



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão n° 9/2019-009 SEMSA.

Objeto: Registro de Preços para eventual aquisição de material de consumo para atender as demandas dos consultórios odontológicos da Secretaria Municipal de Saúde, Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Análise da legalidade da Minuta do Edital de Convocação, seus anexos e Contrato Administrativo.

Trata-se de solicitação de Parecer jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade da Minuta do Edital de Licitação, seus anexos e Contrato Administrativo, na modalidade de Pregão 9/2019-009 SEMSA, do tipo menor preço por lote.

1. DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos a analisar a presente Minuta do Instrumento Editalício, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto n° 3.555/2000), no Decreto Federal n° 5.504/2005, Decreto Municipal n° 071/2014, Lei Complementar Municipal n° 009/2016, bem como na Lei n° 8.666/93 (e posteriores alterações) e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Destaca-se ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para os materiais e equipamentos, no entanto, faz-se necessário a correta especificação do objeto que se pretende licitar a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

A SEMSA, por meio do memorando n° 335/2019 (fls. 01-03) e do Termo de Referência (fls. 13-46), justifica a presente contratação alegando que *“com a finalidade de melhor*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



atender a população, visando suprir a necessidade de oferecer um serviço de saúde de qualidade, promovendo a prevenção, o tratamento e a reabilitação. Para a atuação de forma satisfatória dos profissionais faz-se necessário à disponibilização de material de consumo suficiente, para o desenvolvimento das ações do Programa de Saúde bucal, de forma essencial, evitando que haja interrupção dos atendimentos. As especificações técnicas dos materiais a serem adquiridos encontram-se descritos de forma precisa, suficiente e clara, com as respectivas quantidades. Diante disto faz-se necessário dotar a Secretaria de Saúde de material de consumo para suprir as necessidades dos consultores odontológicos a serviço do SUS, do Município de Parauapebas - PA. Em virtude da possibilidade de faltar algum dos produtos, causando assim a interrupção ou até a suspensão dos serviços, os mesmos estão agrupados em lotes, com itens que se integram na mesma natureza, e que guardam relação entre si, para que não haja alguma interrupção dos serviços, sendo necessário o disposto".

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Nota-se que a pesquisa de mercado foi feita através de cotações de preços com 03 (três) fornecedores do ramo (fls. 65-86), tendo como responsável por sua realização a servidora Neusa Maria de Lima da Silva, conforme consta no memorando nº 335/2019 (fls. 01-03).

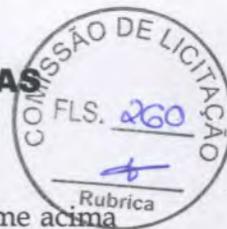
Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014 - Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

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.

Registre-se que a realização de cotações de preços e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Saúde, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.

Acostou-se aos autos a tabela de descrição dos produtos (fls. 06-12), o quadro de quantidades e valores (fls. 47-52) constando a média de preços extraída das pesquisas de mercado de fls. 65-86, bem como a planilha de divisão por lote (fls. 53-64).

Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer do Controle Interno (fls. 103-115), opinando pela continuidade do procedimento.

Destaca-se que a Autoridade Competente justifica a organização dos lotes, por meio do memorando nº 335/2019 (fls. 01-03) e do Termo de Referência (fls. 13-46), informando que *“Em virtude da possibilidade de faltar algum dos produtos, causando assim a interrupção ou até a suspensão dos serviços, os mesmos estão agrupados em lotes, com itens que se integram na mesma natureza, e que guardam relação entre si, para que não haja de forma alguma interrupção dos serviços, sendo necessário o disposto. (...) Justifica-se ainda a solicitação dessa licitação em Lote pela necessidade de preservar a integralidade qualitativa do objeto, em virtude dos mesmos serem complexos e divisíveis, sendo a adjudicação do fornecimento dos produtos correspondente ao objeto feito por lote, o qual encontra-se previsibilidade no disposto do art. 23, §1º, da Lei 8.666/93, de modo assim majorar a competitividade do certame. O não parcelamento do objeto em itens, não tem a finalidade de reduzir o caráter competitivo da licitação, visa tão somente, assegurar a gerência da contratação, e principalmente, atingir sua finalidade e efetividade que é atender a contento as necessidades da Administração. Todavia, soma-se a isso, o fato de que vários prestadores de serviços poderão implicar na impossibilidade de um padrão de qualidade e eficiência, dificuldade na execução do contrato e acompanhamento dos serviços e aumento dos custos”*. Frise-se que o **art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93** preconiza que obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Segundo o doutrinador *Marçal Justen Filho*, o art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativas, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionais à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

Desta forma, caso exista a possibilidade de parcelamento do objeto sem que haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, esta procuradoria entende que a licitação por item é dever da Administração, *sob pena* de descumprir princípios da licitação,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



tal como o da competitividade, tendo em vista que isso aumentaria o número de empresas em condições de disputar a contratação

Por fim, convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações de cada item a ser adquirido, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Instrumento Convocatório, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Verifica-se que consta nos autos o memorando nº 335/2019 (fls. 01-03); o memorando nº 588/2019 - SEMSA/APS (fls. 04-05); a tabela de descrição e quantidade dos produtos (fls. 06-12); o Termo de Referência (fls. 13-46); a planilha de quantitativos e valores (fls. 47-52); a planilha de divisão por lote (fls. 53-64); as pesquisas de preços (fls. 65-86); a planilha de média de preços (fls. 87-96); a indicação de dotação orçamentária (fls. 97); a declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 98); autorização (fls. 99); o decreto de designação da equipe de pregão (fls. 100); a autuação do processo (fls. 101); o despacho de fls. 102; o parecer do Controle Interno (fls. 103-115); o memorando nº 389/2018 (fls. 117); o memorando nº 388/2019 (fls. 118-120); os documentos anexados em cumprimento às recomendações do parecer da Controladoria Geral (fls. 121-177); bem como a Minuta de Edital e seus Anexos (fls. 178-256).

2. DAS RECOMENDAÇÕES

Quanto à Minuta do Instrumento Convocatório e seus anexos, destaca-se que:

Alguns itens apresentam especificação incompleta, citando-se como **exemplo** os seguintes itens: "álcool 70%, cera utilidade para uso odontológico, cimento resinoso base e catalisador, óleo lubrificante para caneta de alta e baixa rotação esterilizável (não informam quantos gramas ou ml, por exemplo)". Assim, recomenda-se que a Área Técnica revise as especificações de cada item que compõe os lotes que se pretende licitar, pois a correta especificação do objeto garante a qualidade dos itens futuramente contratados. Além disso, recomenda-se que a Área Técnica verifique o impacto que a ausência desta informação pode ter causado à pesquisa mercadológica, realizando-se nova cotação caso tenha ensejado algum prejuízo para apuração do preço de mercado daquele item.

O Termo de Referência e o item 33.8 da Minuta de Edital (fls. 187) exige que "a proposta deverá estar acompanhada de catálogo(s) ou prospecto(s) dos produtos, editados pelo fabricante dos Equipamentos / Materiais de uso odontológico e Hospitalar, podendo ser original, cópia reprográfica ou indicação do site do fabricante". No entanto, recomenda-se que a Área Técnica avalie e justifique se será necessária a apresentação de catálogos ou prospectos de todos os produtos ou informe quais os produtos que serão contemplados pela referida exigência.

Recomenda-se que seja estabelecido pela Área Técnica o prazo mínimo em que os produtos deverão ser entregues antes do vencimento do prazo de validade.

O Termo de Referência dispõe que "a Secretaria Municipal de Saúde em caso de desconhecimento de Marca(s) ofertada(s), poderá se valer de pedido de amostra(s), que deverá ser apresentada em até 72 (setenta e duas horas) após a solicitação". Todavia, o item 47 da Minuta de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Edital (fls. 189) informa que será dispensada a apresenta o de amostras. Portanto, recomenda-se que seja sanada a divergência apontada.

Recomenda-se que o item 48.3 da Minuta de Edital (fls. 189) seja corrigido, pois prevê que *"a aplica o para o lote 48.1 será da seguinte forma (...)".* O mesmo ocorre com o item 57.1, "a", da Minuta de Edital (fls. 193-194): *"a comprova o de aptidão referida no lote 57.1 (...)".*

O item 57.1, "a", da Minuta de Edital (fls. 193-194), que exige a documenta o relativa   qualifica o técnica-operacional, informa que *"a comprova o de aptidão referida no item 57.1 será feita mediante a apresenta o de atestado (s) de capacidade técnica, fornecido por pessoa (s) jurídica (s) de direito público ou privado, demonstrando que a licitante executou ou está executando, a contento, serviço de natureza e vulto similar ao objeto deste Pregão".* Quanto   qualifica o técnica-operacional das licitantes, ressalta-se que a súmula n  263/2011 do TCU prevê que *"para a comprova o da capacidade técnica-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado,   legal a exigência de comprova o da execu o de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar propor o com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado".* Destaca-se que para fins de verifica o da qualifica o técnica, a Administra o poderá exigir dos licitantes a apresenta o de atestados de desempenho anterior que demonstrem sua capacidade técnica. Visando preservar a competitividade do certame, todavia, tal exigência somente será válida relativamente às **parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto**, nos termos do art. 30, inc. I,   1  da Lei n  8.666/93. Além disso, deve-se observar a determina o constitucional constante do inc. XXI do art. 37 da Constitui o Federal, segundo a qual a Administra o somente poderá exigir das licitantes a comprova o de aspectos técnicos e econ micos indispensáveis ao cumprimento das obriga es inerentes ao futuro contrato, pois o cont do dos atestados de capacidade técnica deve ser somente o suficiente para garantir   Administra o que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido. E segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União **o quantitativo mínimo dos atestados de capacidade técnica não poderá superar o limite de 50% (usualmente adotado)**, dispondo o Acórdão 3663/2016 - Primeira Câmara (Relator: AUGUSTO SHERMAN) - que *"  irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não haja comprometimento   competitividade do certame, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo licitatório".*

Recomenda-se que a Minuta de Edital e seus anexos sejam devidamente rubricados pelo Pregoeiro.

Recomenda-se que o Termo de Referência de fls. 231-235 (anexo da Minuta de Edital) seja assinado pela Autoridade Competente.

E, por fim, recomenda-se que **o processo seja revisado na íntegra**, após a efetiva o de todas as altera es/adequa es aventadas no presente parecer, evitando-se divergências entre o Termo de Referência, Minuta de Instrumento Convocatório, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta de Contrato Administrativo.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



3. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para eventual aquisição de material de consumo para atender as demandas dos consultórios odontológicos da Secretaria Municipal de Saúde, Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital nº 9/2019-009 SEMSA, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, obedecerão aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que cumpridas todas as recomendações desta Procuradoria Geral.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 23 de Setembro de 2019.

CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Assessora Jurídica de Procurador
OAB/MA nº 10.091
Dec. 752/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 233/2019