

PARECER JURÍDICO

PROC N° PR2023.02/CLHO-00135

PARECER JURÍDICO N°0036/2023

SOLICITANTE: SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

ASSUNTO: ANÁLISE DE POSSIBILIDADE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE LIVROS PARA USO DIDÁTICO. EXAME PRÉVIO. LEI N° 10.520/2002 E LEI N° 8.666/93. POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação da Secretaria Municipal de Educação do Município de Coelho Neto para contratação de empresa para a **Aquisição de Livros para uso didático destinados aos alunos do Ensino fundamental do 5º ao 9º ano da rede Municipal de Ensino, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Coelho Neto – MA.**

Este é o breve relatório.

PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de adentrarmos ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2º, § 3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme os entendimentos jurisprudenciais que seguem, 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:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.

(STF - MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)

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. Neste julgamento, o Relator, Ministro JOAQUIM BARBOSA, apresentou o entendimento de que a responsabilização do advogado parecerista somente pode ocorrer quando a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão. 3. Discussão que ganha maior relevo no âmbito do Direito Penal. O tipo penal se dirige, em princípio, ao administrador: dispensar, indevidamente a licitação ou declará-la inexigível fora dos casos legais (art. 89, caput da Lei 8.666/93). Cabe verificar de que modo a conduta imputada ao advogado teve relevo para a concretização desse ato de dispensa de licitação, e, na situação apresentada, o se verifica é a emissão de um parecer sem qualquer fundamentação. 4. O advogado simplesmente não disse nada; ele fez uma apreciação da questão e invocou o art. 24, inciso IV, para afirmar que a situação de emergência estaria contemplada por ele. Contudo, essa referência que ele fez foi uma observação em tese, como se estivesse transferindo para o administrador a responsabilidade no sentido de praticar ou não aquele ato. 5. Para que se sustente a possibilidade de responsabilização penal do advogado subscritor do parecer, outros elementos devem ser apresentados na peça acusatória, o que na situação não ocorreu. Não há nenhuma indicação na denúncia de que o advogado estava em conluio com o Prefeito, e que haveria o dolo do causídico, ao emitir o parecer, direcionado à prática de um ilícito penal. Ou seja, não foi apresentado qualquer indício de aliança com o agente político para prática de atos de corrupção. 6. Ordem concedida.

(TRF-5 - HC: 71466220134050000, Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Data de Julgamento: 15/08/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: 22/08/2013)

Agravo de instrumento. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Parecer emitido pelo Procurador Geral do Município de Petrópolis opinando pela celebração de convênio entre o Município de Petrópolis e OCIPS. Órgão ministerial que sustenta a ocorrência de dispensa indevida de licitação sob o simulacro de convênio. Decisão de recebimento da petição inicial. Afastada a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam, tendo em vista a teoria da asserção. Petição inicial que satisfaz os requisitos previstos no art. 282 do CPC, a afastar a preliminar de inépcia da exordial. Afastadas as prejudiciais de prescrição da ação e da pretensão de ressarcimento ao Erário. Responsabilidade do advogado público. Inexistência na hipótese. Parecer que possui natureza de ato enunciativo, e, portanto, incapaz de gerar direitos e obrigações. Ausência de fortes indícios acerca da existência de dolo ou culpa grave que apontem para a prática de ato ímprobo por parte do agravante. Recurso provido.

(TJ-RJ - AI: 00183666320158190000 RJ 0018366-63.2015.8.19.0000, Relator: DES. WAGNER CINELLI DE PAULA FREITAS, Data de Julgamento: 01/07/2015, DÉCIMA SÉTIMA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 03/07/2015 17:15)

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos. 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.

Neste sentido 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.

PARECER:

Inicialmente, cabe destacar que as escolas municipais precisam de tais materiais para a continuidade dos seus serviços.

Indiscutível, portanto, a necessidade de se adquirir Livros de boa qualidade e conteúdo para os alunos da rede municipal, custeados com recursos públicos.

No que concerne à contratação pretendida, cabe à Lei Federal nº 8.666/93, com suas alterações posteriores, disciplinar as normas gerais sobre licitações e contratações públicas, definindo os casos e situações em que a mesma é indispensável, seus procedimentos, bem como definindo as execuções a esta regra, em que é possível a contratação direta sem licitação.

Assim é que dispõe o art. 25 da Lei 8.666/93 sobre o assunto.

A prévia licitação pública é, portanto, a regra, em atenção ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. A contratação direta sem licitação, por sua vez, segundo se depreende da leitura do art. 25 da Lei nº 8.666/93, é a exceção, respeitadas as hipóteses previstas em lei.

As hipóteses de contratação direta, previstas na Lei nº 8.666/93, estão dispostas nos art. 17 (incisos I e II), 24 (I a XXIV) e 25 (caput e incisos I a III). As hipóteses previstas no art. 17, incisos I e II, referem-se aos casos de licitação ‘dispensada’, ou seja, cuja contratação direta sem procedimento licitatório é dispensado por expressa disposição legal. O art. 24, incisos I a XXX, apresenta as hipóteses previstas para dispensa de licitação, ou seja, o rol taxativo de situações em que a lei autoriza ao Administrador dispensar o prévio procedimento licitatório.

O art. 25, caput e incisos I a III, por sua vez, representam as hipóteses de inexigibilidade de licitação, ou seja, aquelas situações em que o prévio certame licitatório não pode ocorrer, dada a inviabilidade de competição. Assim dispõe o texto legal sobre o tema:

“Art. 25 - É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de

marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

(...)

§ 2o - na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública, o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.”

No caso específico da consulta, questiona-se se estaria configurada a hipótese de inexigibilidade prevista no art. 25, inciso I, ou seja, para **contratação de empresa para aquisição de livros didáticos**, desde que seja exclusivamente autorizado a distribuir e comercializar tal produto.

Inegável, portanto, que se está diante de empresa com exclusividade autorizada, comprovada por Declaração de Exclusividade em anexo aos autos.

Verifica-se, ainda, a regularidade das certidões negativas da empresa citada, exceto a Certidão de FGTS que estar inválida.

Desta forma, também está atendido outro requisito para a contratação direta nos termos da Lei de Licitações.

Estes fatos dotam a contratação em análise das condições exigidas pelo art. 25, I, da Lei de Licitações como requisitos da contratação direta por inexigibilidade.

O preço proposto, por sua vez, se mostra condizente com o praticado no mercado, dentre outros elementos e parâmetros utilizados para a aquisição do objeto.

Sendo assim, diante da documentação acostada ao ofício que requisitou este Parecer, resta comprovada a hipótese de inexigibilidade de licitação na contratação a ser realizada com a empresa **L F EDITORA E DISTRIBUIDORA DE LIVROS EIRELI** com vistas à aquisição de livros didáticos.

É notório que a realização de Licitação é regra e a não-licitação é exceção, sendo que as exceções são os casos previstos na Lei nº8.666/93 de Dispensa e de Inexigibilidade.

Desse modo, reiterando os fundamentos alhures, comprova-se a inviabilidade de competição, inexistindo condições de licitar através de um julgamento objetivo.

Desta forma, entendo estar presente todo o requisito para a contratação em tela, submetemos esses esclarecimentos à autoridade superior para análise e deliberação, **condicionando a juntada de Certidão de FGTS válida.**

Deve ser cumprido integralmente o procedimento regrado no art. 26, da Lei de Licitações, bem como a necessidade de se observar as demais regras de contratação com a Administração Pública, previstas no art. 27 e seguintes, no que couber, da Lei 8666.

Com relação à minuta do contrato administrativo, verifica-se que nela estão presentes todos os elementos legais necessários, exigidos no artigo 55, da Lei nº 8.666/93.

Submetemos esses esclarecimentos à autoridade superior para análise e deliberação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Coelho Neto (MA), 14 de fevereiro de 2023.

Claudia Marta Miranda de Castro e Silva

Assessora Jurídica - OAB/PI 9531

Portaria nº 117/2022 - SEMPLG