



000322

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria do Município

PARECER JURÍDICO Nº 168 /2021

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Assessoria Jurídica, em atenção ao disposto no art. 38 da Lei nº 8.666/93, na qual se requer análise acerca da legalidade do texto da minuta de edital do Pregão Eletrônico, para Registro de Preço -SRP, do tipo Menor Preço, visando contratação de empresas para aquisição e fornecimento de materiais de consumo, insumo, pulverização preventiva e corretiva contra pragas e doenças, escarificação e aeração do solo, adubação, limpeza de plantas espontâneas, retirada de lixo orgânico para praças, canteiros e outras áreas verdes do presente município, para suprir eventuais necessidades da Prefeitura Municipal de Itabaiana, Fundo municipal do Meio Ambiente – FMMA e Fundo municipal de Saúde – FMS, conforme especificações e estimativas de quantidade contidas no Termo de Referência – Anexo I deste Edital.

Eis, em breve síntese, o relatório. Adiante segue parecer.

Ab initio, cumpre registrar que esse parecer jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a comissão de licitação ou o administrador na prática de atos ou no desfecho de processos administrativos.

É certo, que as normativas afirmam que alguns atos/processos administrativos devam ser precedidos de parecer jurídico para sua prática, sendo este apenas o requisito que o antecederá, obrigando o administrador a solicitá-lo, o que chamamos de parecer obrigatório.

Todavia, a obrigatoriedade da emissão do parecer jurídico não vincula o administrador à fundamentação ou conclusão sugerida pelo parecerista, forçando-o apenas a solicitá-lo da assessoria jurídica por força de lei, podendo ele, inclusive, agir de forma contrária ao sugerido por seu prolator.

Hely Lopes Meirelles leciona o seguinte sobre os pareceres:

"(...) Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197)".

Atente-se ao teor da Súmula nº 05/2012/CAOP do Conselho Federal da OAB, que possui a seguinte redação:



000323
[Handwritten signature]

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria do Município

“ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB).”

Sendo assim, reforço que o presente Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Administrador.

Primeiramente, mesmo antes de dar início, deve-se fazer uma análise acerca da legalidade da minuta do edital ora apreciado por meio deste parecer, convém proceder a uma breve explanação acerca da modalidade de licitação escolhida visando contratação de empresa para aquisição e fornecimento de materiais de consumo, insumos, pulverização preventiva e corretiva contra pragas e doenças, escarificação e areação do solo, adubação, limpeza de plantas espontâneas, retirada de lixo orgânico para praças, canteiros e outras áreas verdes do presente ente município, conforme especificações e estimativas de quantidade contidas no Termo de Referência – Anexo I do Edital.

O pregão foi criado pela Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000 - convertida em lei, qual seja a de nº 10.520, de 17 de julho de 2002 - para ser aplicada apenas pela União nas aquisições de bens e serviços comuns, abrangência esta posteriormente ampliada no sentido de permitir aos demais entes federados se utilizar desta modalidade licitatória.

Ainda, foi escolhido o Pregão na forma Eletrônica, de acordo com o Decreto Municipal 026/2020 de 19 de fevereiro de 2020, que possibilita maior competitividade e evita aglomeração em salas. O pregão eletrônico possui uma série de vantagens e é uma tendência a sua utilização cada vez mais recorrente.

Acerca da finalidade do pregão, prevê a Lei nº 10.520/02, a saber:

“Art. 1º. Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei”.

E continua, no parágrafo único do mencionado dispositivo legal, definindo “bens e serviços comuns”, *ipsis litteris*:

*“Art. 1º.
(...)”*

[Handwritten signature]



000324

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria do Município

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."

Adentrando na análise da legislação local acerca do tema, encontra-se em vigor o Decreto Municipal n 04, de 02 de janeiro de 2006, que regulamenta a discutida modalidade de licitação no âmbito da Administração Pública desta urbe, rezando, no seu art. 2º, nos seguintes termos:

"Pregão é a modalidade de licitação, do tipo menor preço, destinada à aquisição de bens e à prestação de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais".

É certo que a definição legal de bens e serviços comuns não é precisa. Todavia, pela leitura do texto legal acima transcrito, conclui-se que o que define ser um bem ou não comum é a possibilidade de definição do padrão de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado.

A contratação se dará através do sistema de Registro de Preços.

O Registro de Preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital. (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pg. 144).

O Sistema de Registro de Preços pode ser adotado tanto nas contratações para aquisição de bens ou produtos, como para a prestação de serviços, desde que o objeto se enquadre em uma das hipóteses previstas no art. 3º do Dec. nº 7.892/2013: necessidade de contratações frequentes; aquisição de bens com previsão de entregas parceladas; contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Todavia, para o fim de facilitar o trabalho hermenêutico dos operadores do direito, findou o governo federal por editar, em 08 de agosto de 2000, o Decreto nº 3.555, que traz, nos seus anexos, um rol exemplificativo do que seria bens e serviços comuns, lista está seguida pela Prefeitura de Itabaiana quando da edição do Decreto Municipal nº 04/2006.

000325
D

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria do Município

Por estas razões, vê-se o correto enquadramento do objeto desta licitação à modalidade escolhida. Digo isso por existir autorização legal de sua aplicação ao caso concreto, cujo objeto é o REGISTRO DE PREÇOS visando futuras contratações de empresas para fornecimento parcelado dos matérias supramencionados, conforme especificações constantes do Termo de Referência Anexo I do edital, para suprir as necessidades dos seguintes órgãos públicos: Prefeitura Municipal de Itabaiana, Fundo Municipal do Meio Ambiente, e Fundo Municipal de Saúde e por ter a Administração, face a discricionariedade de sua escolha, optado por utilizá-la nos exatos moldes permitidos pelo art. 1º da Lei do Pregão. Acerca do tema, cito José dos Santos Carvalho Filho:

“A despeito da faculdade conferida à Administração Pública, é preciso levar em consideração a finalidade do novo diploma, que é a de propiciar maior celeridade e eficiência no processo de seleção de futuros contratados. Surgindo hipóteses que admita o pregão, temos para nós que a faculdade praticamente desaparece, ou seja, o administrador deverá adotá-lo para atender ao fim público da lei. É o mínimo que se espera diante do princípio da razoabilidade. Entretanto, se optar por outra modalidade, caber-lhe-á justificar devidamente sua escolha, a fim de que se possa verificar se os motivos alegados guardam congruência com o objeto do ato optativo”.

Ultrapassadas esta breve explanação propedêutica, passo à análise do edital.

Precipuamente, cumpre ressaltar que aquisição dos materiais em voga, guarda ligação direta com o serviço público, pois como assevera nossa Constituição Federal, em seu Art. 23, incisos III, VI, VIII, respectivamente, é de competência dos entes federativos: proteger as paisagens naturais, proteger o meio ambiente e combater a poluição e fomentar o abastecimento alimentar, vejamos:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)



000326

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria do Município

- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*
 - VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;*
 - VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;*
 - IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Vide ADPF 672)*
 - X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;*
 - XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;*
 - XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.*
- [...]”.*

Destarte também que tais prerrogativas de competência e dever são ratificadas pela LC N° 140 de 08 de dezembro de 2011, conforme dicção do Art. 1° a saber:

“ Art. 1o Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.”.

Logo, ao compulsar a doutrina vigente e as justificativas acostadas a baila, depreende-se que a aquisição em xeque para fins de preservação do meio verde em praças, canteiros, e demais áreas verdes, a destinação para implementação de hortas comunitárias para fins de promover o abastecimento alimentar em favor de grupos em vulnerabilidade Social, bem como a preservação do paisagismo urbano, as medidas em voga não encontram amparo nos mais diversos diplomas legais, como também é contraproducente e improbo a não realização destes.

Ainda, resta salientar que tais medidas são resultantes das implementações dos projetos municipais Itabaiana + Verde e do Projeto Meio Ambiente na Escola, como também são oriundas das metas Agenda 2030, relacionamento de maneira direta aos Objetos de Desenvolvimento sustentável: Saúde e bem-estar (ODS 03); Cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11); Ação contra a mudança global do clima (ODS 13) e Vida Terrestre (ODS 15).

De acordo com o disposto no art. 4º, inciso III da Lei nº 10.520/02, do edital constará *"todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso"*. O citado art. 3º, inciso I, por sua vez, prevê, *in verbis*:



000327

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria do Município

“A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

1 - 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”.

Da análise acurada dos autos do procedimento licitatório, vê-se que houve completa observância ao disposto no transcrito dispositivo legal, consoante se pode verificar da justificativa redigida pela autoridade competente, oportunidade na qual apresentou a necessidade, Pregão Eletrônico, do tipo Menor Preço, visando contratação de empresa para falimentar o serviço mencionado alhures, conforme especificações e estimativas de quantidade contidas no Termo de Referência – Anexo I deste Edital, para suprir a necessidade dos órgãos acima epigrafados.

Ademais, o foi definido o objeto do certame, bem como cumpriu as demais exigências constantes em lei, quais seja, a habilitação, os critérios de aceitação das propostas e as sanções por inadimplemento, bem como a aplicação do teor da Lei Complementar nº. 123/06, como condição de validade e eficácia do Edital.

Observa-se ainda que não apenas a Prefeitura Municipal de Itabaiana tem interesse na contratação, fato que também chancela o seguimento do certame, pois a necessidade de adquirir tais materiais é renovável e também de acordo com a demanda, não sendo possível prever a quantidade específica a ser contratada durante um ano.

Por fim, consta dos autos designação, por parte da autoridade competente e através de portaria, da figura do pregoeiro – bem como da equipe de apoio –, a quem incumbirá dirigir todos os trabalhos, inclusive receber as propostas e lances, analisar sua aceitabilidade e classificação e, ainda, decidir sobre a habilitação e proceder à adjudicação do objeto do pregão ao licitante vencedor, conforme determina o art. 3º, inciso IV, da Lei nº 10.520/2002.

Diante do exposto, após as instruções retratadas acima e análise da minuta do edital de Licitação, é que vem a Procuradoria opinar pela possibilidade jurídica, salvo melhor juízo, oportunidade em que este entendimento poderá ser reformulado.

Este é o entendimento, salvo melhor juízo.

Itabaiana/SE, 28 de julho de 2021


Rubens Danilo Soares Cunha
Procurador Municipal