



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



PARECER JURÍDICO Nº 598/2023-SEJUR/PMP

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0000123/2023 de 28/11/2023

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2023-00047-SRP

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMS

SOLICITANTE: PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS (PA).

ASSUNTO: Solicitação de análise técnica da minuta de edital e da minuta de contrato administrativo.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/1993. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2023-00047-SRP. PARECER PELA CONTINUIDADE DO PROCESSO.

1 – RELATÓRIO:

Trata-se de consulta encaminhada pelo Pregoeiro da Prefeitura Municipal de Paragominas, a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico referente à minuta de edital e contrato referente a licitação na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9/2023-00047-SRP**, cujo objeto é a **AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO, TAIS COMO: MATERIAL DE LAVANDERIA, COM CESSÃO DE EQUIPAMENTOS DE DOSADORES EM REGIME COMODATO, PARA ATENDER AO HOSPITAL MUNICIPAL.**

Cumpre esclarecer primeiramente, que o presente parecer é elaborado para atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº. 8.666/1993 e art. 8º, do Decreto nº 10.024/2019, 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.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

2 – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

• **DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO.**

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 8.666/1993.

A modalidade Pregão Eletrônico, atrai a incidência das normas gerais estabelecidas principalmente na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, aplicando-se, subsidiariamente, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 além das demais legislações pertinentes à matéria.

LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002.

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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.

O artigo 1º do Decreto nº 10.024/19 regulamenta que o pregão na modalidade 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.

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.

Desta feita, a modalidade escolhida se amolda ao Princípio da Legalidade, do Decreto Federal nº 10.024/2019, tendo em vista que os bens a serem licitados enquadram-se no conceito de comuns. Assim, resta claro que estão presentes a legalidade para que o procedimento seja realizado na modalidade Pregão na forma Eletrônico.

Após a análise da modalidade licitatória escolhida devemos observar o art. 3º da lei do pregão, assim como, deve também ser observado na fase preparatória da Licitação na modalidade pregão eletrônico, os pressupostos trazidos no Artigo 8º do Decreto 10.024/2019, senão vejamos:

No caso em tela, Administração escolheu pelo sistema de registro de preços. A respeito, é importante ressaltar o disposto na Lei nº 8.666/93 e no Decreto nº 7.892/13:

Nº 8.666/93

Art. 15º - As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II – ser processadas através de sistema de registro de preços;

DECRETO Nº 7.892/13

Art. 3º - O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II – quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III – quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou programas de governo; ou

IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Durante a fase interna da licitação, a Administração Pública deverá atender os seguintes requisitos:

a) demonstrar que o objeto a ser contratado atende às necessidades da Administração, definindo-se as unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa deverá ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação (art. 15, §7º, I e II, da Lei nº 8.666/1993, art. 8º, I, II e III, do Decreto nº 3.555/2000 e art. 3º, IV e XI, "a.1", do Decreto nº 10.024/2019);

b) parcelar o objeto da contratação sempre que técnica e economicamente viável (art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993);

Daniela Pantoja Araújo
Assistente Jurídico
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



- c) especificar o objeto de acordo com critérios de sustentabilidade ambiental;
- d) elaborar o orçamento da contratação (no art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993) a partir de pesquisa de preços fundada na IN SLTI/MPOG nº 05/2014;
- e) elaborar estudo técnico preliminar, quando necessário (art. 8º, I e art. 14, I e II, do Decreto n. 10.024/2019);
- f) juntar termo de referência datado, assinado e devidamente aprovado pela autoridade competente (art. 14, I e II, do Decreto nº 10.024/2019);
- g) juntar comprovação da designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 14, V, do Decreto n. 10.024/2019).

Importa registrar que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993 e art. 3º, XI, “a.1”, do Decreto nº 10.024/2019). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Quanto ao parcelamento do objeto a ser contratado, em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens (Súmula TCU nº 247). A despeito disso, o próprio Decreto nº 7.892/2013, em seu art. 8º, previu a possibilidade de divisão do objeto em lotes:

ART. 8º, DO DECRETO Nº 7.892/2013

Art. 8º O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços

Ressalta-se, por fim, que as contratações da Administração devem pautar-se sempre pela vantajosidade. Ademais, exame prévio no edital tem efeito jurídico formal e consiste, via de regra, em verificar nos autos, no estado em que se encontra o procedimento licitatório.

• **DA CESSÃO EM REGIME DE COMODATO DE EQUIPAMENTO.**

Compulsando os autos verifica-se que o objeto da licitação é a aquisição de Material de Consumo, com cessão de equipamentos de dosadores em regime de comodato.

A disponibilização de equipamentos em comodato traduz uma obrigação futura atrelada à aquisição, o que implica necessariamente na confecção de um instrumento de comodato ou de contrato, sendo que, neste último, deverão estar previstas regras e obrigações inerentes ao comodato.

Aproveita-se o ensejo para abordar o entendimento que há muito vem sendo sustentado pelo TCU, no que concerne a aquisição de insumos atrelada à cessão de equipamentos, em regime de comodato. Sobre o tema, cabe citar o trecho do **PARECER n. 1044/2019/CJU-RS/CGU/AGU (NUP 00401.000244/2019-98)**:

"(...)

I.3. Entendimento jurisprudencial: exigência de estudo prévio demonstrando a vantagem do comodato frente a outras opções, como prévia locação ou compra dos equipamentos.

Uma análise global revela que o TCU, exige estudos comparando as diferentes opções (locação ou compra), isso verifica-se no Acórdão encontrado sobre o tema:



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



(...)

Considerando que, em sintonia com a jurisprudência do TCU, a utilização do comodato não seria, de per si, irregular ou antieconômica, devendo ser demonstrado pelo órgão licitante por meio de adequada fundamentação baseada em estudos prévios à licitação e, especial, por meio da evidenciação do custo-benefício para as opções de contratação, demonstrando que a estratégia eleita seria a mais vantajosa para a administração pública; Considerando que, no presente caso concreto, após as ponderações, as pesquisas de preços e a análise global de custos, restou tecnicamente assinalado que a solução mais adequada e econômica para a administração pública seria, sim, o comodato;

(...)

Percebe-se, pois, que o TCU admite a sistemática de comodato conjugado à aquisição de insumos quando há estudos prévios, com pesquisa de preços comparando os custos do fornecimento com comodato com outras situações, como a prévia locação ou compra dos equipamentos, ou demonstrando a ausência de determinada opção no caso concreto.

Quando não há um estudo técnico de custo-benefício nesse sentido, a sistemática recebeu censura, tendo sido determinada a locação ou compra dos equipamentos.

(...)"

(Grifos nosso)

Pois bem, é possível perceber que a jurisprudência do TCU, embora não considere, de per se, irregular ou antieconômica a adoção do comodato do equipamento conjugado à aquisição de material de consumo, vem se posicionando fortemente no sentido de que devem ser realizados estudos prévios demonstrativos de sua vantagem econômica, sobretudo, quando a aquisição se faz por meio de SRP.

Isso porque, como no SRP não há obrigação de adquirir o quantitativo registrado, o fornecedor poderá elevar bastante o preço dos materiais como contrapartida ao comodato do equipamento, pois o registro de preços não lhe dá qualquer segurança quanto à quantidade de materiais a fornecer.

Com efeito, na linha do entendimento da Corte de Contas, é necessário que o órgão respalde sua fundamentação a partir de estudos prévios à licitação, nos quais constem ponderações, pesquisas de preços e análises globais de custos (comparando os custos do fornecimento com o comodato com outras situações, como a prévia locação ou comprados equipamentos), de modo a evidenciar o custo-benefício da contratação na forma apresentada, demonstrando, enfim, que a opção eleita é a mais vantajosa para Administração.

• **DA MINUTA DO EDITAL**

Quanto à análise da minuta do instrumento convocatório, esta deve fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de estabelecer determinado elo entre a Administração e os licitantes, devendo conter minimamente os dispostos no art. 40 da Lei nº 8.666/93.

Assim sendo, a minuta de edital apresentada aos autos atende ao que determina o artigo supracitado, devendo-se observar, apenas, as seguintes recomendações:

- **Recomenda-se adequação do subitem 12.4.3 ao subitem 18.2.7.**
- **Recomenda-se no item 31.3 da Cláusula XXXI (DO PAGAMENTO) a seguinte redação:**

"31.1 O pagamento será realizado mediante disponibilidade dos recursos em depósito em conta-corrente no nome da Contratada, na agência e estabelecimento bancário indicados por ela, com nota fiscal





GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



devidamente atestada pelo responsável designado pela Contratante.

➤ Recomenda-se na Cláusula XXIX (DA ENTREGA) a inclusão do item 12.7 do Termo de Referência.

• DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

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 preços, 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, devendo-se observar o seguinte:

→ Recomenda-se no item 11.1 da Cláusula XI (DO PAGAMENTO) a seguinte redação:

“11.1 O pagamento será realizado mediante disponibilidade dos recursos em depósito em conta-corrente no nome da Contratada, na agência e estabelecimento bancário indicados por ela, com nota fiscal devidamente atestada pelo responsável designado pela Contratante.

→ Recomenda-se na Cláusula VII (DA ENTREGA) a inclusão do item 12.7 do Termo de Referência.

• DA MINUTA DO CONTRATO.

O contrato administrativo intrinsecamente tem as seguintes características básicas: é consensual, ou seja, expressa acordo de vontades entre partes; é formal, se expressa de forma escrita e contempla requisitos especiais; é oneroso, uma vez que deve ser remunerado na forma pactuada; é comutativo, porque estabelece vantagens recíprocas e equivalentes entre as partes. Além disso, é *intuitu personae*, devendo ser executado pela própria pessoa que celebra o contrato com a Administração. As cláusulas essenciais ou necessárias de todo contrato estão estabelecidas no art. 55, da Lei nº 8.666/93.

Assim, observa-se que a referida minuta esta em conformidade com o que determina o dispositivo acima, , todavia, deve-se observar o seguinte:

▪ Recomenda-se no item 6.1 da Cláusula VI (DO PAGAMENTO) a seguinte redação:

“6.1 O pagamento será realizado mediante disponibilidade dos recursos em depósito em conta-corrente no nome da Contratada, na agência e estabelecimento bancário indicados por ela, com nota fiscal devidamente atestada pelo responsável designado pela Contratante.”

▪ Recomenda-se na Cláusula X (DA ENTREGA) a inclusão do item 12.7 do Termo de Referência.

• DO TERMO DE REFERÊNCIA:

Cumprir destacar, por último, que conforme arts. 3º, 8º e 14 do Decreto nº 10.024/19 o Termo de Referência deverá conter o seguinte: valor estimado de acordo com o preço de mercado, critério de aceitação do objeto, relação dos documentos relativos à qualificação técnica e econômico-



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



financeira e prazo de execução do contrato, bem como, todas as especificações do objeto contratual com a especificação técnica e as estimativas de consumo e quantitativos.

Analisando o Termo de Referência observou-se a necessidade de algumas adequações, dentre elas:

➤ **Recomenda-se no subitem 15.1 da Cláusula XXXI (DO PAGAMENTO) a seguinte redação:**

“15.1 O pagamento será realizado mediante disponibilidade dos recursos em depósito em conta-corrente no nome da Contratada, na agência e estabelecimento bancário indicados por ela, com nota fiscal devidamente atestada pelo responsável designado pela Contratante.

➤ **Recomenda-se acrescentar as especificações técnicas do equipamento ao qual irá se fazer o regime de comodato.**

Vale salientar, por fim, que o Termo de Referência deverá constar como anexo do Edital, nos termos do art. 40, §2º, da Lei nº 8.666/93.

3 - CONCLUSÃO:

Por todo exposto, visando à obediência à Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002, Decreto 10.024/2019, e salvaguardar a regularidade do procedimento licitatório, opina-se que sejam procedidas as alterações recomendadas ao norte, bem como, que o Setor Competente promova, se ainda não fez, os estudos pertinentes, os quais devem ser colacionados aos autos, de modo a demonstrar que foi realizada detida análise, e que, se for o caso, restou evidenciado que a aquisição atrelada ao comodato de equipamento corresponde ao melhor custo-benefício, comprovando que a opção escolhida é a mais vantajosa para a Administração, em detrimento das demais soluções para a contratação, ficando a aprovação das minutas condicionada a estas ações. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

No entanto, é nosso dever salientar que as observações feitas ao longo deste parecer são 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.

Registra-se, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no contrato, adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos. Não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 30 de novembro de 2023.

Daniela Pantoja Araújo
Assistente Jurídico
Secretaria Mun. de Assuntos Jurídicos
Daniela Pantoja Araújo
Daniela Pantoja Araújo
Assistente Jurídico do Município

Elvis Ribeiro da Silva
ELVIS RIBEIRO DA SILVA
Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos