

À

***Assessoria Jurídica da Comissão Central de Licitação***

Senhor Assessor,

Pelo presente, estamos encaminhando a V.Sa., para exame e aprovação, através de parecer, a minuta do edital de licitação e seus anexos, inclusive minuta de contrato, originada dos Processos Administrativos nº. 03808/2022 conforme preceitua o artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Comissão Central de Licitação da Prefeitura Municipal de Caxias, Estado do Maranhão, em 09 de janeiro de 2023.



**Francisco Vas da Silva**  
Pregoeiro  
Mat. 10238-1

**+0CONSULENTE: COMISSÃO CENTRAL DE LICITAÇÃO  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 3808/2022 - SMS**

## 1. DO RELATÓRIO

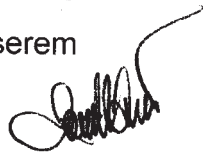
A **COMISSÃO CENTRAL DE LICITAÇÃO** solicitou, em 09 de janeiro de 2023, análise da **regularidade da abertura das etapas do processo administrativo de licitação**, na modalidade **Pregão Eletrônico para Formação de Registro de Preços** para a futura aquisição de *medicamentos*, para atender às necessidades da Rede Municipal de Saúde do município de Caxias - MA.

Constam dos autos os seguintes documentos: Ofício n.º 392/2022/SMS, datado de 09 de setembro de 2022 e assinado pela Secretária Municipal de Saúde, a Sra. Mônica Cristina Santos Gomes; Termo de Referência; Orçamento Estimativo, datado de 06 de janeiro de 2023 e assinado pelo Sr. Jackson da Silva Vale; Dotação Orçamentária, assinada pelo Secretário Adjunto de Finanças, o Sr. Roosevelt dos Reis Lobão Filho, em 06 de janeiro de 2023; Autorização Orçamentária assinada pela Secretária Municipal de Saúde, a Sra. Mônica Cristina Santos Gomes, datada de 06 de janeiro de 2023; Autuação do processo, informando a modalidade de licitação, a saber, Pregão Eletrônico - SRP, assinada pelo Presidente da CCL, Sr. Othon Luiz Machado Maranhão bem como os demais membros da Comissão em 09 de janeiro de 2023. Acompanham, ainda, minutas do edital, do contrato, dentre outros documentos.

Este é em síntese o relatório, pelo que se passa a opinar na forma abaixo:

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Preambularmente, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.



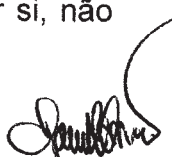
Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais administrativos epigrafados restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos<sup>1</sup>.

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.

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

Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do procedimento.



<sup>1</sup> Conforme Enunciado n° 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, "o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade."

Finalmente, é nosso dever 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 prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Feitas estas considerações, passo a análise.

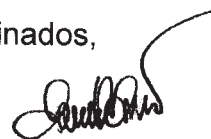
### **DO PREGÃO – Pregão Eletrônico**

O **pregão é a modalidade de licitação**, realizada de forma **presencial** ou **eletrônica**, através da qual a Administração Pública seleciona a melhor oferta, visando à contratação de bens e serviços comuns.

Foi implantado no Brasil pela Medida Provisória n°. 2.026 de 2000 apenas no âmbito da União Federal. Tal Medida Provisória foi reeditada dezoito vezes com alterações. Posteriormente, em 18 de julho de 2002 foi publicada a Lei. n°. 10.520, que instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios nova modalidade de licitação denominada pregão.

A Lei n°. 10.520/02 possibilitou a realização de duas espécies de pregão, o presencial e o eletrônico. O primeiro se caracteriza pela presença, em ambiente físico, dos agentes da Administração e dos interessados em participar ou acompanhar o processo licitatório. O segundo se processa em ambiente virtual, mediante a utilização da tecnologia de informação (Internet).

No âmbito federal o pregão presencial é regulamentado pelo Decreto n°. 3.555 de 8 de agosto de 2000 e o eletrônico, pelo Decreto n° 10.024 de 20 de setembro de 2019, entrando em vigor dia 28 de outubro de 2019, revogando assim os Decretos n° 5.450 de 31 de maio de 2005 e o n° 5.504 de 05 de agosto de 2005. Cabe aos Estados e Municípios formularem regulamentação própria, subordinados, evidentemente, às orientações e diretrizes traçadas pela Lei 10.520/02.



A União através do Ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia publicou a Instrução Normativa nº 206 de 18 de outubro de 2019, estabelecendo prazos para que os Órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, Municipal, Distrital, direta ou Indireta, se utilizem de forma obrigatória a modalidade Pregão Eletrônico ou a Dispensa Eletrônica quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias como Convênios e contrato de repasse com intuito de adquirir bens ou contratações de serviços comuns. Cabendo a esse Ente Municipal o prazo para implantação estabelecido no artigo 1º, II da IN nº. 206/19, sendo de até o dia 03 de fevereiro de 2020, conforme preceitua os artigos 52 e 59 do Decreto nº. 10.024/2019.

O pregão é a sexta modalidade de licitação, agregando-se às modalidades definidas na Lei nº. 8.666 de 1993, quais sejam, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Não existe hierarquia entre a Lei nº. 8.666/93 e a Lei nº. 10.520/02 que instituiu o pregão. Além disso, em se tratando de pregão, a Lei nº. 8.666/93 será utilizada subsidiariamente, ou seja, sempre que houver omissão.

**O artigo 1º do Decreto nº. 10.024/19 regulamenta que o pregão na modalidade Eletrônica, foi criado 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 qual continua a descrição de “bens e serviços comuns”, definidos, de forma um tanto quanto imprecisa, como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”, preceituado no artigo 3º, II do referido Decreto.

Muito se discute sobre a abrangência da aplicação deste instrumento licitatório, como vinha sendo analisado sua interpretação ao artigo 1º da Lei nº.10.520/02, tendo na doutrina interpretações tanto restritivas quanto ampliativas. No entanto, pode-se afirmar, com certa tranquilidade, que bens e serviços comuns são aqueles que não demandam significativas exigências técnicas e que podem ser encontrados com facilidade no mercado.

Deve-se ressaltar ainda que, o **pregão para o registro de preços** não apresenta maiores diferenças em relação aos demais. Portanto, a licitação para promover registro de preços segue, em linhas gerais, a mesma sistemática de uma licitação comum.

Registra-se que, a contratação por meio do Sistema de Registro de Preços encontra-se prevista no inciso I do § 3º do art. 15 da Lei nº. 8.666/1993 que estabelece, também, as regras gerais acerca do funcionamento do Sistema. A Lei nº. 10.024/2019 menciona a utilização do SRP, para que seja feito o procedimento licitatório na modalidade escolhida, ou seja, Pregão Eletrônico, para aquisição de bens e serviços comuns, do tipo menor preço, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital.

No caso do processo ora em análise, importa mencionar ainda que, em se tratando de licitação para registro de preços, fica dispensada a apresentação de dotação orçamentária, nos termos do **Art. 7º, § 2º, do Decreto 7.892/2013, in verbis:**

**§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.**

**Portanto, a modalidade escolhida se amolda ao Princípio da Legalidade, do Decreto nº. 10.024/2019, tendo em vista que os bens a serem licitados enquadram-se no conceito de comuns.**

#### **DA FASE INTERNA DO CERTAME:**

Verifica-se que restaram parcialmente atendidos os pressupostos impostos pela norma trazida pelo Art.8º da Decreto nº. 10.024/19, que regulamenta a fase preparatória dessa modalidade de licitação, *in verbis*:

“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, conforme o caso; [...]"

Pelo rol de documento acostados ao procedimento alhures mencionado, devidamente analisado por esta assessoria consultiva, verifica-se que a priori encontram-se atendidas tais exigências quanto a fase interna.

#### DA FASE EXTERNA DO CERTAME:

Resta doravante necessário verificar o atendimento dos requisitos da fase externa do certame para deflagração do processo licitatório, mormente o Edital do certame e seus anexos.

Quanto ao Edital do certame, isso pela minuta ofertada a esse órgão consultivo, vislumbra-se atendimento do disposto no Art. 20 do Decreto n°. 10.024/2019, *fine*:

"Art. 20. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação.

Parágrafo único. Na hipótese de que trata o § 3º do art. 1º, a publicação ocorrerá na imprensa oficial do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação."

Para efeito do que deverá conter no Edital o artigo 3º do mesmo Decreto legal, preceitua:

“Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - aviso do edital - documento que contém:

- a) a definição precisa, suficiente e clara do objeto;
- b) a indicação dos locais, das datas e dos horários em que poderá ser lido ou obtido o edital; e
- c) o endereço eletrônico no qual ocorrerá a sessão pública com a data e o horário de sua realização;

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;

III - bens e serviços especiais - bens que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns, nos termos do inciso II;

IV - estudo técnico preliminar - documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência;

V - lances intermediários - lances iguais ou superiores ao menor já ofertado, porém inferiores ao último lance dado pelo próprio licitante;

VI - obra - construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem imóvel, realizada por execução direta ou indireta;

VII - serviço - atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da administração pública;

VIII - serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado;



IX - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf - ferramenta informatizada, integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, disponibilizada pelo Ministério da Economia, para cadastramento dos órgãos e das entidades da administração pública, das empresas públicas e dos participantes de procedimentos de licitação, dispensou inexigibilidade promovidos pelos órgãos e pelas entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - Sisg;

X - sistema de dispensa eletrônica - ferramenta informatizada, integrante da plataforma do Siasg, disponibilizada pelo Ministério da Economia, para a realização dos processos de contratação direta de bens e serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia; e

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado;
3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

b) o critério de aceitação do objeto;

c) os deveres do contratado e do contratante;

c) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;

d) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;

e) o prazo para execução do contrato; e

f) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

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

§ 2º Os bens e serviços que envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica, caso possam ser definidos nos termos do disposto no inciso II do caput, serão licitados por pregão, na forma eletrônica.”

Portanto, há legalidade quanto a escolha da modalidade e maneira de sua execução. Quanto à análise da minuta do termo do contrato face às exigências albergadas no Art. 55 da Lei 8.666/1993, havendo necessidade de sofrer algumas adequações, será objeto de apreciação quando do surgimento da pretensão de contratar.

### 3. DA CONCLUSÃO

Dá análise das condições estabelecidas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços, conclui-se que foram observadas, na totalidade, as disposições consubstanciadas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no Estatuto da Modalidade Pregão, bem como as estabelecidas nos Decretos nº 7.892/13 nº 10.024/2019, assim, efetuada a análise minuciosa dos autos, mais precisamente das **minutas do edital e do contrato**, esta Assessoria Jurídica, em conformidade com o art. 38, parágrafo único, da lei nº 8.666/93 c/c Artigo 9º da lei 10.520/2002, **opina** no sentido da regularidade de seu conteúdo, haja vista encontrarem-se de acordo com as disposições legais pertinentes ao processo licitatório.

Este é o parecer **OPINATIVO**, salvo melhor juízo que fica submetido à apreciação e autorização superior.

Caxias/MA, 11 de janeiro de 2023.



**Raimundo Vilanova Assunção Neto**

Coordenação Jurídica – CCL

OAB/MA 19.743