



PARECER Nº 16/2018/ASSESSORIA JURÍDICA
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 005/2018

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO PRESENCIAL. MINUTA DE EDITAL. ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE SUPRIMENTOS DE INFORMÁTICA. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Presencial, que tem por objeto a formação de registro de preços para futura e eventual aquisição de suprimentos de informática (cartuchos e toners para impressoras) para Câmara Municipal de Sarandi, nos quantitativos e especificações exigidos no Anexo Único do Termo de Referência, a fl. 54.

2. Os autos, contendo 114 páginas¹, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- a) Solicitação de compra com a respectiva autorização da autoridade competente para a realização de pesquisa de preços, fls. 46-47;
- b) Termo de Referência, aprovado pela autoridade competente, fls. 48-54;
- c) Pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da licitação, fls. 55-63;
- d) Orçamento da contratação e planilhas de preços, fls. 64;
- e) Declaração de existência de recursos orçamentários, fls. 65;
- f) Justificativa da Contratação, fls. 46-47, ratificada a fl. 48, item 2;
- g) Portaria de Nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio, fl. 66;
- h) Solicitação de abertura do processo licitatório, fl. 67;
- i) Autorização da autoridade competente para a abertura da licitação, fls. 68;
- j) Minuta do edital e anexos (fls. 69-114) enviada a esta Assessoria Jurídica no e-mail institucional juridico@cms.pr.gov.br, em 28/02/2018.

3. Na sequência, em 28/02/2017, o processo foi remetido a esta procuradora signatária, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

¹ Processo Administrativo nº 005/2018, totalizando 114 páginas onde as primeiras 68 páginas foram encaminhadas a esta Assessoria Jurídica na forma física e o Edital e seus Anexos (totalizando 46 páginas) através do email institucional ao juridico@cms.pr.gov.br, em 28/02/2018.





É o breve relatório.

II - PRELIMINARMENTE

II.1. Tempestividade da Manifestação Jurídica

4. Cumpre informar que, frente à inexistência de lei local regulamentando o Processo Administrativo Municipal e, em consonância com a previsão do art. 15 do Novo Código de Processo Civil², à manifestação desta Assessoria Jurídica aplicam-se os prazos do art. 42, *caput*, da Lei Federal nº 9.784/99, c/c o art. 219, CPC:

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no **prazo máximo de quinze dias**, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo. (*grifo nosso*).

Art. 219. **Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis.** Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se somente aos prazos processuais. (*grifo nosso*).

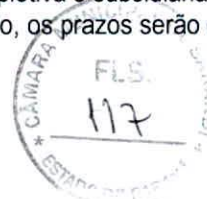
5. Portanto, recebido o processo em 28/02/2018, temos como termo inicial³ do prazo de 15 dias úteis 02/03/2018, e como termo final 23/03/2018, restando comprovada, dessa forma, a observância desta procuradora signatária quanto ao prazo legal.

II.2. Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

6. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico 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.

² Código de Processo Civil. Lei nº 13.105/15. Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

³ Código de Processo Civil. Lei nº 13.105/15. Art. 224. Salvo disposição em contrário, os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento.





CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI
ESTADO DO PARANÁ
Avenida Maringá nº 660 - Centro
CNPJ 78.844.834/0001-70

7. Importante salientar que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se 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.

8. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Em face disso, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas as publicações dos atos de nomeação/designação, ou as citações destes, da autoridade e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

9. Oportuno observarmos, ainda, que não há determinação legal que imponha a fiscalização *posterior* de cumprimento das recomendações feitas no Parecer Jurídico. 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 Assessoria Jurídica em caso de **dúvida jurídica específica** formulada pela Administração, ficando dispensada a apreciação do procedimento licitatório concluído.

10. **Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.** Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

11. Feitas tais considerações, passamos à análise do mérito.





III - DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

12. O pregão consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002, para a aquisição de *bens e serviços comuns* no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

13. Nos termos do parágrafo único do art. 1º do referido diploma legal⁴, 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.

14. No caso vertente, pressupõe-se correta a manifestação sobre a natureza comum dos serviços a serem contratados (fl. 45), o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

IV - DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PREGÃO

15. A licitação na modalidade pregão é regida pela Lei nº 10.520/2002, pelo Decreto Municipal nº 327/2009, e, subsidiariamente, pela Lei nº 8.666/93. Os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidos no art. 3º da Lei nº 10.520/2002, que assim dispõe:

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

⁴ 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 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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI
ESTADO DO PARANÁ
Avenida Maringá nº 660 - Centro
CNPJ 78.844.834/0001-70

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. (*grifo nosso*).

16. A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

IV.1. Justificativa da Contratação

17. Sobre a justificativa da necessidade da contratação, extrai-se da legislação de regência, tratar-se de ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração)⁵ a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam.

18. Saliencia-se que não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados

19. Quanto à justificativa da contratação, ela foi anexada às fls. 46-47 (requisição de compra) e às fl. 48-54, através da aprovação da autoridade competente do respectivo Termo de Referência.

20. Importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder a real demanda da Administração, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem

⁵Lei nº 10.520/2002, art. 3º, I; Decreto Municipal nº 327/2009, art. 8º, III a.





valor ao resultado da contratação ou superiores às necessidades deste Poder Legislativo.

21. Por sua vez, a Lei nº 10.520/2002 (art. 3º, I) determina também que a autoridade competente estabeleça, de modo motivado, as exigências de habilitação/qualificação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do futuro contrato. Estes quesitos foram atendidos às fls. 69-114 (edital e seus anexos).

IV.2. Termo de Referência e Definição do Objeto

22. O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

23. Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Câmara Municipal, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. **Registre-se que não incumbe à Procuradoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.**

24. Em atendimento à exigência legal, foi juntado nos autos o Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida (fls. 48-54).

IV.3. Pesquisa de Preços e Orçamento Estimado

25. A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

26. A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para acobertá-la. Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da





participação no certame⁶, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

27. No caso vertente, a pesquisa de preços e o orçamento foram apresentados às fls. 55-63 e 64, respectivamente.

IV.4. Verificação de Existência de Dotação Orçamentária

28. A Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente ao Pregão Presencial, estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma⁷.

29. A declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, com indicação de rubrica específica e suficiente, foi acostada à fl. 65.

IV.5. Autorização para Abertura da Licitação

30. Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação. Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação, prevista no art. 21, inciso V do Decreto Municipal nº 327/2009.

31. No presente caso, tal exigência foi cumprida à fl. 68.

IV.6. Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

32. Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores da Câmara Municipal, cujas atribuições incluem 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. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

33. Nos autos, consta a designação do pregoeiro e equipe de apoio à fl. 66 em atendimento à prescrição legal.

⁶ Art. 48, I da LC nº 123/2006.

⁷ Art. 7º, § 2º da Lei nº 8.666/93.





IV.7. Minuta do Edital e seus Anexos

34. Segundo o art. 21, incisos VII a IX do Decreto Municipal nº 327/2009, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta da Ata de Registro de Preços, o que foi atendido às fls. 69-114.

35. Ainda, os requisitos do edital de licitação, trazidos no art. 40 da Lei nº 8.666/93, de aplicação subsidiária ao procedimento em epígrafe, também foram observados, a saber:

- a) O **preâmbulo** foi regularmente formalizado, contendo todos os requisitos do art. 40, *caput* da Lei nº 8.666/93.
- b) Quanto ao **objeto da licitação**, conforme anteriormente mencionado, não incumbe à Procuradoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito, não citando características que direcionem a licitação para determinada marca, nem incluindo bens e serviços sem similaridade ou de marcas características e especificações exclusivas, salvo quando tecnicamente justificado, conforme art. 15, §7º, c/c art. 7º, §5º, I, Lei nº. 8.666/93. Nos termos do art. 40, I da citada lei, o objeto foi descrito de forma clara e sucinta, com a previsão de quantidades para fornecimento de bens e serviços (Anexo Único do Termo de Referência).
- c) A **forma de apresentação das propostas** foi definida nos itens 6 a 10 do edital.
- d) Quanto às **condições de participação**, em razão da exigência prevista no art. 48, I da Lei Complementar nº 123/2006, poderão participar da licitação *exclusivamente, as ME E EPP*, nos moldes estabelecidos pelo item 5 do edital. Os documentos comprobatórios da *habilitação* dos licitantes, exigidos pelos artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/93, estão expressamente previstos no item 10 do edital.
- e) As **previsões sobre o procedimento e julgamento** constam do item 9 do edital, e o critério de julgamento das propostas foi definido no preâmbulo e no item 9.5 como sendo o *menor preço ofertado por item*, assim como também foram fixados os critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global (Anexo





Único do Termo de Referência), atendendo ao disposto no art. 40, VII e X, da Lei nº 8.666/93.

- f) As **disposições quanto ao pagamento** foram compreendidas no item 6 do Anexo I.
- g) O item 15 do edital previu as **sancões** para o caso de inadimplemento.
- h) As instruções e normas para **interposição de impugnações ao edital e recursos** foram definidas respectivamente nos itens 4 e 11.
- i) Os **prazos e condições** para assinatura da Ata de Registro de Preços, sua **execução, recebimento** do objeto da licitação e **pagamento** foram estabelecidos no item 13 do edital e nos itens 5 e 6 do Anexo I (bem como no Anexo XI – Minuta da Ata de Registro de Preços).
- j) Por fim, a **minuta da Ata de Registro de Preços** foi juntada na forma de Anexo XI e, **desde que realizadas as alterações sugeridas⁸**, está em conformidade com a legislação em vigor.

V - CONCLUSÃO

36. Em face do exposto, desde que observadas as recomendações contidas neste parecer, em especial quanto à Minuta da Ata de Registro de Preços, esmiuçadas na minuta do Edital de Pregão Presencial - SRP nº 001/2018⁹, opinamos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, bem como de juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela possibilidade jurídica, em tese, do prosseguimento do presente processo.

37. **Cumprе salientar que as orientações acima lançadas aplicam-se, no que couber, ao Termo de Referência e à Ata de Registro de Preços, devendo também estes sofrer as adaptações pertinentes, principalmente quando seus conteúdos reproduzirem o teor do edital.**

38. Registre-se por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus

⁸ Em observância ao Princípio da Economicidade, as alterações da Minuta da Ata, bem como do Edital de Pregão Presencial nº 001/2018 e seus demais anexos (grafadas em verde), foram enviadas por esta Assessoria Jurídica para a CPL no endereço eletrônico compras@cms.pr.gov.br, em 15/03/2018.

⁹ Ver Nota de Rodapé nº 7.






CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI
ESTADO DO PARANÁ
Avenida Maringá nº 660 - Centro
CNPJ 78.844.834/0001-70

anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria Jurídica 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 Câmara Municipal de Sarandi.

39. Este Parecer contém 10 (dez) laudas, todas rubricadas pela procuradora signatária.

À consideração superior.
Sarandi, 15 de março de 2018.



Aline Queiroz Trevisan
Advogada da Câmara Municipal de Sarandi
OAB/PR nº 55.374

