



**PARECER**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE AMBULÂNCIAS. REGISTRO DE PREÇOS POR ITEM. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI N.º 10.520/2002, DECRETO FEDERAL N.º 10.024/2019, LEI N.º 8.666/1993. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.



**1) RELATÓRIO**

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a aquisição de 06 (seis) veículos Ambulância Tipo A - Simples Remoção Tipo Furgoneta, Simples Remoção Tipo Furgão e Unidade Móvel de Saúde (Suporte Básico e/ou Avançado de Vida), zero quilômetro, destinados a atender as necessidades do Fundo Municipal de Saúde de Trindade/PE, na modalidade **pregão**, em sua forma eletrônica, com adoção de **registro de preços, menor preço por item**, conforme justificativa e especificações constantes no Termo de Referência e seus anexos.

**2) APRECIÇÃO JURÍDICA**

**2.1) Finalidade e abrangência do parecer jurídico**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993:

*Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado,*





contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)

*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.*



Como se pode observar no que dispõe a norma legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

*Enunciado BPC n.º 7*

*A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*

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. O







mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se 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 seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## 2.2) Limites e instâncias de governança

No presente caso, o valor máximo estimado é de **R\$ 1.186.954,00 (um milhão, cento e oitenta e seis mil, novecentos e cinquenta e quatro reais)** e o órgão assessorado declarou que o serviço contratado constitui atividade de custeio.

Reiteramos que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.





### 2.3) Mérito

Para instruir os autos, foi juntado o Termo de Referência, descrevendo os itens a serem contratados, devidamente fundamentado, e da Minuta do Edital, pré-elaborada pela autoridade competente ordenadora de despesa.

Em relação às cotações de preços, é interessante anotar que o Tribunal de Contas da União estabeleceu critérios relevantes para a verificação dos valores de mercado nos seguintes termos:

*(...) a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão n.º 4.013/2008-TCU-Plenário; Acórdão n.º 1.547/2007-TCU-Plenário; Acórdão n.º 3.026/2010-TCU-Plenário).*

Constata-se que ao procedimento aludido não foram utilizados critérios que possam comprometer a contratação, especificamente porque os preços de referência foram obtidos de forma adequada.

O art. 37 – *caput* e inciso XXI – da Constituição Federal estabelece que os entes públicos do país devem obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, devendo as obras, serviços, compras e alienações por parte da Administração serem empreendidas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Corroborar essa base principiológica o disposto no *caput* do art. 3º da Lei n.º 8.666/1993, que além daqueles, estabelece como princípios a igualdade, a probidade administrativa, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo.

Por se tratar de contratação de bens e serviços comuns, a modalidade pregão é oportuna, particularmente por proporcionar maior economia a Fazenda







Pública, vez que permite a apresentação de lances sucessivos a fim de que se alcance o menor e melhor preço.

O emprego do sistema de Registro de Preços é compatível com a determinação do art. 15, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, notadamente porque esse, sempre que possível, deverá ser a opção da Administração Pública.

Nota-se, portanto, que o procedimento ocorreu em concordância com o que estabelece a legislação de regência.

Importante asseverar que fora prevista a dotação orçamentária. Sobre isso o Tribunal de Contas da União, ao se manifestar sobre a matéria, decidiu que ela somente será exigível no momento da formalização do contrato (Acórdãos do TCU n.º 3.146/2004–Primeira Câmara e 1.279/2008–Plenário).

A minuta do edital seguiu as cautelas recomendadas pelas leis federais de n.º 10.520/2002 e 8.666/1993, a saber:

- a) Definição do objeto de forma clara e sucinta, sem particularidades exageradas;
- b) Local onde poderá ser adquirido o edital;
- c) Local, data e horário para abertura da sessão;
- d) Condições para participação;
- e) Critérios de julgamento;
- f) Condições de pagamento;
- g) Prazo e condições para a assinatura do contrato;
- h) Sanções para o caso de inadimplemento; e
- i) Outras especificações ou peculiaridades da licitação.

O texto também inclui as ressalvas quanto aos direitos e faculdades das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), nos termos da Lei Complementar n.º 123/2006 e posteriores alterações.

Em apreço, desprende-se que a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida – Pregão Eletrônico, Menor Preço por Item – com lastro no







art. 1ª da Lei n.º 10.520/2002, por se tratar de bens/serviços comuns, isto é, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado:

*Art. 1º. Para aquisição de bens e serviços comuns poderá ser adotada a licitação na modalidade 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.*

À vista disso, o manifesto deve pormenorizar as quantidades e qualidades dos produtos/serviços que o ente poderá vir a contratar. No entanto, cabe sublinhar que os quantitativos demonstrados não devem ser fixados com base em arbitrariedade ou discricionariedade, pelo contrário, devem ser arranjados de modo confiável, real, factível. A este propósito, comenta Marçal Justen Filho:

*Em uma licitação comum, a Administração tem o dever de fixar, no ato convocatório, as quantidades e as qualidades dos produtos que contratará. A redução ou ampliação de quantidades estão sujeitas aos limites do art. 65, § 1º. A alteração da qualidade não poderá alterar substancialmente o objeto licitado. Num sistema de registro de preços, a Administração estima quantidades máximas e mínimas. Posteriormente, estará autorizada a contratar as quantidades que forem adequadas à satisfação das necessidades coletivas. Isso não significa discricionariedade na fixação de quantitativos, tal como se apontará abaixo. Não se admitem quantificações indeterminadas nem a remessa da fixação do quantitativo à escolha subjetiva da Administração – FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2010, p. 193.*







A minuta contratual atende às regras dispostas no art. 55 e seguintes da Lei n.º 8.666/1993, que definem as cláusulas necessárias aos contratos oriundos de processos licitatórios.

Por oportuno, cabe comentar também o que indica o mandamento do art. 15 do Decreto n.º 7.892/2013 sobre o regime de Registro de Preço:

*Art. 15. A contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o art. 62 da Lei n.º 8.666 de, 1993.*

Assim, compete à Administração, de acordo com o exercício de seu poder discricionário, escolher o meio mais adequado para a formalização do vínculo. Ademais, é conveniente manifestar que o instrumento contratual é obrigatório quando os valores envolvidos, no momento da utilização da Ata de Registro de Preços, condizer às modalidades Concorrência e Tomada de Preços (TCU, Acórdão n.º 1.359/2011-Plenário) ou quando, para qualquer valor, resultem obrigações futuras, inclusive de assistência técnica (art. 62, §4º, da Lei n.º 8.666/1993).

Outrossim, insta sobrelevar que os documentos que formalizam o vínculo contratual, os aditivos e demais ajustes, bem como a ata de registro de preços, deverão ser anexados ao processo, porquanto ele é único e indivisível, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (Decisão n.º 955/2002-Plenário e Acórdãos n.º 1300/2003-Primeira Câmara, 216/2007-Plenário, 338/2008-Plenário).

Por conseguinte, ressalta-se que a pretensa contratação se encontra justificada, instrumento este que foi devidamente aprovado pela autoridade competente.





### 3) CONCLUSÃO

Por todo o exposto, ao fim do exame do Termo de Referência e da Minuta do Edital, verificou-se a regularidade jurídico-formal do instrumento perante a Lei do Pregão e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Nesse sentido, com fulcro nas informações constantes do presente processo, promove-se o visto ao supracitado, consoante os termos do art. 38, Parágrafo Único, da Lei n.º 8.666/1993.

Desse modo, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à conveniência e oportunidade da prática do ato administrativo, opino pela **APROVAÇÃO** do Edital e seus anexos.

**É o parecer**, salvo melhor juízo.

Trindade/PE, 17 de outubro de 2023.

**Cairo Antonino Lima Alencar**

**T OAB/PE nº 59.025**  
**- PERNAMBUCO -**

20 de DEZEMBRO 1963

