

PARECER JURIDICO Nº 025/2023-ASSEJUR
Referente Processo Administrativo: 022/2023

ASSUNTO: Exame da minuta de instrumento convocatório e anexo.

INTERESSADO: Município de Açailândia – Serviço Autônomo de Água e Esgoto.

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO (ELETRÔNICO). SOB A ÉGIDE DA LEI Nº8.666/93 E ALTERAÇÕES POSTERIORES E DEMAIS NORMAS VIGENTES LEGAIS. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL E ANEXOS. CONTRATAÇÃO DE PESSOA(S) JURÍDICA(S) PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS COMO: MOTORES, BOMBEADORES, CONJUNTO MOTOR-BOMBA, PEÇAS DE REPOSIÇÃO. PARECER PELA APROVAÇÃO.

I — RELATÓRIO

Fora solicitado pelo Diretor Geral desta Autarquia para exame de Parecer jurídico desta Assessoria, com o propósito de se aferir sobre a observância das formalidades legais e receberem ou não a anuência para o seu prosseguimento. Tendo sua consulta exarada nos termos a seguir expostos.

O Diretor Geral encaminha o Processo administrativo nº 022/2023, para exame da minuta de instrumento convocatório e anexo, para fins de abertura de processo licitatório na modalidade Pregão eletrônico, para eventual eventual contratação de pessoa(s) jurídica(s) para fornecimento de materiais e equipamentos como: motores, bombesadores, conjunto motor-bomba, peças de reposição, utilizados nos poços de distribuição de água do Município de Açailândia - SAAE Serviço Autônomo de Água e Esgoto.

Compõem-se o presente processo até o momento as seguintes peças: Ofício (Solicitação do Diretor Geral do SAAE); Termo de Referencia (objeto, justificativa, especificação do objeto e nomenclatura utilizada, valor de referencia, etc.); Pesquisa de preços de mercado; certidão de dotação orçamentária, autorização para abertura de procedimento licitatório; autuação do processo; minuta do edital e anexos."

É o sucinto relatório.

II – DAS CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS.

Cumpra esclarecer que, consoante disposto nesta Lei de Licitações Públicas, 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.

A Administração Pública para contratar serviços, adquirir produtos ou produtos e serviços é obrigada constitucionalmente a realizar previamente processo administrativo de licitação, consoante previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, conforme os dispositivos ora transcritos. Vejamos:

“Art.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.

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.

A obrigatoriedade de licitar está fundamentada em dois aspectos principais. O primeiro visa estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade. O segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa. Nesse sentido, dispõe o art. 3º, da Lei nº 8.666/93:

“Art. 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.

Nesse contexto, assevera-se inicialmente que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de que trata o parágrafo único do artigo 38, da lei nº 8.666/93, devem ser previamente examinados de forma minuciosa, afim de que se tenham ou não parecer favorável à sua aprovação, nessa esteira, o ilustre professor Benedito Tolosa Filho nos esclarece que " o exame se restringe à parte jurídica e formal do instrumento, não abrangendo a parte técnica dos mesmos." (Tolosa Filho, Benedito de Licitações: Comentários, teoria e prática: Lei nº 8.666/93. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 119).

Ressalte-se que o parecer jurídico visa informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa.

Cumpra esclarecer, também, que toda verificação desta Assessoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelo setor competente e especializado da presente autarquia.

Explana-se que não há determinação legal que imponha a fiscalização posterior de cumprimento das recomendações feitas no Parecer jurídico, conforme explicita a Boa Prática Consultiva nº 05, constante do Manual de Boas Práticas da AGU (4º ed., 2016).

BCP nº 5

Enunciado

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

Fonte

A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos órgãos jurídicos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993. Dessa maneira, não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Com efeito, é ônus

do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas.

Indexação

ATIVIDADE CONSULTIVA. JUÍZO CONCLUSIVO. FISCALIZAÇÃO POSTERIOR PELA UNIDADE JURÍDICA. DESNECESSIDADE.

Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui a Assessoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Toda manifestação, expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade nos termos do inciso VI do artigo 38 da Lei nº 8.666/93, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram os atos no intuito de justificar a referida contratação.

Vejamos na íntegra o disposto no artigo 38 da Lei das Licitações, *in verbis*:

"Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente atuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III - ato de designação da comissão de licitação do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

IV - original das propostas e dos documentos que as instruem;

V - atas, relatórios e deliberações da Comissão julgadora;

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;

VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;

IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

XI - outros comprovantes de publicações; demais documentos relativos á licitação.

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração."

III – MÉRITO

FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME

É imprescindível, na fase interna ou preparatória do processo licitatório, a minuta do edital e do contrato.

Nesse sentido deverão ser considerados todos os atos atinentes ao início do processo e elaboração das minutas, sendo respeitadas a necessidade e convivência da contratação; se os pressupostos legais para a contratação estão presentes (desde a solicitação, autorização até a disponibilidade orçamentária); se há prática administrativa, pesquisa de preços, estimativa da contratação); definição do objeto de forma clara, concisa e objetiva; definição da modalidade a ser adotada; termo de referência e critério de julgamento.

Analisando os autos, foi constatado o atendimento dos requisitos exigidos pela norma pertinente, onde o Termo de Referência

incluso no processo tem indicação do objeto de forma precisa, ha critério de aceitação do objeto e prazos, a justificativa para prestação de serviços junto a esta Autarquia Municipal, intrínseca nos autos, pesquisa de preços realizada pela gestora de compras e contratos, como pode ser observado nas cotações ora carreadas no presente processo administrativo.

Ademais, a minuta do edital e seus anexos, assim como minuta do contrato, é parte do processo em análise, estando contemplada a habilitação, sanções, prazos e local de entrega do objeto, e por fim existe comprovação da designação do Pregoeiro e de sua equipe de apoio.

IV- MODALIDADE ADOTADA: PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002 e regulamentada pelo Decreto nº 10.024/2019, para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A escolha da modalidade pregão eletrônico deu-se, a princípio, considerando que o objeto a ser licitado que, de fato, se enquadra no conceito de "bens e serviços comuns" a que se refere o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº. 10.520/2002, assim, o mesmo se mostra aconselhável em função das vantagens que esse sistema vem trazendo para o Setor Público, com a redução dos preços praticados, a simplificação dos procedimentos e a maior celeridade dos certames.

Desta feita, verifico ser hipótese em se utilizar o pregão para o referido objeto.

Verificando os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidos no art. 3º da Lei nº 10.520/2002, que assim dispõe:

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.

No que tange ao valor da contratação, o pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades. Desta feita, visualizo o preenchimento da legalidade necessária.

V — DO EDITAL E ANEXOS

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único do art. 38, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Sinalo, que o presente parecer não se restringirá ao exame exclusivo da minuta do edital, mas também dos atos do procedimento licitatório realizados até então. Ocorre que o ato convocatório se caracteriza como uma das peças do processo, com atos anteriores que funcionam como condições necessárias à sua elaboração, sendo infrutífero analisá-lo como se fosse uma peça autônoma, apta a produzir efeitos por si só.

O exame prévio do edital tem índole jurídico-formal e consiste, via de regra, em verificar nos autos, no estado em que se encontra o procedimento licitatório, os seguintes elementos:

- a) autuação, protocolo e numeração;
- b) justificativa da contratação;
- c) termo de referência, devidamente autorizado pela autoridade competente, contendo o objeto, o critério de aceitação do objeto, orçamento detalhado para avaliação de custos, definição dos métodos, estratégia do suprimento, cronograma físico-financeiro, deveres do contratado e contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento; prazo de execução e garantia e sanções pelo inadimplemento;

- d) indicação do recurso orçamentário para cobrir a despesa;
- e) ato de designação da comissão;
- f) edital numerado em ordem serial anual;
- g) se preâmbulo do edital contém o nome da repartição interessada e seu setor;
- h) preâmbulo do edital indicando a modalidade e o tipo da licitação, bem como o regime de execução (p/obras e serviços);
- i) preâmbulo do edital mencionando que a licitação será regida pela legislação pertinente, bem como sua modalidade;
- j) preâmbulo do edital anotando o local, dia e hora para recebimento das propostas e condução do pregão eletrônico;
- l) indicação do objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
- m) indicação do prazo e as condições para a assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos;
- n) indicação do prazo para execução do contrato ou entrega do objeto;
- o) indicação das sanções para o caso de inadimplemento;
- p) indicação do local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico, e se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital e o local onde poderá ser examinado e adquirido (p/obras e serviços);
- q) indicação das condições para participação da licitação;
- r) indicação da forma de apresentação das propostas;
- s) indicação do critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos; indicação dos locais, horários e códigos de acesso para fornecimento de informações sobre a licitação aos interessados;
- t) indicação dos critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global e indicação das condições de pagamento.

No que respeita à minuta contratual, incumbe ao parecista pesquisar a conformidade dos seguintes itens:

a) condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, estabelecidas com clareza e precisão;

b) registro das cláusulas necessárias:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando tbr o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;

XIV - cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 da Lei n. 8.666/93;

XV - a duração dos contratos adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ressalvadas as hipóteses previstas no art. 57 da Lei n. 8.666/93.

Caso não sejam atendidos os requisitos acima mencionados, o processo retorna ao pregoeiro e sua equipe para corrigir as não-conformidades, retornando ao Jurídico quando as exigências legais forem integralmente cumpridas. Havendo descumprimento de condições de menor relevância, o parecer de aprovação será condicional à correção/preenchimento dos elementos apontados como insuficientes.

VI — DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, conclui-se pela regularidade da minuta de edital e seus anexos, bem como os atos do procedimento licitatório realizados até então.

É como opino, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica desta Assessoria jurídica.

Encaminhem-se os autos à Comissão Permanente de Licitação para conhecimento e adoção das providências cabíveis. Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Salvo melhor entendimento.

é o Parecer.

Açailândia/MA, 14 de julho de 2023.



A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping, fluid strokes.

Marcus Vinicius Alves Santos
Assessor Jurídico do SAAE
Portaria nº 008/2022-SAAE