

## PARECER JURÍDICO

**PARECER N° 0058/2022 – COJUR/SME**  
**PROCESSO N° P182951/2022**  
**INTERESSADO: Coordenadoria Administrativa da SME**

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Tomada de Preços. Reforma da Biblioteca Municipal de Sobral. Minuta de Edital. Análise jurídica prévia. Aprovação.

### I - DO RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade **TOMADA DE PREÇOS**, tendo como objeto a “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A CONCLUSÃO DA REFORMA DA BIBLIOTECA MUNICIPAL DE SOBRAL/CE”.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Ofício da Secretaria Municipal da Infraestrutura, solicitando a abertura do processo licitatório;
- b) Planilhas Orçamentárias e Projetos;
- c) Requisição e autorização de abertura do processo licitatório pela Coordenadoria Administrativa da SME;
- d) justificativa da necessidade da contratação em tela, da lavra da autoridade competente, *in casu*, a Coordenadoria Administrativa da SME da SME;
- e) termo de referência;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Coordenadoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a SME no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

É o relatório. Passemos a análise jurídica.

## II – DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos **exclusivamente jurídicos** da consulta, **excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.**

Vejamos o que revela o artigo 8º do Decreto Municipal nº 2354, de 14 de fevereiro de 2020, que aprova o regulamento da Secretaria Municipal da Educação de Sobral.

Art. 8º Compete à Coordenadoria Jurídica (COJUR):

**I - realizar análise jurídica de processos e assuntos administrativos que tramitam na Secretaria;**

II - realizar estudos quanto à adoção de medidas de natureza jurídica em decorrência da legislação e jurisprudência existentes, nos assuntos pertinentes a Secretaria;

III - prestar atendimento e consulta ao público acerca dos processos e documentos que se encontram localizados na Secretaria;

IV - elaborar e examinar projetos de lei, decretos e atos inerentes aos serviços da Secretaria;

V - manter atualizado o repositório de jurisprudência e de legislações, especialmente as relativas às atividades da Secretaria;

VI - garantir a uniformização das atividades jurídicas no âmbito da Secretaria;

VII - articular-se com a Procuradoria Geral do Município com vistas ao cumprimento e execução dos processos judiciais e dos atos normativos de interesse da Secretaria;

VIII - acompanhar a participar de audiências em âmbito administrativo, mediante notificação, bem como as judiciais, de acordo com requisição da Procuradoria Geral do Município;

IX - elaborar relatório de suas atividades, quando solicitado;

X - participar do planejamento da SME, em articulação com a direção superior, a gerência superior, assessorias e demais coordenadorias;

XI - coordenar e monitorar as atividades relativas à área jurídica, no âmbito da SME;

**XII - analisar e validar informações, minutas de portarias, decretos, leis, pareceres, pronunciamentos jurídicos, editais de licitação, convênios e contratos firmados pela SME;**

XIII - executar outras atividades correlatas na esfera de sua competência.

Dentro da estrutura interna da Coordenadoria Jurídica da SME existe a Célula de Processos Licitatórios, que é responsável em auxiliar juridicamente, o (a) Coordenador (a) Jurídico (a) da pasta, emitindo, de forma conjunta, os pareceres jurídicos referente à matéria de licitações. Vejamos o que dispõe o art. 11 do Decreto Municipal nº 2354/2020:

Art. 11. Compete à Célula de Processos Licitatórios:

I - verificar a regularidade e legalidade dos procedimentos licitatórios e contratações internas;

II - analisar os editais relacionados às aquisições internas;

**III - emitir pareceres jurídicos e despachos acerca da regularidade dos procedimentos licitatórios e contratações internas;**

IV - acompanhar toda a fase externa junto à Central de Licitações, inclusive analisando juridicamente os recursos administrativos, impugnações e pedidos de esclarecimento, relativos aos procedimentos internos;

V - realizar estudos quanto à adoção de medidas de natureza jurídica em decorrência da legislação e jurisprudência existentes relacionadas aos procedimentos licitatórios;

VI - analisar os procedimentos internos de dispensa e de inexigibilidade de licitação;

VII - analisar juridicamente os processos de adesão às atas de registros de preços, quando a Secretaria seja o órgão interessado.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6:

“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 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)”.

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do ente público assistido.

Presume-se, outrossim, que o setor requisitante, a autoridade consulente/ordenador de despesas tenha competência para praticar os atos da pretendida contratação, zelando ainda

para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

### III - DA ANÁLISE JURÍDICA

Vale dizer, desde logo, que as licitações são regra de decência pública, antes mesmo de serem regra legal. Os Tribunais de Contas, corretamente, têm sido muito rigorosos no que diz respeito aos procedimentos licitatórios. A regra é válida, decente e correta, devendo ser respeitada contra toda fraude e toda incompetência.

Lado outro, as modalidades de licitação diferenciam-se entre si por variações de complexidade nas três primeiras fases (divulgação, proposição e habilitação), mas também pode haver diferenças na fase de julgamento. Tais variações decorrem de peculiaridades relativas à complexidade do objeto da contratação. Como regra, o critério de seleção das diversas modalidades de licitação é econômico. Ou seja, é possível que a contratação de valor relativamente diminuto seja antecedida de licitação em modalidade superior ao valor econômico cabível, isto justamente em virtude da maior adequação da modalidade licitatória em face da complexidade do objeto.

A Lei nº 8.666/93 instituiu as normas para regramento nas licitações e contratos da Administração Pública, preceituando, dentre outras, a modalidade eleita para o certame em comento, vejamos:

Art. 22. São modalidades de licitação:

- I - concorrência;
- II - tomada de preços;**
- III - convite;
- IV - concurso;
- V - leilão.

§ 1º. Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

**§ 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.**

§ 3º. Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que

manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º. Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º. Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

§ 6º. Na hipótese do §3º deste artigo, existindo na praça mais de 3 (três) possíveis interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou semelhante, é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações.

§ 7º. Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no § 3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.

§ 8º. É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo.

**§ 9º. Na hipótese do parágrafo 2º deste artigo, a administração somente poderá exigir do licitante não cadastrado os documentos previstos nos arts. 27 a 31, que comprovem habilitação compatível com o objeto da licitação, nos termos do edital (grifos nossos).**

No caso presente (pedido de abertura de procedimento licitatório na modalidade tomada de preços), podem participar, como regra, os interessados que tiverem obtido seu cadastramento prévio junto ao órgão responsável pela licitação, mas também são admitidos os interessados que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o 3º dia anterior à data do recebimento das propostas.

Com efeito, ao contrário do que ocorre com a concorrência, por exemplo, que tem o exame simultâneo da habilitação de todos os interessados limitado à primeira fase do rito processual, na tomada de preços esta fase é espalhada no tempo. Ou seja, basta o interessado demonstrar sua qualificação por meio de cadastro frente à Administração Pública, desde que respeitados os prazos legais, uma vez que o próprio cadastro equivale à sua habilitação, nos termos dos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93.

Nada demais, é de todo adequado que os requisitos cadastrais sejam conferidos, o que se recomenda desde logo, e assim se demonstre que estão presentes quando da licitação. Os interessados devem prestar declaração neste sentido e submeter-se à conferência administrativa de seus atributos. Isto é, *“não é suficiente que o cadastro seja realizado e*

aprovado perante a Administração, pois é necessário que a qualificação seja mantida no tempo e esteja presente quando da participação no certame<sup>1</sup>.

No tocante aos valores das modalidades licitatórias contidas na Lei nº 8.666/93, estas foram atualizados pelo Decreto Federal nº 9.412 de 18 de Junho de 2018, senão vejamos:

Art. 1º. Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

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);

Considerando que a opção por uma ou outra modalidade de licitação primeiramente deve seguir a regra da Lei no que diz respeito (a) ao valor da contratação, depois (b) a conveniência e (c) a oportunidade, de acordo com as necessidades da Administração, bem assim que, *in casu*, a expectativa orçamentária de custo com as obras específicas é de cerca de **R\$ 1.788.470,07 (um milhão, setecentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e setenta reais e sete centavos)**, conforme orçamento exarado pela Secretaria Municipal da Infraestrutura (SEINFRA), pode-se concluir pela inexistência de óbice legal à abertura e realização do procedimento licitatório na modalidade tomada de preços.

Ademais, no tocante à análise das minutas do edital e do contrato, verifica-se que tais documentos constam no processo.

Cabe asseverar que existe, no âmbito do Município de Sobral, minuta padrão de tomada de preços, de observância obrigatória, cujos termos já foram analisados pela Central de Licitações desta municipalidade, órgão responsável em processar todos os procedimentos relativos à matéria. Por esta razão, a análise dos casos concretos, em regra, limita-se aos itens que se diferenciam da minuta padrão, que devem ser destacados e justificados pela área técnica responsável, a fim de otimizar os trabalhos. No presente caso, nenhuma cláusula se diferenciou da minuta padrão, motivo pelo qual o processo licitatório deve ter continuidade.

<sup>1</sup> *In* LICITAÇÃO PÚBLICA. A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC. Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães. 2012. Ed. Malheiros. p. 106.

#### IV – DA CONCLUSÃO

Portanto, infere-se dos presentes autos, que estão atendidos os requisitos legais básicos inerentes à fase em que se encontra o certame, tanto no aspecto do valor do objeto, bem como no que diz respeito às condições que deverão constar expressamente no edital, na conformidade do que preconiza o artigo 40 da Lei nº 8.666/93. Outrossim, deve-se ressaltar que na minuta do respectivo contrato constante dos autos, estão previstas as cláusulas que, por imperativo legal (cf. Art. 55, do estatuto supra), deverão estar expressamente contempladas.

**ISTO POSTO**, por ser de lei, **OPINA** esta Coordenadoria Jurídica, **favoravelmente**, pela correta adequação jurídica inerente ao presente feito, propondo, por conseguinte, o encaminhamento dos autos ao Exmo. Sr. Secretário da Educação, para considerações.


Empós, remeta-se os autos à Central de Licitações do Município de Sobral para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto.

Salvo Melhor Juízo. É o parecer.

Sobral (CE), 09 de fevereiro de 2022.



**DAYANNA KARLA COELHO XIMENES**  
Coordenadora Jurídica da SME  
OAB/CE nº 26.147



**JOSE RAFAEL MELO NASCIMENTO**  
Gerente da Célula de Processos Licitatórios da SME  
OAB/CE nº 40.288