



Proc. Administrativo 2- 642/2022

De: Alexandre J. - PGM-DCJ

Para: SF-DCL - Departamento de Compras e Licitações

Data: 24/11/2022 às 15:11:48

Setores envolvidos:

PGM-DCJ, SF-DCL

Pregão nº 118-2022 - Proc. Adm. nº 285 - Transporte Escolar

Boa tarde. Segue em anexo.

—
Alexandre Vanin Justo
ADVOGADO OAB/PR 45.942

Anexos:

PARECER_JURIDICO_PREGAO_ELETRONICO_118_2022_EDITAL.pdf



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO PREGÃO ELETRÔNICO – 118/2022

PROCESSO Nº 285/2022 – M.C.A.

SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.

PARECER. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 118/2022. Contratação de empresas para execução do serviço de transporte escolar, para atendimento a alunos residentes no Município e matriculados em escolas da rede pública de ensino no Município de Céu Azul, a fim de atender de forma complementar ao transporte prestado diretamente pela Administração, para atender o ano letivo de 2023. ARTIGO 38, PARÁGRAFO ÚNICO – LEI 8.666/1993.

I. DO RELATÓRIO

Submete-se à apreciação o presente processo, tendo em vista a deflagração de certame licitatório, na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, menor preço por item, cujo objeto este acima descrito, atendendo ao disposto no Decreto Federal nº 10.024/2019 c/c Lei nº 8.666/93.

Desta feita, consta nos autos, autorização do Prefeito Municipal, declaração de adequação orçamentária, pesquisa de mercado, mapa comparativo de preços, e termo de referência, no qual se delimita o objeto, justificativas da solicitação, especificações técnicas, dotação orçamentária, controle de execução, dentre outras disposições.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

É o relatório.

II – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais administrativos epigrafados restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica.

Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

Incumbe isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Inicialmente, cumpre ressaltar que este parecer se cinge à análise da minuta de edital de pregão eletrônico referente a contratação de empresas para execução do serviço de transporte escolar, para atendimento a alunos residentes no Município e matriculados em escolas da rede pública de ensino no Município de Céu Azul, a fim de atender de forma complementar ao transporte prestado diretamente pela Administração, para atender o ano letivo de 2023, observadas as características de demais condições definidas no edital e seus anexos, frente às disposições legais, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993¹.

¹ O parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993 não é expresse quanto à obrigatoriedade de que cada procedimento licitatório ou contratação direta tenha a respectiva minuta submetida a exame e aprovação pela assessoria jurídica. Contudo, em vista das peculiaridades de cada caso concreto e havendo dúvida acerca da perfeita identidade das minutas, há de prevalecer a regra geral de colher-se a manifestação do órgão jurídico. Se houve alteração nas normas de regência após a aprovação das minutas padronizadas, impõe-se, também nesse caso, a remessa das novas minutas ao exame e aprovação da assessoria jurídica. (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Dotti Marinês Restelato. Assessoria jurídica e controle de juridicidade das licitações e contratações administrativas. Boletim de Licitações e Contratos, fev. 2015, ano 28, n. 1, p. 124)



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

Especificamente em relação à minuta do edital, esta deverá conter, o disposto no art. 3º da Lei Federal nº 10.520/2002.

Neste norte, podemos observar, em verdade, que no tocante ao contido no inciso I, houve solicitação da deflagração do certame e autorização da mesma, conforme documentos anexos, observação que resta inicialmente pontuada.

E há descrição do objeto e demais critérios conforme disciplinam as normas.

O pregão é a sexta modalidade de licitação, agregando-se às modalidades definidas na Lei nº 8.666 de 1993, quais sejam, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Não existe hierarquia entre a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 10.520/02 que instituiu o pregão. Além disso, em se tratando de pregão, a Lei nº 8.666/93 será utilizada subsidiariamente, ou seja, sempre que houver omissão.

O art. 1º do Decreto nº 10.024/19 regulamenta que o pregão na modalidade Eletrônica, foi criado 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 qual continua a descrição de “bens e serviços comuns”, definidos, de forma um tanto quanto imprecisa, como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”, preceituado no art. 3º, II do referido Decreto.

Cabe ser ressaltado que ainda muito se discute sobre a abrangência da aplicação deste instrumento licitatório, como vinha sendo analisado sua interpretação ao artigo 1º da Lei nº 10.520/02, tendo na doutrina interpretações tanto restritivas quanto ampliativas.

No entanto, pode-se afirmar, com certa tranquilidade, que bens e serviços comuns são aqueles que não demandam significativas exigências técnicas e que podem ser encontrados com facilidade no mercado.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

Portanto, a modalidade escolhida se amolda ao Princípio da Legalidade, do Decreto nº 10.024/2019, tendo em vista que os bens a serem licitados enquadram-se no conceito de comuns.

Verifica-se que restaram atendidos os pressupostos impostos pela norma trazida pelo art. 8º da Decreto nº 10.024/19, que regulamenta a fase preparatória dessa modalidade de licitação:

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

- I - estudo técnico preliminar, quando necessário;
- II - termo de referência;
- III - planilha estimativa de despesa;
- IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;
- V - autorização de abertura da licitação;
- VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
- VII - edital e respectivos anexos;
- VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

Neste norte, devemos lembrar que o Estado, por meio de sua Administração Pública, busca alcançar sua função básica, de promover o bem comum da população, através dos seus agentes públicos.

De acordo com FREITAS:

“O agente público deve guiar-se de acordo com as regras traçadas pelas normas legais. Entretanto, o agente público que cometer ato ilegal, descomprometido com o objetivo a que se propõe, excedendo em seu dever, ou, deixando de cumprir o dever que lhe impõe a lei, sujeitar-se-á à aplicação da sanção disciplinar, ressalvadas os delituosos tipificados como crimes.”²”

² FREITAS, Izaías Dantas. A finalidade da pena no direito administrativo disciplinar. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 36 n. 141 jan/mar. 1999. p. 119.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

Diante da contextualização, inegável que a busca da segurança jurídica representa em “alicerces” inafastáveis para a edificação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito sendo que tal preceito, inclusive, é latente perante o artigo 2º da Lei nº 9.784, *in verbis*:

*“A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica**, interesse público e eficiência”.*

(Grifo nosso)

Por sua vez, corolário do princípio da segurança jurídica, a **proteção à confiança legítima**, considerada por alguns doutrinadores como um aspecto subjetivo do referido princípio, determina que o Estado deve agir coerentemente, de maneira a não causar confusão para seus administrados.

Explicando de forma magistral o tema, as palavras do Ilustre Jurista **José Joaquim Gomes Canotilho**:

“O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e proteção a confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito. Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção à confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexcionada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia da estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos do actos.³”

Corroborando o raciocínio explicado, insta transcrever o entendimento do íclito jurista **José Miguel Garcia Medina**:

³ Di Pietro, Maria Sylvania Zanella; Direito Administrativo – 25. Ed – São Paulo: Atlas, 2012, página 87, apud, Canotilho, J.J. Gomes; Direito Constitucional e Teoria da Constituição; Coimbra: Almedina, 2000.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

“A proteção a confiança, como um dos elementos constitutivos do Estado de direito, “se reconduz à exigência de certeza e calculabilidade, por parte dos cidadãos”. Ausentes a segurança, a estabilidade e a previsibilidade, o Direito “se reconstituiria, de certa forma mesmo, até em fator de insegurança”. Tal postulado incide “sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado.”⁴”

Esta solução reclama, portanto, a adoção do pensamento secular de Aristóteles⁵ onde a equidade é a justiça do caso concreto o que importa em ser ponderado que a conduta do administrador público deve sempre ser pautada pela legalidade e moralidade.

Neste passo, cabe lembrar que consta neste processo licitatório resta indicada a existência de dotação orçamentária conforme consta nos autos Declaração do Ordenador de despesas, com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal – a saber, indicação da fonte de custeio para arcar com o dispêndio, adequação da despesa com a Lei Orçamentária anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, em que pese que conforme § 2º, art. 7º, do Decreto nº 7.892/2013.

Resta doravante necessário verificar o atendimento dos requisitos da fase externa do certame para deflagração do processo licitatório, mormente o Edital do certame e seus anexos.

Quanto ao Edital do certame, isso pela minuta ofertada a esse órgão consultivo, vislumbra-se atendimento do disposto no art. 20 do Decreto legal, *in fine*:

Art. 20. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.

⁴ Medina, José Miguel Garcia; Curso de direito processual civil moderno – 4 ed. rev. Atual e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais; 2018, página 128.

⁵ ARISTOTELES. Ética a Nicomaco: Livro V, 10. Os Pensadores, Vol 2. São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. 159-160.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

Parágrafo único. Na hipótese de que trata o § 3º do art. 1º, a publicação ocorrerá na imprensa oficial do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.

Para efeito do que deverá conter no Edital o art. 3º do mesmo Decreto legal, preceitua:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - aviso do edital - documento que contém:

- a) a definição precisa, suficiente e clara do objeto;
- b) a indicação dos locais, das datas e dos horários em que poderá ser lido ou obtido o edital; e
- c) o endereço eletrônico no qual ocorrerá a sessão pública com a data e o horário de sua realização;

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;

III - bens e serviços especiais - bens que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns, nos termos do inciso II;

IV - estudo técnico preliminar - documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência;

V - lances intermediários - lances iguais ou superiores ao menor já ofertado, porém inferiores ao último lance dado pelo próprio licitante;

VI - obra - construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem imóvel, realizada por execução direta ou indireta;

VII - serviço - atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da administração pública;

VIII - serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado;

IX - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicafe - ferramenta informatizada, integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, disponibilizada pelo Ministério da Economia, para cadastramento dos órgãos e das entidades da administração pública, das empresas públicas e dos participantes de procedimentos de licitação, dispensa ou inexigibilidade promovidos pelos órgãos e pelas entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - Siasg;



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

X - sistema de dispensa eletrônica - ferramenta informatizada, integrante da plataforma do Siasg, disponibilizada pelo Ministério da Economia, para a realização dos processos de contratação direta de bens e serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia; e

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

b) o critério de aceitação do objeto;

c) os deveres do contratado e do contratante;

d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;

e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;

f) o prazo para execução do contrato; e

g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

§ 1º A classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica.

§ 2º Os bens e serviços que envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica, caso possam ser definidos nos termos do disposto no inciso II do caput, serão licitados por pregão, na forma eletrônica.

E o Município de Céu Azul já regulamentou o assunto através do Decreto Municipal nº 1.864/2006.

Deste modo, serão sempre verificadas as condições habilitatórias do proponente com o menor preço ofertado.

Ademais, a modalidade de pregão propicia para a Administração os seguintes benefícios:



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

- a) economia – a busca de melhor preço gera economia financeira;
- b) desburocratização do procedimento licitatório;
- c) rapidez – licitação mais rápida e dinâmica as contratações;
- d) pode ser utilizado por quaisquer das esferas e entidades da Administração Pública.

Portanto, há legalidade quanto a escolha da modalidade e maneira de sua execução.

Destarte, importante salientar, que a presente manifestação se restringe aos seus aspectos jurídicos produzidas a partir do momento que reclama a participação do presente subscritor, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica antecedentes.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto opinamos, pela aprovação da minuta do edital e FAVORAVELMENTE pela possibilidade de realização do presente processo licitatório, tendo em vista a fundamentação fática e legal apresentada ao longo desse parecer.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Céu Azul, 24 de novembro de 2022

ALEXANDRE VANIN JUSTO
PROCURADOR - OAB/PR N° 45.942
MATRÍCULA N° 2380-9



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 0AE6-E9D8-CC8B-385B

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ALEXANDRE VANIN JUSTO (CPF 019.XXX.XXX-21) em 24/11/2022 15:12:11 (GMT-03:00)

Papel: Assinante

Emitido por: AC OAB G3 << AC Certisign G7 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://ceuazul.1doc.com.br/verificacao/0AE6-E9D8-CC8B-385B>