contrato. Por fim, foram encaminhados os autos da SESAU à esta PROGE, o qual fora encaminhando, primeiramente, à CPL para a autuação do certame e a elaboração da minuta de edital e contrato, tendo seguido o processo seu regular trâmite com o encaminhamento para a análise jurídica desta procuradoria.

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Dito isso, passa-se a análise do Processo.

É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Pois bem, como é cediço, 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.

PROGE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-los aos princípios da norma geral (Lei Federal n. 8.666/1993). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para atingimento de 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 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 n° 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

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

Cumprido destacar que cabe a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

Pois bem. O presente caso cuida de Pregão Eletrônico, cujo objetivo é o Registro de Preços para Futura e Eventual Aquisição de Materiais de Expediente para Atender as Necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Ananindeua/PA.

PROGE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Quanto ao Pregão, cumpre observar o disposto no art. 1º e art. 2º, § 1º, da Lei nº 10.520/02, que reza da seguinte maneira:

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 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.

Art. 2º (...)

§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

Para se realizar certame licitatório pela modalidade pregão, deve-se observar o que a Lei determina em seu art. 3º, o qual transcreve-se abaixo:

Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

PROGE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

Quando tratar-se de Pregão, na forma eletrônica, deve-se observar o que o Decreto-Lei nº 10.024/2019 estabelece, mormente o constante em seu art. 14, o qual transcreve-se abaixo:

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e

V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Analisando-se os autos, verifica-se que a solicitação para realização do certame, bem como sua autorização partiram de autoridade competente, e aparentando estarem presentes todos os requisitos legais, como previsão de dotação orçamentária com a indicação da unidade orçamentária a ser considerada, a nomeação de uma Comissão Permanente de Licitação, a natureza da despesa, a fonte de recurso, definição do objeto e sua justificativa.

Há ainda a discriminação de todos os detalhes técnicos necessários no termo de referência, e estando presentes todos os requisitos legais do contrato, elencados na Lei nº 8.666/93.

No particular eleito de “menor preço por Item”, cumpre observar que ante as particularidades da pretensa contratação de diversos itens, é do melhor interesse da Administração se proceder ao certame por este tipo, por proporcionar o aumento da competitividade na disputa e, conseqüentemente, a possibilidade de se conseguir melhores preços por itens individualizados.

Assim, considerando os dados acima, tem-se que o Processo Licitatório em sua fase inicial atende aos requisitos para sua abertura previstos no art. 7º da Lei de Licitações. Por conseguinte, tomando por base o valor estimado para o certame, infere-se que o referido valor enquadra-se legalmente na

PROGE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

modalidade escolhida. Não havendo, portanto, óbices jurídicos quanto a estes aspectos.

Outrossim, os requisitos para a qualificação dos licitantes previstos no edital, bem como os tópicos destinados às demais fases do processo licitatório, encontram-se devidamente de acordo com os parâmetros definidos na Lei 8.666/93.

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, em que são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 8.666/93 para início e validade do certame.

Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

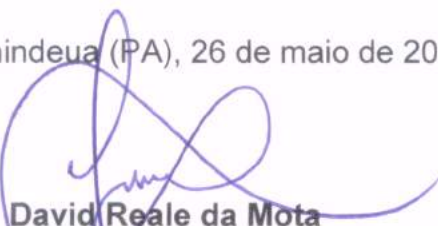
3. DA CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação acostada aos autos, diante da documentação acostada aos autos, dada a regularidade do certame, opina-se pela aprovação da minuta do instrumento convocatório e do contrato, pelo que se conclui e se opina pela aprovação e regularidade do processo adotado até o presente momento, estando cumprido todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se a continuidade do presente Pregão Eletrônico, haja vista a ausência de óbice jurídico para tanto.

Remetam-se aos autos à CGM.

É o parecer, SMJ.

Ananindeua (PA), 26 de maio de 2021.


David Reale da Mota
Procurador Municipal
Cab/PA nº 19.206
Portaria nº 005/2015