

## PARECER JURÍDICO

**PROC N° PR2022.09/CLHO-04629**

**PARECER JURÍDICO N° 0044/2023**

**SOLICITANTE: SECRETARIAS MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

**ASSUNTO: ANÁLISE DE REGULARIDADE DE EDITAL E SEUS ANEXOS.**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. PRESTAÇÃO SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO DE ESCOLA NO BAIRRO BOA ESPERANÇA. TOMADA DE PREÇOS. EXAME PRÉVIO. MINUTA DE EDITAL E DE CONTRATO. LEI N° 8.666/93.POSSIBILIDADE JURÍDICA.**

### **I- DO RELATÓRIO:**

Trata-se de solicitação para análise de regularidade de Edital de Pregão Eletrônico -escolha da proposta mais vantajosa para **contratação de empresa para prestação serviços de construção de escola no Bairro Boa Esperança, no município de Coelho Neto (MA).**

#### **Consta nos autos:**

1. Formação do preço inicial com as planilhas orçamentárias;
2. Autorização do ordenador de despesas.
3. Declaração com a Dotação Orçamentária que irá custear a despesa;
4. Projeto básico, memorial descritivo, planilha orçamentária;
5. Edital e Minuta do contrato;
6. Despacho solicitando o Parecer Jurídico.

Portanto, o Procedimento licitatório encontra-se devidamente instruído.

Concluso o relatório, passo a análise.



**PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO**

## II- DA 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. INEXISTENCIA 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)



**PROCURADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO**

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.

### **III- DA FUNDAMENTAÇÃO:**

Verifica-se que o pleito em análise busca a realização de despesa por meio de licitação na modalidade Tomada de Preço fixada no art. 22, II, c/c art. 23, I, “b” da Lei Federal nº. 8.666/1993, que visa a contratação de empresa especializada para **contratação de empresa para prestação serviços de construção de escola no Bairro Boa Esperança, no município de Coelho Neto (MA)**, conforme contrato de documentos acostado nos autos.

Inicialmente cabe esclarecer que fomos instados a nos manifestar nos presentes autos por força do parágrafo único do art. 38 da Lei nº. 8.666/93, e suas alterações, conhecida como Lei de “Licitações e Contratações Públicas”.

Art. 38 [...]:

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) já pacificou que cabe a Assessoria Jurídica analisar e aprovar as respectivas minutas do edital e do contrato, por meio de **parecer o qual não vincula o gestor**.

O parecer jurídico e técnico não vincula o gestor, que tem a obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração e, portanto, não afasta, por si só, a sua responsabilidade por atos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas da União. Acórdão 206/2007 Plenário (Sumário)

Faca constar do processo licitatório parecer conclusivo da consultoria jurídica acerca das minutas dos editais, bem como de contratos, etc. a luz do art. 38, parágrafo único, da Lei no 8.666/1993. Acórdão 265/2010 Plenário

Observa-se que as Planilhas Orçamentárias que se utiliza para a formação do preço inicial e balizamento de qual modalidade se possa utilizar, fixou-se no valor total de R\$ 1.621.530,94 (um milhão,

seiscentos e vinte e um mil, quinhentos e trinta reais e noventa e quatro centavos), ficando, assim, acima do valor estabelecido de R\$ 330.000,00 para o limite da modalidade Convite, nos termos da alínea “a” do inciso I do art. 23, da Lei nº. 8.666/93, enquadrando-se perfeitamente na modalidade Tomada de Preços fixada na alínea “b)” do inciso I do art. 23 da Lei 8.666/93, na seguinte tinta:

Art. 23 [...]:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

**b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e**

c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);

Salienta-se que a Tomada de Preços é modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital.

O §2º do art. 22 da 8.666/93 estabelece a tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Art. 22. São modalidades de licitação: [...]. § 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

O Tribunal de Contas da União (TCU) definiu da seguinte forma:

Institua, no processamento de licitações na modalidade de tomada de preços, a apresentação simultânea de dois envelopes, um com a proposta e o outro contendo a documentação de habilitação (inscrição no cadastro de empresas ou comprovação da apresentação de documentos exigidos para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data de entrega das propostas), de tal forma a assegurar-se que os licitantes não terão conhecimento prévio do resultado da fase de habilitação do certame, antes de apresentar as propostas. Acórdão 649/2006 Segunda Câmara

Assim, somente poderão participar os cadastrados e os que apresentarem toda a documentação exigida (artigo 27 a 31 da Lei 8666/93) até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas.

Marçal Justen Filho leciona sobre o tema da seguinte forma:

“Por isso, a melhor interpretação é a de que os interessados em participar deverão apresentar, até três dias antes da data prevista para entrega das propostas, toda a documentação necessária à obtenção do cadastramento” (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14º Ed, São Paulo: Dialética, 2010, p. 264)

Igualmente, ressalva Diógenes Gasparini na seguinte tinta:

“Da tomada de preços só podem participar as pessoas previamente inscritas no registro cadastral e as que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas (art. 22,§2º). Dois, portanto, são os grupos que podem participar dessa modalidade de licitação. O primeiro, o dos já cadastrados, portadores de Certificados de Registro Cadastral em vigor, (cadastramento normal), e o dos não cadastrados mas que atendam a todas as condições de cadastramento e demonstre nesse prazo o interesse de participar da tomada de preço aberta (cadastramento especial). Não obstante a diversidade da formalidade e da época do cadastramento, os integrantes dos dois grupos deverão estar cadastrados, daí nossa definição, só mencionar interessados cadastrados. A qualificação dos interessados é prévia, ou seja, efetivada por ocasião do cadastramento normal ou na oportunidade do cadastramento especial.” (Direito Administrativo, 13ª ed., Saraiva, São Paulo, 2008, pp. 566/567)

Trata-se de uma característica desta modalidade. A empresa interessada em participar da licitação deve se cadastrar. Caso contrário, não conseguirá participar da licitação.

Ressalta-se que os avisos da Tomada de Preços devem ser publicados com antecedência mínima de 15 dias no Diário Oficial da União, e ainda em jornal de grande circulação no Estado, bem como as alterações posteriores no Edital, nos termos do inciso III do §2º e §4º c/os incisos I e III do art. 21 da Lei nº. 8.666/93, na seguinte tinta:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

§ 1º O aviso publicado conterá a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

[...].

III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão;

[...].

§ 3º Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a

data que ocorrer mais tarde.

§ 4o Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

Deve ainda o referido edital e seus anexos ser devidamente publicado no Portal de Transparência desta Prefeitura Municipal.

Verifica-se que constam encartados na minuta do edital e contrato em apreço os seguintes elementos em atendimento ao art. 40, 64 e 55 da Lei nº. 8.666/93, de forma exemplificativa, principalmente os seguintes dentre outros:

- a) o objeto da licitação está descrito de forma sucinta e clara;
- b) o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- c) o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade;
- d) os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- e) o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- f) foram estabelecidos prazos e condições para assinatura do contrato ou retirada do instrumento equivalente, nos termos do art. 64;
- g) há previsão de sanções para o caso de inadimplemento;
- h) os critérios para julgamento estão dispostos de forma clara e com parâmetros objetivos;
- i) consta indicação dos locais, horários para aquisição e exame do projeto básico, em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento do objeto;
- j) estão estabelecidas as condições de pagamento;
- k) critérios de participação de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte;
- l) exigibilidade de garantia; m) existe instruções e normas para os recursos;
- n) os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- o) os casos de rescisão;
- p) o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- q) a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- r) a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;
- s) foram estabelecidas as condições de recebimento do objeto da licitação, dentre outras.

DESSA FORMA após exame do Edital desta Tomada de Preços, e minuta de contrato a ser celebrado oportunamente, verifica-se que atendem as exigências preconizadas no “caput”, e seus incisos e parágrafos dos artigos 40 e ss da Lei nº. 8.666/93.

**IV- DO PARECER:**

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos.

Ante todo o exposto, à luz das disposições normativas pertinentes, hipótese em que configurando assim o interesse público e a preservação de seu patrimônio, temos que o certame deverá ser engendrado sob a modalidade já referida.

Tomando-se como parâmetro a licitação pela modalidade Tomada de preço, acostada ao processo, manifestamo-nos, portanto, **PELA POSSIBILIDADE JURIDICA EM TESE**, à legalidade da minuta do edital e seus anexos pois encontra-se em conformidade com as exigências preconizadas no “caput”, seus incisos e parágrafos dos artigos 40 e 55 da Lei nº. 8.666/93, e suas alterações. DEVENDO o EDITAL e seus anexos, bem como o respectivo CONTRATO a ser oportunamente celebrado, serem devidamente publicados na imprensa oficial de origem dos recursos financeiros e na Imprensa Oficial

É o parecer, salvo melhor juízo.

Coelho Neto (MA), 08 de fevereiro de 2023.

CLAUDIA MARTA  
MIRANDA DE  
CASTRO SILVA

Assinado de forma digital por  
CLAUDIA MARTA MIRANDA DE  
CASTRO SILVA  
Dados: 2023.02.27 20:11:23 -03'00'

**Claudia Marta Miranda de Castro e Silva**

Assessora Jurídica - OAB/PI 9531

Portaria nº 117/2022 - SEMPLG