

PARECER: Nº. 001/2020 – CORJUR/GABPREF

PROCESSO Nº P073948/2019

OBJETO: Análise de edital de procedimento licitatório. Pregão Eletrônico do tipo menor preço por lote. Serviços gráficos.

ENTE INTERESSADO: Gabinete do Prefeito de Sobral - GABPREF

I - RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, tendo como objeto o “Registro de preços para futuras e eventuais contratações, sob demanda, de empresa especializada em serviços gráficos – digital e off set - para produção de material gráfico: serviços de confecção de cartazes, convites, pastas, cartões de visita, entre outros, além de impressão de materiais, e disponibilização da versão digital dos arquivos, conforme as especificações e quantitativos previstos no Anexo I - Termo de Referência”.

A Coordenadoria Administrativa Financeira deste órgão, em suma, justificou o pleito conforme o disposto abaixo:

(...) “Para que a publicidade institucional se torne um instrumento de transparência e controle da Administração Pública pela sociedade, permitindo que a população fiscalize as atividades administrativas e tome ciência das ações da administração municipal, é necessária uma série de serviços e materiais gráficos a serem solicitados e elaborados pela Assessoria de Comunicação da Prefeitura de Sobral.

Além disso, há, ainda, a necessidade de a Prefeitura produzir materiais gráficos utilizados no cotidiano de suas atividades, tais como: certificados, cartazes, convites, cartões de visita, blocos para anotações, no sentido de bem conduzir os eventos realizados pela administração, na busca de uma padronização de material que melhor identifique a Instituição perante o público de interesse.

Nesse sentido, e, levando-se em consideração que esta Assessoria não possui máquinas apropriadas e suficientes para a produção de material gráfico em grande escala, nem na qualidade requerida, é de extrema relevância a aquisição externa do material especificado nesse processo licitatório”. (...)

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

- a) Sistema de Protocolo Único – SPU nº 073948/2019;

- b) Requisição da Coordenadoria de Comunicação do GABPREF e autorização do Chefe do Gabinete;
- c) Justificativa;
- d) Termo de Referência;
- e) Mapa Comparativo de Preços;
- f) Propostas Comerciais, coletadas pelo setor requisitante;
- g) Edital acompanhado dos respectivos anexos (I - Termo de Referência; II – Carta Proposta; III - Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado Menor; IV – Minuta da Ata de Registro de Preços; V – Minuta do Contrato; Anexo VI – Modelo de Declaração de Autenticidade dos Documentos);



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 o Gabinete do Prefeito no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

É o relatório. Passemos a análise jurídica.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

É sabido que pelo princípio da obrigatoriedade a Administração Pública tem como regra o dever de licitar, ressalvadas algumas hipóteses em que o gestor pode prescindir da seleção formal prevista no estatuto licitatório, cujo amparo, inclusive, advém de respaldo jurídico maior, previsto no art. 37, inciso XXI, da CF, *in verbis*:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Na hipótese dos autos, a modalidade eleita pela Administração para a prestação dos serviços especificada no objeto do edital encontra perfeita sintonia com as exigências legais estabelecidas pela Lei nº 10.520/02, que regulamentou a modalidade pregão, assim como com o Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamentou a específica modalidade de pregão eletrônico, cuja legislação em âmbito local foi complementada pelos Decretos Municipais de nºs. 2.026/18 e 2.316/19, além da sintonia com a Lei Complementar nº 123/06, que tratou das garantias estatuídas às MPE's (ME e EPP) e,

subsidiariamente, guardar harmonia com as disposições contidas na Lei Federal nº

- Lei de Licitações de Contratos.

Pois bem! Ainda antes de se falar sobre possibilidade jurídica da utilização do pregão eletrônico, em razão das especificidades do objeto a ser futuramente contratado pela Administração, cumpre inicialmente enumerar as vantagens de se utilizar da modalidade eleita para o caso *sub examine*.

Dentre as diversas vantagens do uso da modalidade pregão elencadas pela doutrina, podem-se destacar: a possibilidade de participação de fornecedores de todo o país, aumentando-se as expectativas da obtenção da melhor proposta com maior economia para a Administração; a diminuição dos riscos de fraude ou conluio entre os participantes, uma vez que pela internet os participantes não saberão entre eles os autores das respectivas propostas, e em tese não poderão negociar entre si; além da inversão de fases do procedimento, onde são analisadas preliminarmente as propostas dos licitantes e somente ao final haverá a habilitação do vencedor, fazendo com que não haja a necessidade de análise de diversos documentos de concorrentes que não serão vencedores ao final do certame.

Ademais, é importante destacar, ainda, a celeridade da fase externa da licitação, com o estabelecimento de prazo de publicação de 08 (oito) dias úteis, julgamento instantâneo, apenas uma fase de recurso, economicidade e transparência, sem falar no fato de não haver limites de valores para a Administração licitar quando pretende contratar bens ou serviços comuns, utilizando-se da referida modalidade.

No presente caso, como se viu, o Gabinete do Prefeito, por meio da Coordenadoria de Comunicação, pretende contratar empresa especializada em serviços gráficos – digital e off set - para produção de material gráfico: serviços de confecção de cartazes, convites, pastas, cartões de visita, entre outros, além de impressão de materiais, e disponibilização da versão digital dos arquivos, tendo sido observado que a Administração manteve cautela na especificação do aludido objeto a ser contratado, o qual não se enquadra nas hipóteses de vedação legal implícita, previstas na Lei Federal nº 8.666/93 para uso de outras modalidades.

Com efeito, o objeto da contratação no pregão eletrônico é a aquisição de bens ou prestação de serviços comuns, conforme dispõem tanto o artigo 1º da Lei Federal 10.520/02, como mais especificamente alude o caput do art. 1º do Decreto Federal nº 10.024, senão veja-se:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Decreto Municipal nº 2.316/19:

Art. 4º As aquisições públicas poderão ser:

I - Setoriais;

II - Corporativas.

§1º As aquisições de bens e serviços comuns a mais de um órgão/entidade deverão ser realizadas preferencialmente de forma corporativa.

§2º As aquisições setoriais serão realizadas sempre que o procedimento licitatório tenha por finalidade atender a atividade finalística do órgão/entidade ou quando a aquisição se destine a atender uma necessidade pontual de um único órgão/entidade.

Lei Complementar nº 123/06:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:

I - à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias;

II - ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias;

III - ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.

IV - ao cadastro nacional único de contribuintes a que se refere o inciso IV do parágrafo único do art. 146, in fine, da Constituição Federal.

Como visto da legislação supra, a hipótese de licitação para contratação por meio da modalidade de pregão eletrônico encontra perfeita sintonia com o ordenamento jurídico,

Como visto da legislação supra, a hipótese de licitação para contratação por meio da modalidade de pregão eletrônico encontra perfeita sintonia com o ordenamento jurídico, uma vez certo que se trata de aquisição pública setorial de um serviço comum - serviços gráficos -, devendo ser atendido ainda o tratamento diferenciado para MPE's previsto na Lei Complementar nº 123/06.

Por bens e serviços comuns entendem-se doutrinariamente como aqueles em que padrões de desempenho, execução e qualidade podem ser definidos de forma objetiva. Geralmente, são fornecidos por diversos produtores ou prestadores de serviços. Nas palavras do Ilustre Doutrinador Marçal Justen Filho:

"(...)o que caracteriza um objeto como comum é a padronização de sua configuração, que é viabilizada pela ausência de necessidade especial a ser atendida e pela experiência e tradição no mercado.

"(...) bem ou serviço comum é aquele que pode ser adquirido, de modo satisfatório, através de um procedimento de seleção destituído de sofisticação, mas aqueles para cuja aquisição satisfatória não se fazem necessárias investigações ou cláusulas mais profundas. Enfim, são comuns os objetos padronizados, aqueles que têm um perfil qualitativo definido no mercado. Mas não apenas os objetos padronizados podem ser reputados como comuns." (JUSTEN FILHO, 2000, p.12-13).

In casu, o objeto a ser contratado pela Administração está previsto dentre os bens de natureza comum, notadamente porque o fornecimento de serviço gráfico poderá ser realizado por qualquer empresa, não havendo exclusividade para tal objeto que se pretende contratar, razão pela qual, juridicamente, a disputa é mais que viável, atendendo aos requisitos estabelecidos pelo ordenamento jurídico na espécie para a utilização da modalidade licitatória pregão eletrônico.

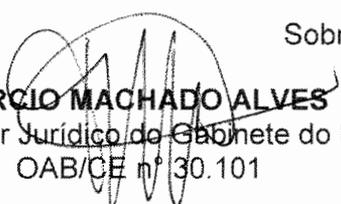
Como visto supra, verifica-se que o processo licitatório se encontra regular sob o aspecto jurídico-formal e atende às exigências legais e doutrinárias, sem a necessidade de qualquer reparo, cumprindo, assim, as disposições contidas no art. 40, da lei 8.666/93, além de guardar fundamento com a doutrina em referência e demais disposições normativas.

Salienta-se, final e oportunamente, que a esta Assessoria Jurídica não compete manifestar-se sobre a conveniência e oportunidade para a celebração do presente ajuste, mas tão somente sobre seus aspectos legais da fase interna até o edital, exatamente como o faz neste momento, de acordo com o entendimento esposado pelo C. STF¹, não podendo deste modo ser responsabilizado como parecerista².

Ex positis, analisando a legalidade da fase interna até o lançamento do Edital de Pregão Eletrônico, esta Coordenadoria Jurídica opina favoravelmente pela continuidade do procedimento licitatório de nº P073948/2019, notadamente pela correta adequação jurídica inerente ao presente feito, na forma da legislação em vigor, especialmente a que rege as licitações e contratos administrativos, desde que rigorosamente respeitados até o final do certame os princípios vinculados à Administração Pública, na forma da Lei, devendo os autos retornarem à Central de Licitação com o presente parecer jurídico para necessário prosseguimento do feito.

É o entendimento, salvo melhor juízo.

Sobral (CE), 17 de janeiro de 2020.


TÉRCIO MACHADO ALVES
Coordenador Jurídico do Gabinete do Prefeito
OAB/CE nº 30.101

DESPACHO:

De acordo com o Parecer nº 001/2020 – CORJUR/GABPREF.



David Gabriel Ferreira Duarte
Chefe do Gabinete do Prefeito

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS. ADOGADO. PROCURADOR. PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: **impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO - Julgamento: 06/11/2002 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 31-10-2003).

² 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).