



Prefeitura Municipal de Magalhães Barata
Poder Executivo Municipal
Procuradoria Jurídica

PARECER JURÍDICO SOBRE EDITAL DE LICITAÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2020230102

PREGÃO PRESENCIAL Nº. 9/2020-230102

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação, Pregoeira e Equipe de Apoio.

- I. Direito administrativo e Licitação.**
- II. Pregão SRP.**
- III. Registro de preços para eventual contratação de empresa para prestação de serviços de fornecimento de internet banda larga, link dedicado, via rádio, com instalação inclusa, para atender as necessidades da prefeitura, secretarias e fundos municipais de Magalhães Barata.**
- IV. Análise preliminar das minutas do edital e do contrato.**
- V. Art. 38, parágrafo único, da lei nº 8.666/93. Art. 9º da lei nº 10.520/2002.**
- VI. Artigos 40 e 55, ambos da Lei nº. 8.666/93 e artigo 3º da Lei nº. 10.520/2002: deve-se aprovar as minutas do edital e contrato, elaboradas pela Comissão Permanente de Licitação e pelo Pregoeiro responsável.**
- VII. Essa aprovação, entretanto, se limita apenas aos aspectos formais das mencionadas minutas, ficando a cargo da CPL e do Pregoeiro a análise e o mérito dos atos subsequentes e propriamente ditos da licitação, a qual deverá observar, rigorosamente, dentre outras, as normas da Lei nº. 8.666/93 e da Lei 10.520/2002, bem como os princípios do procedimento formal, da publicidade de seus atos, da igualdade entre os licitantes, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, e da adjudicação ao vencedor.**

RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Presencial, com vistas à Contratação sob o sistema de **REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE INTERNET BANDA LARGA, LINK DEDICADO, VIA RÁDIO, COM INSTALAÇÃO INCLUSA, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA, SECRETARIAS E FUNDOS MUNICIPAIS DE MAGALHÃES BARATA.**
2. Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem como escopo assistir a Prefeitura



Prefeitura Municipal de Magalhães Barata
Poder Executivo Municipal
Procuradoria Jurídica

Municipal de Magalhães Barata no controle de seus atos, notadamente, neste caso, quanto à validade jurídica desta minuta de edital.¹

3. Cumpre assinalar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar o Gestor Público quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal. Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos aos quais este Parecer Jurídico será juntado; portanto, cabe ao Gestor decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes “*administrar é aplicar a lei de ofício*”. Portanto, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo ao Gestor diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.
4. Nessa linha, em aplicação extensiva “*A analogia admissível no campo do Direito Público é a que permite aplicar texto de norma administrativa a espécie não prevista, mas compreendida no seu espírito;*”², a respeito, temos a aplicação extensiva da Orientação Normativa nº 016/2009 da AGU, *in verbis*: “**COMPETE À ADMINISTRAÇÃO AVERIGUAR A VERACIDADE DO ATESTADO DE EXCLUSIVIDADE APRESENTADO NOS TERMOS DO ART. 25, INC. I, DA LEI Nº 8.666, DE 1993.**”
5. O exame deve se ater somente aos aspectos formais, pois os elementos encartados nos autos, aos quais poderá ser aplicado e juntado este parecer, decorrem de atos administrativos, os quais gozam de presunção de legalidade e veracidade, assim, neles somos obrigados a acreditar até prova em contrário – presunção *iuris tantum* – precedente: “*(...) Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e veracidade. Só prova em contrário poderá afetar a eficácia. (...)*”³. Ademais, a Procuradoria não dispõe de efetivo humano, estrutura administrativa ou competência legal para realizar diligências investigatórias, dependendo, sempre, de provocação para conhecer de questões jurídicas afetas à economia da entidade assessorada, forte no princípio da legalidade e no da segregação de funções. Nessa linha, também, a Lei 9.784/99: “*(...) Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos. (...)*”.
6. Ademais, temos as orientações da AGU pertinentes à atividade consultiva: “**Boa Prática Consultiva – BPC nº 05** - a) Enunciado: *Não é função do Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronunciar-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas. Sempre que necessário, o conteúdo de alteração de cláusulas editalícias ou contratuais deve ser sugerida pelo Advogado*

¹ **Nota Explicativa:** Observe-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 (2ª ed., 2012). Também não há previsão legal sobre a manifestação jurídica na fase externa da licitação. Desse modo, após a emissão do parecer prévio e conclusivo sobre a minuta do edital, os autos somente devem retornar à esta Procuradoria em caso de dúvida jurídica específica formulada pela Administração, ficando dispensada a apreciação do procedimento licitatório concluído.

² Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 25ª Edição, atualizada, páginas 44-45.

³ STJ: ROMS 8628/MG. Sexta Turma Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Julg. 18/08/1998. DJU 21/09/1998. Pág. 232



Prefeitura Municipal de Magalhães Barata
Poder Executivo Municipal
Procuradoria Jurídica

Público.” Boa Prática Consultiva – BPC nº 07 a) Enunciado: 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.”

7. É o relatório. Passo agora à análise jurídica do Edital e Minuta do Contrato.

FUNDAMENTAÇÃO

8. De início, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos formais do ato convocatório (minuta) a ser disponibilizado aos interessados, minuta da Ata de registro de preço e de contrato, ora submetido a exame, na forma do art. 38, parágrafo único, da Lei no 8.666/93, estando excluídos quaisquer pontos sobre as escolhas administrativas de conveniências e oportunidades, assim como os de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Procuradoria.

9. Observe-se o que determina o Parágrafo Único do art. 38, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

*“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, 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: (...) **Parágrafo Único**. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser submetidas, previamente, à análise da assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883 de 08/06/94).” (negritamos).*

10. Desta forma, percebemos que o artigo invocado ordena que as minutas do Edital e respectivo Contrato, sejam analisados previamente pela Assessoria Jurídica da Administração Pública, no caso em especial, pela Procuradoria do Município.
11. Para corroborar o que diz o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93, urge trazer à baila o entendimento de JUSTEN FILHO⁴: *“O parágrafo único determina a obrigatoriedade da prévia análise pela assessoria jurídica das minutas de editais e de contratos (ou instrumentos similares)”*.
12. Este esclarecimento se faz necessário porque o parecer jurídico, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial, é ato de natureza meramente opinativa não vinculante,

⁴ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pág.548.



Prefeitura Municipal de Magalhães Barata
Poder Executivo Municipal
Procuradoria Jurídica

que tem por escopo subsidiar o administrador de elementos para melhor formar seu juízo de conveniência e oportunidade, e assim, tomar a decisão que lhe parecer mais adequada.

13. Feita essa observação, cumpre dizer que a licitação, por força de dispositivos constitucionais (XXI, art. 37, CF/88) e infraconstitucional (art. 2º da Lei no 8.666/93), é regra para a Administração Pública, que deve escolher seus fornecedores ou prestador de serviços mediante prévio processo seletivo, assegurando condições de igualdade para as pessoas que do certame queiram participar.
14. Portanto, a Administração Pública ao necessitar adquirir produtos ou contratar algum tipo de serviço deve instaurar um processo de licitação, que é o instrumento legal colocado à sua disposição da Administração Pública para fazer as escolhas de contratações, devendo eleger, sempre, a proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público diretamente envolvido.
15. Há que se ter em mente que o art. 22 da lei no 8.666/93, estabelece diversas modalidades de licitação, além do Pregão instituído pela Lei no 10.520/02. A modalidade aqui escolhida foi o Pregão, na forma Presencial, e, para fins de Registro de Preços, nos termos do disposto no art. 15, II da Lei no 8.666/93, regulamentado pelo Decreto Federal no 7.892/2013 (regulamento do sistema de registro de preços).
16. Define-se o Sistema de Registro de Preço – SRP, como um conjunto de procedimentos para a coleta e registro formal de preços relativos à aquisição de bens ou prestação de serviços de natureza comum, para contratações futuras. Nesses procedimentos, inclui-se a assinatura de um documento denominado de Ata de Registro de Preço – ARP, que é uma espécie de termo de compromisso para futuras contratações em que se registram os preços, fornecedores/prestadores de serviços, órgãos participantes e condições a serem praticadas durante o período de vigência da ata.
17. Para Hely Lopes Meirelles, registro de preços é o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou prestar serviços ao poder público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e fornecer a quantidade solicitada pela Administração, durante o prazo previamente estabelecido, que não pode ser superior a um ano. No entanto, é importante ressaltar que a Administração Pública não é obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados⁵.
18. Por sua vez, Ronny Charles⁶, nos ensina que:

“o registro de preço é um procedimento auxiliar permitido por lei, que facilita a atuação da Administração em relação a futuras prestações de serviços e aquisição gradual de bens. Em outras

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁶ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de licitações Públicas Comentadas – 7a ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2015. P. 154.



Prefeitura Municipal de Magalhães Barata
Poder Executivo Municipal
Procuradoria Jurídica

palavras, é um conjunto de procedimentos de registro formal de preços, para contratação futura. Utilizando esse procedimento, pode-se abrir um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados, para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidos diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.”

19. De acordo com os ensinamentos, antes exposto, verifica-se que a licitação na modalidade pregão para o SRP é um instrumento que proporciona maior eficiência nas contratações públicas, sendo cabível para as aquisições de gênero alimentícios para atendimento dos alunos da rede pública de ensino, que tem as características e natureza comuns e indicam a possibilidade de aquisição. Assim, entende ser o S.R.P aquele que propicia maior flexibilidade e vantajosidade nas contratações/aquisições pela Administração Pública Municipal.
20. Ressalta-se, ainda, que a pretensa contratação encontra-se justificada, instrumento este que foi devidamente aprovado pela autoridade competente ao autorizar a instauração do certame.
21. Quanto as minutas dos documentos, propriamente dita, ora em exame, denota-se que o edital é uma minuta-padrão elaborada em conformidade com as exigências legais contidas na Lei no 10.520/02 (Pregão), dos Decretos Federais nos 3.555/00 (Regulamentação do Pregão) e Decreto no 7.892/13 (Sistema de Registro de Preços), da Lei Complementar no 123/06, Legislação do Estado do Pará no 6.474/02 e do Decreto Estadual no 876, de 29 de outubro de 2013 (Regulamento Estadual do Sistema de Registro de Preços).
22. Nos demais itens, entende-se que o edital de pregão preenche os requisitos obrigatórios contidos no art. 3o, incisos I e IV, da Lei no 10.520/02 c/c o art. 40, e respectivos incisos da Lei no 8.666/93.
23. 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, quantitativos e suas especificações, estando, portanto, apto a fornecer as informações necessárias e satisfatórias ao proponente para que possa oferecer a proposta nos moldes que a Administração Pública necessita.
24. Assim, 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, de 17/07/2002, que instituiu o Pregão, c/c Art. 40 da Lei no. 8.666/93.



Prefeitura Municipal de Magalhães Barata
Poder Executivo Municipal
Procuradoria Jurídica

25. Em relação à minuta do contrato, bem como da ata de registro de preços, verifica-se que ambas atendem às exigências do art. 15, inciso II, §§ 1º ao 5º, e artigo 55, e incisos, da Lei de Licitações e Contratos Públicos, constando, nos instrumentos, as cláusulas obrigatórias previstas na referida norma.

CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, entendo que o procedimento administrativo para abertura de processo licitatório está condizente com o ordenamento jurídico, notadamente com a Lei nº 8.666/93 e com os demais instrumentos legais citados, não havendo óbice legal à realização do PREGÃO PRESENCIAL SRP Nº. 9/2020-230102.
13. Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, c/c o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Prefeitura Municipal de Magalhães Barata.
14. Por derradeiro, cumpre salientar que a Procuradoria 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 é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão final cabe ao Gestor Municipal⁷. Como diz JUSTEN FILHO⁸ “*o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica*”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.
15. Concluída a análise, encaminhem-se os autos ao setor de origem, para as providências cabíveis.

Magalhães Barata, 05 de fevereiro de 2020.

Marcus Vinicius Fernandes Rodrigues
Procurador Municipal
Dec. 012/2018-GAB-PMMB – OAB/PA 22.909

⁷ TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011.

⁸ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 689.