



PARECER JURÍDICO

Parecer Referencial

Processo Administrativo nº 5520/2024

Pregão Eletrônico nº 15/2024

Órgão Assessorado: Prefeitura Municipal de Colinas do Sul - GO

Assunto: Análise Preliminar.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL. PROCESSO LICITATÓRIO MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO POR ITEM, SERVIÇO COMUM. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA AQUISIÇÃO DE MÓVEIS E ELETRODOMÉSTICOS PARA ADEQUAR A ESTRUTURAÇÃO DA SALA DO CADASTRO ÚNICO DO MUNICÍPIO DE COLINAS DO SUL, ESTADO DE GOIÁS. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 6º INCISO XLI, 28 INCISO I E 29 DA LEI 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA. VERIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS, POSSIBILIDADE E LEGALIDADE.

I – PRELIMINAR DE OPINIÃO PROFISSIONAL

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer, urge registrar que a condução da análise técnico jurídica está prevista legalmente como sendo uma das funções inerentes à prática da advocacia, conforme se abstrai do disposto na Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Desta forma, para a legal confecção do presente instrumento, é de ser observada a existência de isenção do profissional e o seu caráter opinativo (artigo 2º, § 3º da lei referida), visto que tal documento preza pela liberdade administrativa do responsável, gestor, prova disso é que este poderá ou não seguir a opinião técnica emitida, segundo sua conveniência e finalidade.

Nesse norte, cumpre assinalar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar aos Agentes Públicos quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal. Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria Administrativa examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos em que este parecer será juntado, pois ela não é órgão integrante da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Colinas do Sul, deste modo a análise é apenas de forma opinativa em todas as proposições sob o prisma estritamente jurídico, ou seja, os aspectos constitucionais, legais, jurídicos, bem como os princípios



da administração pública elencados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Portanto, cabe ao Agente Público 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”. Logo, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo aos Agentes Públicos diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.

Acrescente-se, por oportuna, a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam nos autos, aos quais poderá ser aplicado e juntado este parecer, vez que decorrem de atos administrativos e gozam de presunção de legalidade e veracidade, assim, neles somos obrigados a acreditar até prova em contrário – presunção *iuris tantum*: “(...) Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e veracidade. Só prova em contrário poderá afetar a eficácia. (...)” STJ: ROMS 8628/MG. Sexta Turma Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Julg. 18/08/1998. DJU 21/09/1998. Pág. 232.

De tal maneira, incumbe a este Procurador-Administrativo prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, na forma do artigo 133 da Constituição Federal de 1988 e do artigo 2º, § 3º c/c artigo 7º, I, da Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994.

Sob tal aspecto, cabe salientar o que afirma Pestana, acerca da análise jurídica, uma vez que o sistema permite: “(...) que o intérprete e o aplicador do Direito no caso concreto, mais das vezes, possam, a partir da sua luminosidade, solucionar questões que, sob a ótica dogmática, poderiam apresentar aparente perplexidade”. (PESTANA, Marcio. Direito administrativo brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.)

Por essa razão, que o saudoso mestre Meirelles, ao definir a natureza jurídica do parecer, lecionava:

(...) pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos a sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares a sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 162. Para Meirelles os pareceres são espécies de atos enunciativos, ou seja, são atos da administração que “embora não contenham uma



norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e particular, enunciam, porém, uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração” (Ibidem, p. 161.). No mesmo sentido: MOREIRA NETO, Diogo. Curso de direito administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2014. p. 175.

Não diferente, Justen Filho ensina que os “atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 252.)

Carvalho Filho, na mesma senda, traz:

Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide.

De tudo isso resulta que o agente que emite o parecer não pode ser considerado solidariamente responsável com o agente que produziu o ato administrativo final, decidindo pela aprovação do parecer. A responsabilidade do parecerista pelo fato de ter sugerido mal somente lhe pode ser atribuída se houver comprovação indiscutível de que agiu dolosamente, vale dizer, com o intuito predeterminado de cometer improbidade administrativa. Semelhante comprovação, entretanto, não dimana do parecer em si, mas, ao revés, constitui ônus daquele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 33ª Edição. São Paulo: Atlas, 2019. p. 246.)

Logo, o presente parecer jurídico obrigatório, que consiste em opinião emitida por solicitação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve sua solicitação, como preliminar à emanação do ato que lhe é próprio, busca traçar pontos estritamente legais a respeito da questão posta e, quando possível, apresentando elementos que possam colaborar com o Agente Público, tudo como opinamento.

Restando claro que, há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica nos termos do artigo 53 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e artigo 3º da IN nº 010/2015



(atualizada pela IN nº 003/2016) do TCM/GO, porém tal previsão não exige que os Órgãos de Controle, Interno e Externos, também o façam, lembrando que o parecer jurídico não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório, tendo as autoridades a quem couber a sua análise, plenos poderes para acolhê-lo, no todo ou em parte, ou para rejeitá-lo.

Superada a preliminar da necessidade e vinculação do Parecer Jurídico e em resposta a consulta formulada pela Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Colinas do Sul versa o presente parecer acerca do Pregão Eletrônico nº 15/2024, cujo objeto é contratação de empresa para aquisição de móveis e eletrodomésticos para adequar a estruturação da sala do cadastro único, processo nº 5520 para o Município de Colinas do Sul, Estado de Goiás, encerrando assim o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação, para a devida análise quanto aos eventos ocorridos.

II – RELATÓRIO

Trata-se de processo oriundo da Prefeitura Municipal de Colinas do Sul, que tem por objeto a contratação de empresa para aquisição de móveis e eletrodomésticos para adequar a estruturação da sala do cadastro único do Município de Colinas do Sul, processo 5520 para o Município de Colinas do Sul, Estado de Goiás.

Os presentes autos foram distribuídos ao advogado signatário, para análise e emissão de parecer, nos termos do artigo 53, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e artigo 3º da IN nº 010/2015 (atualizada pela IN nº 003/2016) do TCM/GO, encontrando-se instruídos com os seguintes documentos:

I – Solicitação das contratações feitas pelo chefe do órgão interessado nas aquisições – fls. 002/003;

II – Termo de Referência, Projeto Básico, ou documentação que lhes faça as vezes, contendo todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto da contratação, inclusive orçamentos detalhados em planilhas que expressem a totalidade dos insumos com seus respectivos quantitativos e custos unitários; devendo demonstrar a necessidade efetiva das quantidades a serem licitadas e, posteriormente, contratadas, bem como a destinação dos produtos e/ou serviços, nos termos do art. 72, inciso I da lei 14.133/2021, no que couber – fls 004/014.

III – Levantamento inicial de preços, fundamentado em pesquisa prévia de preços de mercado, devidamente comprovada nos autos mediante documentos emitidos por empresas do ramo, consoante o disposto no art. 72, inciso II– fls. 019/026;

IV – Estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de compatibilidade da despesa com o PPA, LDO e LOA (quando for o caso), conforme arts. 15, 16 e 17 da LRF – fls. 028/030;

V – Declaração emitida pelo contador de existência de saldo orçamentário suficiente e reserva orçamentária – fls. 028/030;

VI – Autorização do gestor para iniciar o procedimento licitatório na modalidade cabível – f.031;



VII – Decreto de nomeação da Comissão de Licitações – fls. 033/036;
VIII – Edital de licitação, nos termos do art. 82 da Lei nº 14.133/21 – fls. 037/053;

IX – Minuta do contrato a ser firmado pelo vencedor, acompanhando o Edital de licitação – fls. 071/080.

É o breve relatório do necessário.

III – ANÁLISE JURÍDICA

III.1 – ADEQUAÇÃO DO OBJETO A MODALIDADE LICITATÓRIA

Cumpra dizer que a licitação, por força de dispositivos constitucionais (XXI, artigo 37, Constituição Federal de 1988) e infraconstitucional (artigo 1º da Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021), 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.

Desse modo, 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 para fazer as escolhas das contratações de que necessita, devendo eleger, sempre, a proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público diretamente envolvido.

Há que se ter em mente que, o artigo 28 Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabelece diversas modalidades de licitação. Na presente situação, observa-se que a modalidade escolhida foi o Pregão, na forma Eletrônica, cumprindo assim com a determinação do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamenta a licitação, na modalidade 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

Inicialmente, é importante que se analise o Pregão Eletrônico como modalidade de licitação escolhida no presente caso.

Os procedimentos licitatórios são norteados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, economicidade, competitividade e eficiência (artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e artigo 5º Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021). Senão vejamos:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da



transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).(artigo 5º Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) (artigo 37 da Constituição Federal de 1988).

Neste sentido, fica cristalino, portanto, que a Administração Pública Municipal de Colinas do Sul se encontra vinculada aos preceitos constitucionais acima citados e especialmente aos dispositivos da Lei de Licitações e da Lei do Pregão.

É estabelecido na minuta editalícia o tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, fato este que tem respaldo na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, de modo que o tratamento diferenciado é dever da Administração Pública.

Nessa seara, é importante trazer à baila a transcrição dos dispositivos:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Ademais, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 que institui o estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, assegura este tratamento diferenciado, principalmente no que se refere a proposta apresentada pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, que devem ser asseguradas no edital de licitação. Vejamos:

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.



§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Desse modo, após leitura minuciosa do edital, nota-se que os artigos 44 e 47, ambos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 estão devidamente consagrados na minuta do referido pregão. Assim sendo, nota-se que a minuta observa todas as leis e dispositivos de proteção a participação da microempresa e empresa de pequeno porte no processo do pregão eletrônico em tela.

Quanto às minutas dos documentos, ora em exame, denota-se que o edital é uma minuta-padrão elaborada em conformidade com as exigências legais contidas na Constituição Federal de 1988, na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações), e na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Assim, entende-se que as exigências dos dispositivos legais pertinentes foram atendidas, em especial, ao que dispõe artigo 6º, inciso XLI da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

No que tange à regularidade da minuta do edital, conforme manda o parágrafo único do artigo 18, inciso VI da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, destaca-se que este se encontra em conformidade com os parâmetros legais.

Vale destacar, ainda, que a Minuta em análise está em consonância com os requisitos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021., haja vista que estão preenchidos requisitos como: a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários do procedimento; 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; as normas que disciplinarão o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso.

Tanto o edital como o contrato devem prever sanções à contratada com base na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, prevendo as sanções de advertência, multa, impedimento de contratar e licitar com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por fim, diante da análise, a Minuta do Edital de Licitação, na Modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por item, verifica-se claramente os requisitos exigidos por lei.

III.2. JUSTIFICATIVA PARA A DEFLAGRAÇÃO DO PROCEDIMENTO

A doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos não é diferente. Além de cumprir regramento legal a decisão por contratar esse ou aquele objeto precisa ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do ato de contratação.



Salienta-se que, em se tratando de licitações e contratos, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do gestor algum tempo depois, as razões que determinaram a prática do ato devem ser inteiramente registradas, para não permitir qualquer tipo de análise equivocada no futuro.

Consta nos autos que a contratação tem por objetivo contratação de empresa especializada para aquisição de móveis e eletrodomésticos para adequar a estruturação da sala do cadastro único, processo 5520/2024 para atender as necessidades do Município de Colinas do Sul, Estado de Goiás.

Justificando que aquisição desses equipamentos é de interesse público e justifica-se em razão da necessidade de que o município não dispõe de capital para este investimento e implementação destas demandas atendendo a prefeitura de Colinas do Sul.

Também foi apresentada previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações que serão assumidas, nos termos do artigo 72, inciso IV da Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021.

Registra-se apenas que tal justificativa é de inteira responsabilidade do órgão interessado na contratação em comento. Foi inserida no bojo do processo licitatório minuta do contrato que segue o que dispõe na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que se encontra adequada à situação fática da presente contratação.

IV – CONCLUSÃO

A presente minuta contratual em análise, possui correta técnica redacional bem como não vislumbra esta Assessoria Jurídica a necessidade de modificações nas justificativas ou cláusulas do mesmo.

Portanto, nada a opor. Diante do exposto, manifesta-se a Assessoria Jurídica Municipal pela legalidade do procedimento e da minuta contratual, objetos de análise do presente instrumento.

Desta feita, por ser este parecer meramente de caráter OPINATIVO, remeta-se o processo para apreciação da Comissão Permanente de Licitação, sendo a esta competente para decidir quanto ao andamento do processo.

É o parecer. S. M. J.

Colinas do Sul, Goiás, 05 de dezembro de 2024.



ESTADO DE GOIÁS
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLINAS DO SUL
GESTÃO 2021/2024

JOSÉ FERRAZ DA COSTA NETO
CONSULTOR JURÍDICO ADMINISTRATIVO