

PARECER JURÍDICO Nº 20250130.01 – ASSESSORIA JURÍDICA

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO PAA FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 059.2025.120.01. RECURSO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE JURÍDICA. **IMPROCEDÊNCIA DO PLEITO.**

1. SÍNTESE FÁTICA

Esta Assessoria Jurídica foi instada a se manifestar, provocada pela Comissão Permanente de Licitação do município de Água Azul do Norte/PA, quanto à impugnação ao Edital do certame que tem por objeto a futura e eventual aquisição de aparelhos glicosímetros e tiras reagentes de aferição de glicemia capilar para atender a demanda das unidades de saúde vinculadas a Secretaria Municipal de Saúde de Água Azul do Norte-PA

A empresa impugnante **R. C. ZAGALLO MARQUES E CIA LTDA - RIFARMED**, inscrita no CNPJ sob nº 83.929.976/0001-70, protocolou impugnação alegando que a empresa MATMED COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA descumpriu o item 11.9 do Edital, uma vez que não anexou a Certidão Negativa de Títulos Protestados expedida pelo Cartório de Protesto de Letras, Notas Promissórias e Outros Títulos do domicílio da pessoa jurídica, colocando em dúvida a sua idoneidade para contratar com a Administração Pública.

É o sucinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. PARECER JURÍDICO. PRERROGATIVA PREVISTA NO ART. 133 DA CF/88. MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.

Inicialmente, o caput do artigo 133 da Constituição Federal de 1988 estabelece, *in verbis*:

Art. 133 da CF/88 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da Lei.

No mesmo sentido, a Lei nº 8.906/1994 assevera que:

Art. 2º, Lei Federal nº 8.906 – O advogado é indispensável à administração da justiça.

[...]

§3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta Lei.

Transpostos os argumentos retro, temos de bom alvitre aduzir que compete a essa Assessoria Jurídica, órgão de assessoramento da administração pública, dentre outras atribuições, elaborar pareceres sobre questões técnicas e jurídicas e outros documentos de natureza jurídica.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008. 9. (destacou-se)

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Registre-se que o presente Parecer, apesar da sua importância para refletir um juízo de valor a respeito do tema em debate, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório. A autoridade superior, a quem couber a sua análise, terá plenos poderes para, **A UMA**, acolhê-lo *in totum*; **A DUAS**, acolhê-lo em parte; e, **ATRÊS**, rejeitá-lo em seu todo.

A propósito do tema – parecer –, nos ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre a matéria submetida à sua apreciação. (...).

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 conteúdo antagônicos, o agente que opina poderá ser o que decide.”

Portanto, não sendo demais, frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate, à guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria.

Nesse raciocínio, torna-se necessário asseverarmos que “**o agente que opina nunca poderá ser o que decide**” (destacou-se).

Outrossim, cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.

Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

Por fim, ressalte-se que, na esteira do art. 53, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, “na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento

jurídico da administração deverá [...] redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva”. Com isso, a lei requer que o parecerista, em que pese tenha o dever de analisar todos os elementos indispensáveis da contratação, o faça de maneira inteligível, sem utilização de jargões jurídicos desnecessários, possibilitando a compreensão pelo maior número de pessoas.

O dispositivo de lei acima mencionado se refere ao parecer jurídico a ser elaborado ao final da fase preparatório da licitação, mas, certamente, sua orientação deve permear todo o assessoramento jurídico, qualquer que seja a fase do procedimento.

2.2. DA AUTOTUTELA. AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO PARA ANULAR OU REVOGAR SEUS PRÓPRIOS ATOS SEM A NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL.

A autotutela é o poder que a Administração Pública goza para anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa. Vale destacar que tanto na revogação quanto na anulação não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo ambas serem realizadas por meio de outro ato administrativo autoexecutável.

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo consolidou sua jurisprudência no sentido de que, a Administração Pública tem o poder de rever os seus próprios atos quando eles se revestem de nulidades ou quando se tornam inconvenientes e desinteressantes para o interesse público.

Em verdade, em função da longevidade da pacificação desse entendimento, essa matéria já foi até mesmo sumulada, senão vejamos:

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (STF, Súmula nº 346, Sessão Plenária de 13.12.1963). A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e

ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (STF, Súmula nº 473, Sessão Plenária de 03.12.1969).

Segundo Odete Medauar, em virtude do princípio da autotutela administrativa, *“a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los”* (Medauar, 2008, p. 130).

Em resumo, a autotutela é a emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

Portanto, em face ao explanado acima, esta Administração Pública, por meio de seus agentes competentes, deverá anular ou revogar atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa, como já dito.

2.3. DA ANÁLISE DO MÉRITO RECURSAL.

Inicialmente, cumpre registrar que a impugnação e as contrarrazões foram protocoladas dentro do tríduo legal previsto na Lei nº 14.133/21, de modo que merece ser reconhecida.

O processo licitatório é regulamentado pela Lei n. 14.133/21 e estabelece as regras que devem ser observadas tanto pela Administração, quanto pelos licitantes. A legislação estabelece as regras para habilitação dos licitantes interessados em contratar com a Administração Pública.

Pois bem. Passa-se à avaliação jurídica do ato administrativo que habilitou a empresa MATMED COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA. Desde logo, afasta-se qualquer alegação de nulidade procedimental, pois foi assegurado à recorrente o pleno exercício do contraditório e da ampla, inexistindo vício *ab initio* capaz de macular o procedimento. Nos termos da Lei nº 14.133/2021, o julgamento

das propostas deve observar critérios objetivos e a consistência técnica dos preços apresentados. Dispõe o art. 64, § 1º da referida lei:

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

No caso concreto, o ponto central do recurso reside na alegação de que a empresa vencedora não teria apresentado Certidão Negativa de Títulos Protestados, exigida pelo edital. Nesse sentido, o edital diz:

11.8. As empresas que optaram pelo regime SIMPLES – NACIONAL deverão apresentar a declaração de imposto de renda pessoa jurídicas, referente ao último exercício, com os respectivos recibos de entrega da declaração, mencionando a lei que enquadra a empresa, bem como os faturamentos mês a mês do exercício dos demais documentos apresentados;

11.9. Certidão Negativa de Falência ou Concordata (ou Recuperação Judicial), expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física, e Certidão negativa de

PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
Av. Lago Azul, s/n – Centro – CEP: 68533-000 CNPJ 07.331.783/0001-35
e-mail: licitacao.pmaan@gmail.com Água Azul do Norte-PA
CEL (94) 99276-5254



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE-PA

verificação a inexistência de títulos protestados de responsabilidade da empresa licitante expedida pelo cartório de protesto de letras, notas, promissórias e outros títulos de créditos do domicílio da pessoa jurídica.]

Portanto, o edital é claro ao falar que as empresas que optaram pelo regime **SIMPLES – NACIONAL** deverão apresentar os documentos descritos no item 11.8 e 11.9. Portanto, não se aplicando a empresa habilitada em questão.

Ocorre também que o art. 69 da Lei nº 14.133/2021 é expresso ao limitar a habilitação econômico-financeira aos seguintes documentos: balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais; certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

A norma veda a ampliação desse rol por exigência editalícia, justamente para evitar restrições indevidas à competitividade e garantir objetividade ao julgamento.

As contrarrazões demonstram corretamente que a Certidão Negativa de Títulos Protestados não integra o rol legal, sendo, portanto, juridicamente inexigível para fins de habilitação econômico-financeira.

Nesse contexto, eventual previsão editalícia em sentido diverso não prevalece sobre a lei. Além disso, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não autoriza a Administração a exigir documentos não previstos em lei, sobretudo quando a própria Lei nº 14.133/2021 estabeleceu rol taxativo.

Portanto, não procede a alegação da recorrente de violação à vinculação ao edital, uma vez que a Administração corretamente privilegiou a legalidade estrita.

A manutenção da habilitação da MATMED preserva a isonomia, evitando tratamento desigual entre licitantes, resguarda a competitividade, afastando exigências ilegais, atende ao interesse público, ao assegurar a seleção da proposta mais vantajosa sem formalismo excessivo.

A inabilitação pretendida pela recorrente, ao contrário, configuraria rigor formal incompatível com a Lei nº 14.133/2021.

Vale ressaltar que a Administração procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, sobretudo o da legalidade, da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo.

Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal e impõem o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias. Aliás, este é o ensinamento da Lei nº 14.133/21, que prescreve, in verbis:

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

Desse modo, é dever da Administração Pública, não somente respeitar a legislação, mas também escolher o procedimento mais eficiente para obtenção de seu objeto, da melhor forma possível, sempre perseguindo o interesse público.

Portanto, não há o que se dizer a respeito da regularidade do certame, já que este encontra-se dentro das legalidades previstas, entende-se que **não assiste razão à recorrente**, e essa assessoria jurídica opina pelo conhecimento do recurso administrativo interposto pela empresa impugnante R C ZAGALLO MARQUES & CIA LTDA - RIFARMED, mas pelo seu integral **desprovemento**. Recomenda-se **o regular prosseguimento do processo**, por estar em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 devidamente justificada nos autos e a manutenção da decisão que habilitou a empresa MATMED COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA.

3. CONCLUSÃO

EX POSITIS, e tudo até esta parte alinhavado e demonstrado, cabe aos membros da Assessoria Jurídica exararem pareceres orientativos, não vinculativos e/ou conclusivos sobre temas jurídicos e não jurídicos, limitando-se a esclarecer dúvidas suscitadas nesta conduta, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente a legalidade, restringindo-se aos aspectos exclusivamente em sua esfera governamental competente.

PORTANTO, e

CONSIDERANDO os documentos trazidos à baila para a confecção do presente parecer jurídico;

CONSIDERANDO a obediência estrita aos dispositivos literais da Lei, que tratam dos princípios norteadores da Administração Pública;

CONSIDERANDO tudo retro alinhavado até a esta parte;

Esta Assessoria Jurídica, na figura de seu assessor que a esta subscreve, **OPINA** pelo conhecimento e desprovimento do recurso administrativo interposto por R C ZAGALLO MARQUES & CIA LTDA - RIFARMED, a fim de que se proceda a habilitação da empresa MATMED COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA. por comprovação da capacidade técnica.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 30 de janeiro de 2025.

CAIO HENRIQUE PAMPLONA RODRIGUES

OAB/PA 26.672