



PARECER JURÍDICO Nº 379/2023

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Geral do Município, 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, do tipo Menor Preço cujo objeto é visando a prestação de serviços de procedimento até a obtenção da Licença de Operação junto ao órgão ambiental, juntamente com a elaboração de Laudo de Inspeção e Manutenção das Caixas Separadoras Água/Óleo; Laudo Isocinético do Controle de Poluentes Atmosféricos; Laudo de Emissões Sonoras no entorno do empreendimento; Laudo de Manutenção dos Equipamentos de Controle dos Poluentes Atmosféricos com Teste Hidrostático em atendimento as condicionantes da Licença Ambiental de Operação de nº 250-1/2020 emitida pela Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA, conforme especificações técnicas constantes do Anexo I deste Edital, com valor médio orçado em **R\$ 17.263,33 (Dezessete mil duzentos e sessenta e três reais e trinta e três centavos)**, conforme avenças técnicas constantes no Anexo I do 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



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

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:

"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.

Ab initio, a pretensão desta urbe, **visando a prestação de serviços de procedimento até a obtenção da Licença de Operação junto ao órgão ambiental, juntamente com a elaboração de Laudo de Inspeção e Manutenção das Caixas Separadoras Água/Óleo; Laudo Isocinético do Controle de Poluentes Atmosféricos; Laudo de Emissões Sonoras no entorno do empreendimento; Laudo de Manutenção dos Equipamentos de Controle dos Poluentes Atmosféricos com Teste Hidrostático em atendimento as condicionantes da**



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

Licença Ambiental de Operação de nº 250-1/2020 emitida pela Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA, a fim de prover a persecução da prestação do serviço público de estilo é hígido, vide que, o serviço público possui caráter indisponível, logo sendo impossível a interrupção deste, o que mormente ao escólio do doutrinador Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 29 Ed. Malheiros, 2004, *in verbis*:

“na Administração Pública, não há liberdade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.”

Com espeque no exposto acima, bem como na justificativa apresentada alhures, acostada, vê-se que o bem comum o qual se trata o presente edital é de suma importância a prestação do serviço público e, não obstante que da sua não aquisição culminaria em efeitos nefastos, tanto para este ente federativo, quanto aos munícipes.

Por conseguinte, e antes de proceder a uma análise acerca da minuta do edital no aspecto da legalidade, convém proceder à uma breve explanação acerca da modalidade de licitação escolhida para a aquisição dos itens descritos no primeiro parágrafo desse texto.

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 e também o Decreto 10.024 de 20 de setembro de 2019 e Decreto Municipal 026 de 19 de fevereiro de 2020 que regulamentam a obrigatoriedade da utilização da modalidade Pregão, na forma eletrônica, quando da aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, conforme §3º do art. 1º do Decreto Federal.



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

Acerca da determinação da utilização do pregão eletrônico, prevê a Lei nº 10.024/19, a saber:

“ Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal”.

(...)

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse

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.

O §3º do art. 1º torna obrigatória aos estados, Distrito Federal e municípios, a realização de pregão eletrônico para a contratação de bens e serviços “com a utilização de recursos da União oriundos de convênios, contratos de repasse ou de transferências fundo a fundo”.

Ainda, o Decreto Municipal 026/2020 de 19 de fevereiro de 2020, que regulamenta a modalidade de licitação Pregão na forma eletrônica para bens e serviços comuns, como no caso em tela e ainda impõe a sua obrigatoriedade quando os recursos são decorrentes de transferência voluntárias da União.

O pregão eletrônico vem sendo cada vez mais utilizado para realizar as compras e contratações públicas em razão da transparência e agilidade do processo.



Folha n° 153
B

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

A transparência, acessibilidade para participação e rapidez dos processos, possibilitam mais competitividade entre os fornecedores e com isto, há uma redução de custos nas compras públicas.

Adentrando na análise da legislação local acerca do tema, repontamos que se encontra em vigor o, suso aludido, Decreto Municipal nº 026, de 19 de fevereiro de 2020, que regulamenta o pregão eletrônico no âmbito da Administração Pública desta urbe, rezando, no seu art. 1º, nos seguintes termos:

“Este Decreto regulamenta a modalidade de licitação Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e contratação de serviços comuns, inclusive os serviços comuns de engenharia, no âmbito do Município de Itabaiana, Estado de Sergipe”.

Acerca da finalidade do pregão e definindo “bens e serviços comuns”, prevê o Decreto Municipal nº 026/2020, a saber:

*“Art. 3º. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
II - bens e serviços comuns - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;*

O conceito acima transcrito é comum aos constantes nas demais leis e decretos relativos à modalidade explanada.

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

No caso em tela a modalidade em voga é a preterível, vide que a aquisição dos materiais em voga é algo pertinente para o ente munícipe, além de ser produto de portfólio de ampla gama de empresas, e a modalidade escolhida permite ampliar a competitividade do certame.



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

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 e Decreto 026/2020, bem como eventuais alterações posteriores.

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 visando a prestação de serviços de procedimento até a obtenção da Licença de Operação junto ao órgão ambiental, juntamente com a elaboração de Laudo de Inspeção e Manutenção das Caixas Separadoras Água/Óleo; Laudo Isocinético do Controle de Poluentes Atmosféricos; Laudo de Emissões Sonoras no entorno do empreendimento; Laudo de Manutenção dos Equipamentos de Controle dos Poluentes Atmosféricos com Teste Hidrostático em atendimento as condicionantes da Licença Ambiental de Operação de nº 250-1/2020 emitida pela Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA, 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 Filho¹:

“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”.

¹ In “Manual de Direito Administrativo”, Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2005, p. 242.



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

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

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*:

"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".

Da análise acurada dos autos do procedimento licitatório, vê-se que houve completa observância ao disposto no transcrito dispositivo legal, pois, conforme supramencionado, consoante se pode verificar da justificativa redigida pela autoridade competente, oportunidade na qual apresentou a necessidade da **prestação de serviços de procedimento até a obtenção da Licença de Operação junto ao órgão ambiental, juntamente com a elaboração de Laudo de Inspeção e Manutenção das Caixas Separadoras Água/Óleo; Laudo Isocinético do Controle de Poluentes Atmosféricos; Laudo de Emissões Sonoras no entorno do empreendimento; Laudo de Manutenção dos Equipamentos de Controle dos Poluentes Atmosféricos com Teste Hidrostático em atendimento as condicionantes da Licença Ambiental de Operação de nº 250-1/2020 emitida pela Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA, conforme especificações técnicas constantes do Anexo I deste Edital.**

Além disso é um serviço individualizável, que pode e deve ser feito na modalidade Pregão, tendo em vista a natureza da contratação. O pregão na forma eletrônica decorre da imposição legal acima apresentada, o que é também vantajoso para Administração Municipal, face a ampliação da concorrência e a efetiva busca pela melhor proposta.



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

Folha N^o 156
B

A forma eletrônica é uma tendência nacional e quando se trata de verbas federais, uma imposição.

Ademais, o edital do pregão definiu 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.

Aqui, cabe gizar que a pretensa contratação dar-se-á por julgamento global, conforme pode se intuir dos excertos constantes do termo de referência, mais precisamente, os subitens 2.3 e 2.4, as fls. 25 – 26, oportunidade em que os transcrevo e incorporo-os as minhas razões de decidir, reservando-me o direito de tecer maiores comentários, a saber:

“2.3 Como é conhecido, a regra geral é a licitação por itens, ao revés do julgamento por preço global, conforme preceitua o verbete de súmula 247 de lavra do excelso Tribunal de contas da União – TCU; contudo, observando as peculiaridades que incidem ao feito, quais sejam, em suma: primeiro, por se tratar de laudos interligados, faz-se necessário a execução contratual veloz e contundente, pois suas concepções são complexas, não havendo em que se cogitar em prestadores múltiplos, onde, caso houvesse, abrir-se-ia margem a efeitos nefastos, já que, por se tratar de prestações de serviços de cunho técnico, um laudo poderia ser imputado de vício, quando interligado a outro laudo, perdendo, assim, o fim a ser adimplido, qual seja, a obtenção do licenciamento da usina de asfalto; segundo, em caso de ocorrência do cenário narrado em partes, a possibilidade de contornar a situação seria comprometida, já que a obtenção de licenciamento exige uma atuação rápida, ou seja, o prazo para sanear eventuais conflitos entre contratados é extremamente pequeno, prejudicando, assim, a devida apuração e responsabilização dos envolvidos; e, terceiro, por fim, considerando a capacidade operacional de gerência



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

Folha n° 157
B

contratual deste ente federativo, atesta-se, incontestavelmente, a incapacidade de geri-los de modo segregado, impedindo, assim, o devido acompanhamento contratual, atribuindo um cenário indesejável, já que os contratos poderiam ser executados sem o devido acompanhamento, pois sobrecarregar-se-ia, sobremaneira, os servidores públicos municipais.

2.4 Logo, ao cotejar os fatos narrados supras, vê-se que estão presentes os requisitos estabelecidos em grau máximo legal, hábil a sanar-se o julgamento por preço global, por exemplo, o entendimento elaborado pelo, já citado, respeitável Tribunal de contas da União – TCU, consubstanciado no tópico 09 (nove) do voto condutor do Acórdão n° 2.796/2013 – Plenário.”

A bem de perceber, é justaposto o voto condutor do Acórdão N° 2.796/2013 – Plenário do excelso Tribunal de Contas da União – TCU, o qual obtempera o escorço da remansosa jurisprudência daquela corte, no sentido de que quando reunidos os pressupostos: (I) incapacidade administrativa de gerência contratual múltiplas; (II) perda da economia de escala; e (III) prejuízo no conjunto do objeto pretendido, onde, da propedêutica para o caso concreto, vê-se, insofismavelmente, que encontram-se os pressupostos necessários a lastrear tal excepcionalidade; com o fim de prover maior inteligência as preceitos em comento, colaciono a fulgura do alvitado pela, já citada, magnânima corte de contas naquela assentada, *ab verbum*:

“9. Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula n° 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula n° 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos.”



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

Folha n° 158
B

Além do mais, pari passu, 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.

Por fim, informo que a veracidade das informações e documentações ora apresentadas são de inteira responsabilidade dos contraentes, aos quais advirto acerca da possibilidade de aplicação de sanções políticas, administrativas, civis e penais para os casos de malversação da verba pública, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, consoante preconizado pela Lei nº 8.429/92 - após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada na Lei nº 10/028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas) - com a finalidade de tornar mais efetivos os principais constitucionais da Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

Diante do exposto, após instruções retratadas acima e análise da Procuradoria acerca da observância das exigências acima apresentadas para se alcançar a legalidade da minuta do edital e do termo de contrato administrativo a ser firmado com a vencedora do certame, opino pela possibilidade jurídica da contratação em voga, salvo melhor juízo, oportunidade em que esse entendimento poderá ser reformulado.

Este é o entendimento, salvo melhor Juízo.

Itabaiana/SE, 21 de setembro de 2023.

Rubens Danilo Soares da Cunha
Procurador do Município