



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

Vigia de Nazaré, 29 de agosto de 2019.

PARECER Nº 348.08/2019 – PGMVDN

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E
CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO.
PARECER JURÍDICO. MINUTA DO EDITAL E
SEUS ANEXOS.**

Versam os presentes autos sobre o Processo Administrativo que veio a esta Procuradoria para análise jurídica da Minuta do Edital e seus anexos, referentes ao procedimento licitatório a ser realizado na modalidade Pregão Eletrônico SRP nº 9/2019 – 035- SEMSA que versa sobre Registro de Preços visando a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE LIMPEZA E HIGIENE HOSPITALAR PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO HOSPITAL MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ-PA.**

Cumprido esclarecer primeiramente, que o presente parecer é elaborado para atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 38¹ da Lei nº. 8.666/1993 e art. 30², inciso IX do Decreto nº. 5.450/2005, sendo para tanto a análise restrita a verificação de conformidade do edital e seus anexos, quanto ao aspecto jurídico formal da licitação, sem adentrar, portanto, nos aspectos técnicos e econômicos ou, ainda, exercer juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

Instruem os autos até a presente análise: 1) Ofício nº 470/2019 – SEMSA solicitando abertura do processo licitatório e informando dotação orçamentária; 2) Termo de Referência; 3)

¹ 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.

² Art. 30. O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:

(...)

IX- Parecer jurídico;

(...)



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

Despacho Gabinete ao Setor de Licitação encaminhando autos para abertura de processo licitatório; 4) Despacho SEMAD ao Setor de Compras para cotação de preços; 5) Despacho Coordenadoria de Compras à SEMAD encaminhando cotação das empresas; 6) Mapa Comparativo de Preços dos Fornecedores; 7) Despacho SEMAD ao Setor de Contabilidade solicitando manifestação sobre a existência de recursos orçamentários; 8) Despacho Setor de Contabilidade à SEMAD informando a existência de crédito orçamentário; 9) Despacho SEMAD à SEMSA solicitando Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; 10) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; 11) Autorização para abertura do procedimento licitatório; 12) Despacho SEMAD a SELIC apresentando processo para abertura de procedimento licitatório; 13) Portaria nº 549/2018 designando pregoeiros e equipe de apoio; 14) Portaria nº 566/2018 incluindo servidor para compor equipe de apoio; Autuação do Processo Licitatório; 15) Despacho do pregoeiro encaminhando processo a PGM para análise da minuta do edital e seus anexos; 16) Minuta do edital e seus anexos.

É o breve relatório. Passo a apreciar a questão.

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

A licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal na legislação infraconstitucional.

Neste sentido Alexandre Mazza aduz que:

A licitação é um procedimento obrigatório que antecede a celebração de contratos pela Administração Pública. A razão de existir de exigência reside no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem as empresas privadas. Os imperativos da isonomia, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público, que informam a atuação da Administração, obrigam à realização de um processo público para a seleção imparcial da melhor proposta, garantindo iguais condições a todos que queiram concorrer para a celebração do contrato.³

³ MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. Editora Saraiva, 2ª Edição.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

Observa-se que definir um procedimento licitatório é garantir a moralidade dos atos administrativos e a adequada e melhor aplicação do erário, bem como a valorização da livre iniciativa pela igualdade na oportunidade de prestar serviços, comprar ou vender ao Poder Público.

A Lei 10.520/02 instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

A escolha do pregão como modalidade de licitação destina-se à aquisição de bens e serviços comuns. A natureza “comum” não é atributo congênito do bem ou serviço, tampouco se confunde com aquele objeto portador de características técnicas complexas. O conceito de bens e serviços comuns leva em consideração, especialmente, a sua disponibilidade e a padronização do bem ou serviço. Ou seja, são comuns os bens ou serviços que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos no edital, com base em especificações usuais no mercado.

Deste modo, a modalidade escolhida, está em perfeita consonância com os ditames da legislação aplicada, pois como é cediço, o Pregão Eletrônico se destina a aquisição e a serviços de natureza comum, admitindo a participação de qualquer interessado, desde que preencham todas as normas constantes no Edital.

O pregão eletrônico é regulamentado pelo Decreto nº. 5.450/2005, no qual disciplina que:

Art. 1º - A modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, de acordo com o disposto no § 1º do art. 2º da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, e submete-se ao regulamento estabelecido neste Decreto.

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

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 feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

Por conseguinte, passando a análise quanto a formalização do processo, o procedimento administrativo instaurado para a realização da licitação na modalidade Pregão Eletrônico, cuja regulamentação consta na Lei nº 10.520/02 e Decreto nº. 5.450/2005 está instruído até a presente fase com a autuação do processo licitatório, contendo, ainda a indicação do objeto da licitação e a



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

existência de recurso orçamentário próprio para a despesa, designação do pregoeiro e equipe de apoio o edital e seus respectivos anexos.

Nota-se que objeto da aquisição pretendida se adequa ao que estipula o art. 1º e Parágrafo Único da Lei nº 10.520/2002, estando atendidos ao disposto no inciso II do art. 3º da mesma Lei, no que diz respeito a definição do objeto, vejamos:

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.

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

Quanto a análise jurídica da Minuta do Edital, nota-se que integram o mesmo o anexo I – Minuta do Termo de Referência; anexo II – Especificação do material e composição dos lotes; anexo III – Orçamento Estimativo; anexo IV – Minuta da Ata de Registro de Preços; anexo V – Minuta do Contrato.

No preâmbulo da Minuta do Edital, verifica-se que consta o número de ordem em série anual, a interessada em licitar, qual seja a Secretaria Municipal de Saúde por intermédio de seu pregoeiro, externando a realização de licitação, na modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preços, a indicação da legislação pertinente que fundamentará o ato, bem como indicando inclusive o local, dia e hora para realização da Sessão Pública, conforme exige o art. 40 da Lei nº. 8.666/90.

Observa-se ainda que na Minuta do Edital o objeto que se pretende licitar está descrito de forma clara; contendo ainda o local onde o mesmo poderá ser adquirido; condições para participação; critérios para encaminhamento da proposta; local, data e hora para a abertura da sessão; classificação das propostas; formulação dos lances; aceitação das propostas; sanções para o caso de inadimplemento; outras especificações ou peculiaridades da licitação. Pelo que a análise da presente Minuta do Edital se aprofundará especificamente em critérios que carecem atenção e/ou alterações para melhor atender os preceitos da legislação pertinente a seguir:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

▶ Sugere-se na folha de rosto da minuta do edital, corrigir o valor base do Patrimônio Líquido, tendo em vista ser 10% do valor estimado.

▶ Para fins de adequação de modo a evidenciar que o órgão responsável pela condução da licitação, neste caso concreto, é a Secretaria Municipal de Administração, sugere-se o seguinte texto para a parte inicial do preâmbulo da Minuta do Edital:

“O Município de Vigia de Nazaré, neste ato se fazendo representar pela Secretaria Municipal de Saúde – SEMSA, gestora do Fundo Municipal de Saúde por intermédio do Pregoeiro, designado pela Portaria.....”

▶ Nos itens 12.2 e 27.1 desta minuta do edital substituir “Secretarias e Fundos Municipais de Vigia de Nazaré” por “Secretaria Municipal de Saúde de Vigia de Nazaré”.

▶ Cumpre ressaltar que, nos termos do art. 2º, inciso III, do Decreto nº. 7.892/2013, aplicado subsidiariamente a esfera municipal - “Órgão Gerenciador é o órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente”.

Desta forma, entendendo ser o Órgão Gerenciador a Secretaria Municipal de Saúde, a minuta deverá ser revista de forma que, onde faz referência a “Secretaria Municipal de Administração” substituir por “Secretaria Municipal de Saúde de Vigia de Nazaré/PA.”

No tocante a análise do anexo I da Minuta do Edital denominado Termo de Referência, o art. 9º do Decreto 5.450/2005, assim dispõe:

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

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

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 a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e

VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

§ 1º - A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoião, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.

§ 2º - O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Analisando o dispositivo legal acima, observa-se que o Termo de Referência foi elaborado pelo órgão requisitante, dispondo sobre o objeto de forma precisa e clara de modo a não dar margem a frustração da competição, bem como de sua realização.

Convém destacar o inciso II do dispositivo referenciado acima exige a aprovação do Termo de Referência pela autoridade competente, sendo que o § 1º do mesmo dispositivo impõe que sejam indicados os elementos técnicos que sustentam o ato de aprovação, referindo-se, ainda, aos elementos contidos no orçamento estimativo elaborado pela administração.

Carece atenção que o Termo de Referência aprovado pela autoridade competente, caso venha a ser alterado, deverá ser reproduzido de maneira idêntica no Anexo I do Edital, uma vez que este àquele corresponde.

► **Sugere-se inserir no item 3 desta minuta do Termo de Referência, o item 2 da Cláusula Sexta da minuta do contrato.**

► **Sugere-se inserir no item 8 (DA LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO), os itens 2, 3, 4, 5 e 6 da Cláusula Décima Terceira da minuta contratual.**

► **Sugere-se a confecção de mais um item dispondo sobre “RECEBIMENTO DOS MATERIAIS”, conforme Cláusula Oitava da minuta do contrato.**

Com relação a análise da minuta da Ata de Registro de Preços que é “documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas”, constatou-se a observância dos requisitos mínimos necessários que devem constar na ata de registro de preços, fazendo-se apenas a recomendação a seguir:

► **Sugere-se também que seja vinculado como autoridade competente para assinar a Ata de Registro de Preços a Secretaria Municipal de Saúde.**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

Finalmente, antes de adentrar a análise da Minuta do Contrato, cabe destacar que contratos administrativos regulam-se por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, assim devem obedecer a diversas formalidades quanto a sua formação e composição.

O contrato deve ser composto por diversas cláusulas dentre as quais serão fixados o objeto, a vigência, o valor, os prazos, a dotação orçamentaria. Além de estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, bem como as penalidades aplicadas no caso de descumprimento, dentre outras.

A este respeito o art. 55 e incisos da Lei 8.666/93 institui as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo, vejamos:

- Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
- I - o objeto e seus elementos característicos;
 - II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
 - III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
 - IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
 - V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
 - VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
 - VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
 - VIII - os casos de rescisão;
 - IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
 - X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
 - XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
 - XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
 - XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Primeiramente, cabe ressaltar que objetivando adequar a parte inicial do texto da ementa da Minuta do Contrato, sugere-se o que segue:

**“TERMO DE CONTRATO Nº. _____/20____ QUE ENTRE SI CELEBRAM O
MUNICÍPIO DE VIGIA DE NAZARÉ, ATRAVÉS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE,**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

GESTORA DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE E EMPRESA _____ VISANDO A CONTRATAÇÃO DE.....”

No tocante a minuta do contrato em anexo, observa-se que esta composta da seguinte maneira:

- Preâmbulo: constando as informações do órgão/entidade Contratante e Contratado e informações sobre a modalidade de licitação utilizada;

- **Cláusula 1ª:** descreve o objeto que se pretende contratar;

OBS: Sugere-se elencar as especificações do Anexo II do Edital.

- **Cláusula 2ª:** discrimina o valor total da contratação;

- **Cláusula 3ª:** dispõe sobre o crédito pelo qual correrá a despesa;

- **Cláusula 4ª:** relaciona o prazo e o local de entrega dos materiais;

- **Cláusula 5ª:** relaciona o prazo da vigência do instrumento contratual;

- **Cláusula 6ª:** dispõe sobre a validade dos produtos e a garantia de execução do contrato;

- **Cláusula 7ª:** destaca as obrigações e encargos das partes;

- **Cláusula 8ª:** trata do recebimento dos materiais;

- **Cláusula 9ª:** discrimina a forma de acompanhamento e fiscalização do contrato;

- **Cláusula 10ª:** destaca as hipóteses de alteração contratual com base no art. 65 da Lei 8666/93.

- **Cláusula 11ª:** elenca as hipóteses de rescisão do contrato pelas partes contratantes, conforme arts. 77, 78, 79 e 80 da Lei nº. 8.666/93;

- **Cláusula 12ª:** descreve a legislação que fundamentará e regerá o contrato;

- **Cláusula 13ª:** discrimina a forma e o prazo para pagamento, mediante apresentação de nota fiscal/fatura do fornecimento;

- **Cláusula 14ª:** dispõe sobre as sanções administrativas impostas pelo descumprimento das condições estabelecidas, nos moldes da Lei nº. 10.520/2002 e Lei nº. 8666/93;

OBS: Sugere-se no item 3.2 substituir “Prefeitura Municipal de Vigia de Nazaré” por “Secretaria Municipal de Saúde de Vigia de Nazaré”

- **Cláusula 15ª:** trata das formas e percentuais de acréscimos e supressões, conforme art. 65, da Lei nº 8.666/93.

- **Cláusula 16ª:** trata da necessidade de publicação na forma da Lei nº 8.666/93;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

• **Cláusula 17ª:** discrimina o foro eleito para dirimir qualquer questão referente ao contrato.

Contudo, observa-se que a referida minuta está em conformidade com o que determina o artigo acima citado, visto que cumpriu os principais requisitos exigidos quanto as suas formalidades e composição das cláusulas que se fazem necessárias para a elaboração de um contrato.

No entanto, é nosso dever salientar que as observações feitas ao longo deste parecer é em prol da segurança da própria autoridade licitante 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.

Ante ao exposto, visando à obediência à Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002, Decretos nº 5.450/2005 e 7.892/2013 e salvaguardar a regularidade do procedimento licitatório, opina-se que sejam procedidas as alterações sugeridas ao norte, ficando a aprovação das minutas condicionada a estas ações. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Daniela Pantoja Araujo
Procuradora Municipal
OAB/PA nº. 22834