

Ofício CPL/PMG nº 210/2023

Gravatá, 19 de Outubro de 2023.

Ilmo. Sr.
Dr. Brasília Antônio Guerra
Procurador Municipal

Através do presente encaminhamos a essa Procuradoria para o devido parecer jurídico quanto à possibilidade de **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE EDIÇÃO, PRÉ-IMPRESSÃO E CONFECÇÃO DE MATERIAIS GRÁFICOS DIVERSOS, TAIS COMO: FICHA CADASTRAL, PAPEL TIMBRADO, CARNÊS DE IPTU – IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO DO ANO DE 2024, COM DADOS VARIÁVEIS PARA OS IMÓVEIS SITUADOS NA ÁREA URBANA E TAMBÉM OS CARNÊS REFERENTES AOS TRIBUTOS MERCANTIS DE 2024, SEJA ISS-FIXO – IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA E TLL – TAXA DE LICANÇA DE LOCALIZAÇÃO, TODOS DO MUNICÍPIO DE GRAVATÁ, NO ESTADO DE PERNAMBUCO**, a fim de atender às necessidades da Secretaria Municipal de Finanças, conforme especificações e estimativas que constituem o Termo de Referência, anexo I do edital.

Sem mais para o momento, deixo minhas mais elevadas estimas e considerações.



Victor Hugo de Menezes

Presidente e Pregoeiro Da Comissão Permanente De Licitação

PARECER JURÍDICO Nº 509/2023

PROCURADORIA MUNICIPAL

Interessado(a): Comissão Permanente de Licitação.

Assunto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EDIÇÃO, PRÉ-IMPRESSÃO, IMPRESSÃO E CONFEÇÃO DE MATERIAIS GRÁFICOS DIVERSOS, TAIS COMO FICHA CADASTRAL, PAPEL TIMBRADO, CARNÊS DE IPTU, DO ANO DE 2024, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Finanças, conforme especificações constantes do Termo de Referência.

Natureza: Consulta

Ementa: contratação de empresa especializada na prestação de serviços de edição, pré-impressão, impressão e confecção de materiais gráficos diversos, tais como ficha cadastral, papel timbrado, carnês de iptu, do ano de 2024. Possibilidade jurídica. Análise da questão à vista dos preceitos contidos na Lei nº 8666/93, Lei 10.520/2002, Decreto Municipal nº 46/2018 e Decreto Federal nº 10.024/2019.

RELATÓRIO

Instada à manifestação desta Procuradoria pela Comissão Permanente de Licitação, nos autos do processo licitatório 168/2023 – pregão eletrônico 084/2023, por meio do ofício CPL/PMG nº 210/2023, referente à consulta sobre a possibilidade de contratação de empresa especializada na prestação de serviços de edição, pré-impressão, impressão e confecção de materiais gráficos diversos, tais como ficha cadastral, papel timbrado, carnês de iptu, do ano de 2024, conforme especificações constantes do Termo de Referência.

É o breve relatório.

Passo a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO

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 estabeleceefetivo 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).

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

O objeto do presente parecer encerra-se na data de hoje, com 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.

No Mérito, A Constituição da República prevê em seu artigo 37, inciso XXI que, salvo exceções previstas em lei, a Administração Pública deve efetuar suas compras mediante processo de licitação, observando, portanto, os princípios da impessoalidade, isonomia, moralidade e da legalidade que norteiam o ente público na condução de suas atividades de eminente interesse público.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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.

O caso em tela se refere à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de edição, pré-impressão, impressão e confecção de materiais gráficos diversos, tais como ficha cadastral, papel timbrado, carnês de iptu, do ano de 2024, conforme as especificações constantes do Termo de Referência e da minuta do Edital.

O objeto licitado é considerado comum, ou seja, aquele cujo padrão de desempenho e qualidade pode ser objetivamente definido pelo edital e por meio de especificação usual de mercado.

Sendo assim, por se tratar de aquisição de serviço comum, o pregão eletrônico é a modalidade que melhor se adequa ao caso em exame. É o que se infere dos artigos 2º e 4º do Decreto Municipal nº 46/2018, que trata do Pregão Eletrônico no âmbito do Município de Gravata.

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for efetuada à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

§1º Consideram-se bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Art. 4º. Para aquisição de bens e serviços comuns será adotada preferencialmente a modalidade pregão, em sua forma eletrônica.

No mais, insta firmar que a fase preparatória do Pregão deve atender às exigências legais previstas no artigo 9º do Decreto Municipal nº 46/2018.

Art. 9º Na fase preparatória do Pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

- I- Definição do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a sua realização;
- II- Elaboração do Termo de Referência pelo órgão requisitante, assinado e datado pela autoridade competente devidamente identificada, contendo a indicação do objeto na forma do inciso anterior e todas as demais informações pertinentes e necessárias à elaboração do edital;
- III- Apresentação de justificativa da necessidade da aquisição pretendida;

IV- Elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;

V- Definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração.

A fase externa do pregão eletrônico, disciplinada nos artigos 16 e seguintes do Decreto Municipal nº 46/2018, bem como no artigo 4º da Lei 10.520/2002, e que compreende as fases da publicação do edital, julgamento e classificação das propostas, da habilitação, adjudicação e da homologação do certame, foi devidamente contemplada e especificada no edital.

A minuta do edital atende aos preceitos legais insculpidos no artigo 40 da Lei 8666/93.

A minuta do contrato, por seu turno, atende às exigências contidas nos artigos 54 e 55 da Lei 8666/93.

O critério de julgamento adotado tem respaldo legal no artigo 45, §1º, inciso I da Lei 8666/93.

Ressalta-se, ademais, que a estimativa de preços para a contratação corresponde a R\$ 45.281,88 (quarenta e cinco mil duzentos e oitenta e um reais e oitenta e oito centavos), valor obtido em conformidade com a Resolução TC. nº 03/2016 do Tribunal de Contas de Pernambuco, sendo compatíveis com os preços usuais de mercado.

No mais, as despesas decorrentes da contratação possuem dotação orçamentária própria, prevista no orçamento do Poder Executivo Municipal de Gravata/PE cuja unidade orçamentária é a Secretaria Municipal de Finanças.

De todo o exposto, estando a documentação em consonância com os preceitos legais contidos no Decreto 46/2018 e nas demais legislações aplicáveis ao caso em exame, é juridicamente viável a abertura de licitação na modalidade pregão eletrônico destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de edição, pré-impressão, impressão e confecção de materiais gráficos diversos, tais como ficha cadastral, papel timbrado, carnês de iptu, do ano de 2024, para atender as necessidades da Secretaria de Finanças, conforme especificações constantes do Termo de Referência.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, analisando o objeto da consulta à luz da Lei 8666/93 e Decreto Municipal 46/2018, **opino pela possibilidade de abertura de licitação na modalidade pregão eletrônico destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de**

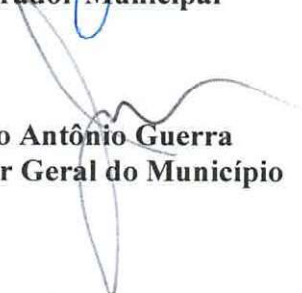
edição, pré-impressão, impressão e confecção de materiais gráficos diversos, tais como ficha cadastral, papel timbrado, carnês de iptu, do ano de 2024, conforme especificações constantes do Termo de Referência e edital.

É o parecer s. m. j.

Gravatá (PE), 23/10/2023.



João Bosco Medeiros de Lima
Procurador Municipal



Brásílio Antônio Guerra
Procurador Geral do Município