



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTIAGO



PROCURADORIA
JURÍDICA



Parecer Jurídico: 226/2024

Da: Procuradoria

Para: Gabinete do Prefeito

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1812/2024. SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO NA EMEI SOL CRIANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 023/2024. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL.

Exmo. Sr. Prefeito:

No momento em que temos a satisfação de nos dirigir a Vossa Excelência vimos, pelo presente, apresentar parecer sobre impugnação lançada pela empresa **MARCIO E CHAVES - CONSULTORIA**, na licitação modalidade **Pregão Eletrônico nº 023/2024**.

DA IMPUGNAÇÃO

Em apertada síntese a impugnante alega que a participação de cooperativas dificulta a participação de empresas devido à diferença entre despesas e custos. Requer a exclusão da possibilidade de cooperativas e associações sem fins lucrativos participarem do certame licitatório.

PARECER

Ab initio, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação (Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO).

Por essa razão, a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não



adentrando à competência técnica da Administração. Feito o registro, passa-se ao parecer propriamente dito.

Não prosperam as razões de impugnação.

Imperioso discorrer, sem prejuízo aos demais, sobre os princípios da legalidade, eficiência e, também, do poder discricionário da Administração.

É consabido que na área privada típica desfruta-se de ampla liberdade para eleger interesses e dispor de bens e recursos como melhor apeteça. Na administração pública, no entanto, tratando-se de contratações obrigadas pela via da licitação, a busca do interesse institucional/público é um dever jurídico inafastável. É ele que legitima os atos do administrador e seus comportamentos, cuja validade e correção dependem do afinamento que mantenham com os objetivos normativamente estabelecidos e com as formas previstas como idôneas para procurá-los.

Daí, a legislação aplicável às licitações estabelecer, nos seus artigos iniciais (2º a 4º) as obrigações e responsabilidades a que se sujeitam todos, especialmente aqueles detentores de função de agir e decidir em nome de determinada esfera da Administração Pública em quaisquer níveis e poderes do Estado.

A visão de Administração com natureza pública foi sintetizada com precisão pelo renomado jurista **Celso Antônio Bandeira de Mello**:

“A res pública não é propriedade pessoal dos administradores. É a atividade do que não é proprietário - do que não tem a disposição da coisa ou do negócio administrativo. Estes simplesmente geram-na. Nada mais lhes assiste que curar, do melhor modo possível, interesses de toda a coletividade. Os poderes que desfrutam justificam-se única e exclusivamente, como meios necessários ao cumprimento de certas finalidades que transcendem a interesses pessoais, individuais”.

De sua parte, o administrativista **Cirne Lima** é autor de frases lapidares sobre a essência da atividade administrativa: ***“é a atividade do que não é senhor absoluto”***; ***“o fim e não a vontade domina todas as formas de administração, supõe destarte a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica recomendando-lhe uma finalidade própria”.***

Dentre os princípios elencados pelo artigo 37 da CF/88, evidencia-se o da eficiência que, em grau não inferior aos demais, dita ao gestor público o dever de celeridade, eficácia, economicidade, efetividade e



qualidade por ocasião da concretização de seus atos administrativos, sendo melhor entendido e aplicado quando visualizado pelo aspecto econômico. Segundo a lição de **MARIA SILVIA DI PIETRO**:

“O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.” (2002, p. 83).

No mesmo sentido, **DIÓGENES GASPARINI**:

“Conhecido entre os italianos como “dever de boa administração”, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade. Pela EC n. 19/98, que o acrescentou ao rol dos consignados no art. 37, esse princípio ganhou status constitucional.” (2003, p.20).

Tocante ao poder discricionário da administração pública, dentro do limite da legalidade e sem o objetivo de frustrar o caráter competitivo do certame, a Administração reserva-se a liberdade de escolher o momento de realizar a licitação, seu objeto, especificação de condições de execução, qualificação técnica e condições de pagamento, dentre outras, tendo ela a liberdade para escolher as condições sobre o contrato futuro, consignadas no ato convocatório da licitação, que passará a reger a conduta futura do administrador.

Diante das razões acima apresentadas, temos que as mesmas espelham o poder discricionário conferido ao administrador público, aliado à necessidade operacional sendo, *in casu*, a solução mais adequada aquela descrita no edital.

A propósito, sobre o tema da discricionariedade, pertinente transcrever o que pensa **FERNANDA MARINELA**:

“[...] a lei não delinea a situação fática, mas transfere ao agente a verificação de sua ocorrência, atendendo a critérios de caráter administrativo – conveniência e



oportunidade – vale dizer, é o agente que elege a situação fática ensejadora da vontade, permitindo, assim, maior liberdade para definição do motivo do ato, sem se afastar dos motivos administrativos. (Direito Administrativo. 3 ed. Salvador : PODVIN, p. 217) (grifamos)

Deste modo, mediante avaliação prévia, pode o Administrador traçar as linhas que limitam o objeto do seu ato. Em suma, dispõe a Administração Pública de faculdade para, em função de determinada situação, escolher uma entre as várias soluções juridicamente possíveis e admitidas. Não há de se falar, portanto, em discricionariedade abstrata, restrição de competição e, tampouco, em direcionamento da presente licitação.

Tocante ao procedimento licitatório, verifica-se que é possível a participação de sociedades cooperativas em licitações, em observância aos princípios arrolados na Lei nº 14.133/21, tais como o da isonomia e, ainda, em respeito aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa, da legalidade e do caráter competitivo do certame.

É firmado o entendimento que a Nova Lei de Licitações não faz restrições à participação de cooperativas nos certames, haja vista que o art. 14 não menciona tal hipótese, devendo, portanto, ser interpretado restritivamente, pois não cabe ao intérprete distinguir onde a lei não distingue.

No que tange à equalização das propostas apresentadas pelas cooperativas nas licitações, conclui-se que é vedada a imposição de qualquer gravame aos preços ofertados pelas sociedades cooperativas, por não se admitir restrição a direitos por analogia e a neutralização dos benefícios outorgados pela Constituição.

Quanto à hipotética existência de falsas cooperativas, caso venham a ocorrer fraudes nas cooperativas de trabalho, compete ao Ministério do Trabalho e à Justiça do Trabalho fiscalizar e penalizar aquelas sociedades que se encontram nessa situação, porquanto o administrador público não deve agir por meras presunções, de forma que aquelas sociedades cooperativas que atuam em observância aos ditames legais não sejam prejudicadas, mantendo essas o direito de participar de licitações e contratar com o Poder Público.

Não foram analisados aspectos técnicos referentes à alteração contratual, orçamentos, valores e serviços, assim como aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, pois desbordam do âmbito de competência desta Procuradoria, sendo a presente manifestação, portanto,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTIAGO



PROCURADORIA
JURÍDICA



de caráter estritamente jurídico, não tendo o condão de chancelar opções técnicas, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

Desta forma, esta procuradoria **OPINA** pelo conhecimento e indeferimento à impugnação, mantendo-se na íntegra o edital do certame.

É o parecer, contudo a vossa consideração final.

Atenciosamente

Santiago, 25 de março de 2024.

LETICIA SPERANDEI SAGRILO TAMIOSSO

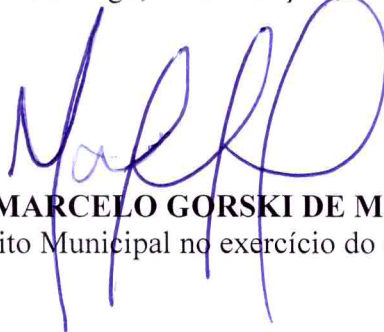
Procuradora-Geral do Município
OAB/RS 59.303

TERMO DE DECISÃO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1812/2024.
SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO NA
EMEI SOL CRIANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO
ELETRÔNICO Nº 023/2024. IMPUGNAÇÃO AO
EDITAL.**

Acolho na **ÍNTEGRA** o parecer nº 226/2024 da PGM. **Conheço e nego provimento** à impugnação apresentada pela empresa **MARCIO E CHAVES CONSULTORIA**, mantendo-se inalteradas as especificações contidas no edital do certame modalidade **Pregão Eletrônico nº 023/2024**, cujo objeto é o serviço de limpeza e conservação na EMEI Sol Criança. Notifique-se a interessada sobre a presente decisão.

Santiago, 25 de março de 2024.



MARCELO GORSKI DE MATOS

Vice-Prefeito Municipal no exercício do cargo de Prefeito