



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, 03 de junho de 2019.

PARECER Nº. 222.06/2019 – PGMVDN

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

Tratam os autos do processo administrativo referente a procedimento licitatório a ser realizado na modalidade Pregão Eletrônico SRP sob o nº 9/2019 – 010 SEMSA, tendo como objeto - Registro de preços visando a contratação de empresa especializada para eventual instalação e manutenção dos equipamentos odontológicos e material permanente dos PSF'S e UBS'S da rede municipal de saúde do município de Vigia de Nazaré/PA.

Todavia, insta esclarecer 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.

Constam nos autos até a presente análise:

- 01) Ofício nº 024/2019 – SEMSA/GS solicitando autorização para abertura de processo licitatório e informando dotação orçamentária;
- 02) Termo de Referência e anexo;
- 03) Solicitação de despesa nº 20190208001;

¹ Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente atuado, 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

- 04) Despacho Gabinete da Prefeita à SEMAD encaminhando os autos para prosseguimento processual;
- 05) Despacho SEMAD à Coordenadoria de Compras solicitando pesquisa de preço de mercado;
- 06) Despacho Coordenadoria de Compras encaminhando cotações das empresas: INNOVA, SHOPPING HOSPITALAR e LCB;
- 07) Mapa Comparativo de Preços de Fornecedores;
- 08) Despacho SEMAD ao Setor de Contabilidade para manifestação sobre a existência de recursos orçamentários para cobertura das despesas;
- 09) Despacho Setor de Contabilidade à SEMAD informando a existência de crédito orçamentário;
- 10) Despacho SEMAD ao Fundo Municipal de Saúde apresentando processo para autorização de procedimento licitatório e solicitando Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- 11) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- 12) Autorização para abertura do procedimento licitatório;
- 13) Despacho SEMAD à CPL apresentando processo para providências;
- 14) Portaria nº 549/2018 nomeando pregoeiro e equipe de apoio;
- 15) Autuação do processo licitatório;
- 16) Despacho do pregoeiro encaminhando processo à PGM para análise da minuta do edital e seus anexos;
- 17) Minuta do edital e seus anexos.

É o breve relatório. Passo a apreciar a questão.

O ordenamento jurídico pátrio, no que diz respeito à tomada de bens e serviços pela Administração Pública, adota a premissa de que todas as aquisições feitas pelo Ente Público sejam através de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, de modo a identificar a proposta mais vantajosa para a administração.

Neste sentido Alexandre Mazza aduz que:



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

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

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.

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 autorização para a abertura do processo administrativo, bem como o mesmo encontra-se atuado, contendo, ainda a indicação do objeto da licitação e a existência de recurso orçamentário próprio para a despesa, designação do pregoeiro e equipe de apoio o edital e seus respectivos anexos.

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 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;

Passando a análise da Minuta do Edital, nota-se que integram o mesmo o anexo I – Minuta do Termo de Referência; anexo II – Especificações Técnicas; anexo III – Orçamento Estimado; 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 de Vigia de Nazaré - PA, 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; contém indicação da classificação orçamentária; 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:

► **No subitem 4.1 substituir “PMVN” por “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

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 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.

Destarte, considerando que nos presentes autos há campo próprio para assinatura do Termo de Referência pela própria Secretária Municipal de Saúde, **sugere-se que para atender ao requisito legal sejam estes autos remetidos a Exma. Sra. Secretária Municipal a fim de que**



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

aponha nos autos sua assinatura demonstrando a expressa aprovação quanto ao Termo de Referência, observando o disposto no § 1º do art. 9º do Decreto nº 5.450/2005.

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.

► Os subitens do item 8 (DA LIQUIDAÇÃO E DO PAGAMENTO) desta minuta estão em desconformidade com o disposto nos itens da Cláusula Décima Segunda (DA LIQUIDAÇÃO E DO PAGAMENTO) da minuta do contrato, desta forma sugere-se adequação observando o objeto que será contratado.

► Como forma de adequação, sugere-se no item 9 (DO ACOMPANHAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO) desta minuta, inserir os itens 1, 4 e 5 da Cláusula Oitava (DO ACOMPANHAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO) da minuta contratual.

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,

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



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

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.

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;

→ Cláusula 2ª: discrimina o valor total da contratação;

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

→ Cláusula 4ª: relaciona o prazo, execução e o local de entrega dos serviços;

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

→ Cláusula 6ª: elenca os encargos das partes;

→ Cláusula 7ª: dispõe sobre o recebimento do objeto;

OBS¹: Sugere-se nesta cláusula o seguinte título: “DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS”

OBS²: Os itens desta Cláusula estão em desconformidade com disposto nos subitens do item 8 (DA LIQUIDAÇÃO E DO PAGAMENTO) da minuta do Termo de Referência, desta forma sugere-se adequação observando o objeto que será contratado.



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 8ª: discrimina a forma de acompanhamento e fiscalização do contrato;
- Cláusula 9ª: destaca as hipóteses de alteração contratual com base no art. 65 da Lei 8666/93.
- Cláusula 10ª: elenca as hipóteses em que o contrato poderá ser rescindido pelas partes contratantes, conforme art. 79 e 80 da Lei nº. 8.666/93;
- Cláusula 11ª: descreve a legislação que fundamentará e regerá a contratação;
- Cláusula 12ª: discrimina a forma e o prazo para pagamento;
- Cláusula 13ª: dispõe sobre as sanções administrativas impostas pelo descumprimento das condições estabelecidas, nos moldes da Lei nº. 10.520/2002 e Lei nº. 8666/93;
- Cláusula 14ª: trata da necessidade de publicação na forma da Lei nº 8.666/93;
- Cláusula 15ª: trata das formas e percentuais no caso de acréscimos e supressões do contrato, conforme art. 65 da Lei 8.666/93;
- Cláusula 16ª: discrimina o foro eleito para dirimir qualquer questão referente ao contrato.

► Sugere-se, por último, a inclusão de uma cláusula tratando sobre a garantia de execução do contrato, disposta da seguinte forma:

“CLÁUSULA ----- – DA GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO

1. Não será exigida garantia de execução do contrato, mas a CONTRATANTE poderá reter, do montante a pagar, valores para assegurar o pagamento de multas, indenizações e ressarcimentos devidos pela CONTRATADA.”

Por fim, 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.



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

Em face do 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