PREFEITURA Coelho Neto AMOR AO TRABALHO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: **PR2023.04/CLHO-00425**
REQUERENTE: SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE LIMPEZA HOSPITALAR PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE COELHO NETO – MA
FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: LEIS Nº 8.666/93, Nº 10.520/02, DECRETO FEDERAL Nº 10.024/19 E DECRETO FEDERAL Nº 7892/13.
VALOR MÉDIO ESTIMADO TOTAL: R$ 3.769.660,90 (três milhões, setecentos e sessenta e nove mil, seiscentos e sessenta reais e noventa centavos).

1. RELATÓRIO

Submete-se ao crivo desta assessoria a procedência da análise da minuta de edital e anexos, parte do processo administrativo em epígrafe, com a finalidade de garantir a observância das formalidades legais para que se possa dar prosseguimento aos trâmites legais do pregão eletrônico, sob sistema de registro de preços, para aquisição de bens comuns.

A base normativa primária aplicável ao presente inclui as Lei Nacional nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei Federal nº 10.520, de 07 de julho de 2002, Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 e Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. CABIMENTO DO PARECER

A análise prévia das minutas de editais possui fundamento no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respec.va, 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.

Preliminarmente, importa asseverar que compete a esta assessoria prestar consultoria sob prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspecto relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, ressalvadas as hipóteses teratológicas.

Os limites supramencionados em relação a atividade desta assessoria jurídica se fundamentam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Outrossim, as manifestações desta Assessoria são de natureza opinativa e, desta forma, não vinculantes para o gestor público, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico.

2.2. DO PREGÃO ELETRÔNICO

A doutrina administrativista conceitua licitação como um procedimento administrativo, de observância obrigatória pelos órgãos e entidades da administração pública, em que, observada a igualdade entre os participantes, seleciona a proposta mais vantajosa ao poder público, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários ao bom cumprimento das obrigações elencadas no instrumento convocatório e em seu respectivo contrato administrativo.

Trata-se, portanto, de uma disputa isonômica ao fim da qual será selecionada dentre as propostas apresentadas, aquela que demonstra maior vantajosidade aos interesses da administração para realização de obras, serviços, concessões, alienação, compras, entre outros. Tal premissa, encontra-se expressa na Carta Magna, *in verbis*:

> 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 art. 22 da Lei nº 8.666/1993 lista cinco modalidades de licitação, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

A realização de licitação na modalidade Pregão, por sua vez, encontra respaldo na Lei nº 10.520 de 07 de julho de 2002, e sua forma eletrônica é regulamentada pelo Decreto nº 10.024/2019.

A ele aplica-se subsidiariamente as normas da Lei nº 8.666/93.

O pregão eletrônico é uma das formas de realização da modalidade licitatória de pregão, apresentando as regras básicas do pregão presencial com procedimentos específicos, caracterizando-se especialmente pela ausência da "presença física" do pregoeiro e dos demais licitantes, uma vez que toda interação é feita por meio de sistema eletrônico de comunicação pela internet, tendo como importante atributo a potencialização de agilidade aos processos licitatórios, minimizando custos para a Administração Pública.

O uso e a aplicabilidade do pregão, na forma eletrônica, proporcionam grandes vantagens aos entes públicos, notadamente em virtude de suas características de celeridade, desburocratização, economia, ampla divulgação, publicidade e eficiência na contratação.

Assim, dadas as vantagens do pregão eletrônico, o Decreto n° 10.024, de 20 de setembro de 2019, tornou obrigatória a utilização da modalidade eletrônica para aquisição de bens e serviço comuns, *in verbis*:

> Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a **aquisição de bens e a contratação de serviços comuns**, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

> § 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é **obrigatória.** (grifo nosso)

Porém, a obrigatoriedade estabelecida poderá ser afastada, em caráter excepcional, mediante prévia justificativa da autoridade competente, estribada na inviabilidade técnica ou na desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica, conforme dicção do §4º, do art. 1º, do Decreto nº 10.024/2019:

> § 4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o caput ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.

Noutro giro, a modalidade ora estudada não será aplicada nas seguintes situações:

> Art. 4º O pregão, na forma eletrônica, não se aplica a:
> I – contratações de obras;
> II - locações imobiliárias e alienações; e
> III - bens e serviços especiais, incluídos os serviços de engenharia enquadrados no disposto no inciso III do caput do art. 3º.

Outrossim, é de importante registro que o Pregão se destina exclusivamente à aquisição de bens e serviços comuns. Nesse sentido, a Lei nº 10.520/02, em seu art. 1º, bem como o Decreto nº 10.024/2019, no art. 3º, definem o conceito de "bens e serviços comuns", a saber:

> **Lei nº 10.520/02**
> 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 nº 10.024/2019**
> Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

> II - bens e serviços comuns - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;
> (...)
> § 1º A classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica.

Desta feita, conclui-se que os bens e serviços comuns são aqueles que: (a) tenham um padrão de desempenho e qualidade; (b) tal padrão de desempenho e qualidade possa ser objetivamente definido no edital; e (c) tal objetividade resulte de especificações usuais no mercado.

Do texto normativo, depreende-se, ainda, que enquadramento do bem ou serviço a ser licitado na modalidade pretendida é tarefa de índole técnica. Sendo que tal assertiva é corroborada pela previsão constante no art. 3º, §1º, do Decreto nº 10.024/2019. Confira-se:

> § 1º A classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica.

2.3. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Registro de Preços encontra previsão no art. 15, II, da Lei nº 8.666/1993 como procedimento a ser utilizado preferencialmente para as compras realizadas pela Administração Pública. Contudo, o Decreto Federal nº 7.892/2013, ao regulamentar o dispositivo, previu a sua utilização para além da aquisição de bens, autorizando a adoção nas contratações de serviços.

Impende registrar que o sistema de registro de preços tem como objetivo primordial facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento licitatório.

Nos termos dos parágrafos do art. 15 da Lei nº 8.666/1993, o registro de preços deve observar (i) a efetivação prévia de ampla pesquisa de mercado (§ 1º); (ii) a publicação trimestral dos preços registrados para orientação da Administração, na imprensa oficial (§ 2º); (iii) a regulamentação por decreto, com observância das peculiaridades regionais e; (iv) a informatização, quando possível, do sistema de controle originado no quadro geral de preços.

No âmbito Federal, o Sistema de Registro de Preços foi regulamentado pelo Decreto nº 7.892/13.

A utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP no caso em ora apreciado encontra amparo legal no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, que estabelece, de forma não exaustiva, as hipóteses mais frequentes de adoção preferencial do SRP, destacando-se os incisos I e II do dispositivo em questão.

Insta observar a conformidade da realização desta modalidade à luz do dispositivo em comento e em consonância, também, com a Lei 8.666/93 em seu artigo 15, inciso II e §§ 1º a 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, como também está prevista no art. 11 da Lei nº 10.520/02, vejamos:

> Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

É importante frisar que o Sistema de Registro de Preços - SRP não é uma modalidade de licitação como as previstas no art. 22 da Lei n° 8.666/1993 e no art. 1° da Lei n°.10.520/02 e sim uma maneira de realizar aquisições de bens e contratações de serviços de forma parcelada, para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo, dentre outras possibilidades previstas no Decreto nº 7.892/2013 onde a Administração Pública não fica obrigada a contratar.

Assim, resta claro que estão presentes a legalidade para que o procedimento seja realizado na modalidade Pregão Eletrônico, mediante Sistema de Registro de Preços.

2.4. DA FASE INTERNA DO PREGÃO

O Pregão se desenvolve em uma fase interna, comum a todas as modalidades de licitação, na qual são praticados atos relacionados à delimitação dos termos que serão contratados, e em uma fase externa, que se inicia com a publicação do instrumento convocatório e termina com a assinatura do contrato.

Assim, resta claro que estão presentes a legalidade para que o procedimento seja realizado na modalidade Pregão Eletrônico, mediante Sistema de Registro de Preços.

> Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
> I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
> II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;
> III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e
> IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.
> § 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

Deve -se também, ser observado na fase preparatória da Licitação na modalidade pregão eletrônico, os pressupostos trazidos no Artigo 8° do Decreto Federal n° 10.024/2019, senão vejamos:

> Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:
> I - estudo técnico preliminar, quando necessário;
> II - termo de referência;
> III - planilha estimativa de despesa;
> IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - autorização de abertura da licitação;
VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
VII - edital e respectivos anexos;
VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso.

Em análise das documentações acostados ao procedimento administrativo em questão, verifica-se que a priori encontram-se atendidas tais exigências quanto a fase interna e no que se refere a dotação orçamentária, nos termos do art. 7º, § 2º do Decreto n° 7.892/2013, na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, a qual somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Ou seja, diante do já destacado anteriormente, a melhor técnica jurídica orienta pela possibilidade da realização do Pregão na forma eletrônica.

Observo ainda, que a minuta de edital encartado aos autos atende ao que determina o art. 40 da Lei nº 8.666/93 trazendo no seu preâmbulo o número de ordem, a sua modalidade, o tipo de licitação, bem como a menção de que o procedimento será regido pela Lei 10.520/2002, Lei nº 8.666/93 e ainda os benefícios previstos na Lei Complementar n° 123/2006 que trata de benefícios e diferenciado tratamento às Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, Decreto n° 7.892/2013 e Decreto n° 10.024/2019. Além, é claro, do local, dia e horário para recebimento dos documentos e propostas de preço.

Não obstante, constam ainda: o objeto da licitação; os prazos e condições para assinatura de contrato; as sanções para o caso de inadimplemento; as condições de participação das empresas e a forma de apresentação das propostas; os critérios de julgamento; formas de contato com a Comissão Permanente de Licitação - CPL para esclarecimento, protocolo de impugnações e recursos administrativos; condições de pagamento, critério de aceitabilidade das propostas de preço; critérios de reajustes; e, relação dos documentos necessários a habilitação e a minuta do contrato, satisfazendo também o previsto no Art. 3° do Decreto n 10.024/2019.

A pesquisa de preços será realizada da forma mais ampla possível e deverá ser composta de, no mínimo, 03 valores válidos, além de contemplar todas as características do objeto, incluindo referência à marca e especificações exclusivas, quando cabível.

A pesquisa de preços não cumpre apenas o papel de estipular o valor estimado ou máximo da licitação. Ao contrário, ela influencia em todo o processo de contratação e justamente por isso é indispensável e é imprescindível que seja feita adequadamente.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

Diante do que consta dos autos estão presentes os requisitos necessários ensejadores do prosseguimento do processo licitatório em apreço, dando o mais amplo acesso aos interessados à disputa pela contratação presente, portanto, o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratados, sempre em busca da melhor oferta para a Administração.

Assevera a lei que os órgãos ou entidades responsáveis, em cada esfera de poder, deverão fazer constar dos editais de licitação e dos instrumentos contratuais as cláusulas necessárias à aplicabilidade e cumprimento da Lei.

3. CONCLUSÕES

Ante o exposto, as aquisições de bens comuns mediante pregão eletrônico, sob sistema de registro de preço, deverão se amparar nas recomendações ofertadas no bojo deste Parecer, opinamos pela APROVAÇÃO da Minuta de Edital e Contrato, uma vez que guardam conformidade com a legislação em vigor, que rege as licitações e contratos administrativos.

É o entendimento, salvo melhor juízo.

Coelho Neto (MA), 11 de julho de 2023.

Ingrid Giselli Nunes Pereira
Assessora Jurídica - OAB/PI 19.227
Portaria nº 12/2023 - SEMPG

INGRID GISELLI NUNES PEREIRA
Assinado de forma digital por INGRID GISELLI NUNES PEREIRA
Dados: 2023.07.11 15:01:57 -03'00'