



PARECER Nº 1283/2018-AJUR

PROCESSO Nº 19983/2017-Semec

REFERÊNCIA: Aquisição de uniformes escolares para atender às demandas da Secretaria Municipal de Educação

#### I- RELATÓRIO

Versam os autos do **Processo Administrativo nº 19983/2017-Semec** acerca da solicitação de autorização que faz a Diretora de Educação da Secretaria Municipal de Educação para aquisição de uniformes escolares para o ano letivo de 2018, destinados aos alunos da rede municipal.

A aquisição dos uniformes escolares justifica-se pela necessidade de oferecer conforto e segurança com a identificação dos alunos nos deslocamentos nas vias públicas e dentro das unidades educacionais, contribuindo com organização e controle para o pleno funcionamento da rede municipal de ensino, bem como com a economia familiar.

O Departamento de Recursos Materiais elaborou o Termo de Referência (fls. 09 a 17) e o Mapa de Cotação de Preços (fls. 58 a 68) dos itens demandados, de onde estima-se o preço médio unitário de cada item, e o valor global da despesa em R\$ 2.498.816,38 (dois milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, oitocentos e dezesseis reais e trinta e oito centavos).

Chega para análise prévia desta Assessoria, a minuta do edital de licitação na modalidade *Pregão Eletrônico*, tipo menor preço global, para Registro de Preços, conforme disposições das Leis nº 10.520/2002 e nº 8.666/1993, dos Decreto nº 5.450/2005 e Decreto nº 7.892/2013.

É o relatório. Passo a opinar.





II- ANÁLISE JURIDICA

Ab initio, são oportunos sucintos comentários acerca da modalidade pregão em sua forma eletrônica, regulamentado pelo Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005, que estabelece in verbis:

"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."

O pregão é uma modalidade de licitação adequada para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. A definição de bem ou serviço comum deve ser feita em função das exigências do interesse público e das peculiaridades procedimentais do pregão. Desta forma, os "bens e serviços comuns" são aqui entendidos como aqueles que podem ser encontrados no mercado sem maiores dificuldades e que são fornecidos por diferentes fornecedores.

Modalidade criada através da Lei Federal 10.520/2002 (Lei do Pregão) e regulamentada na forma eletrônica pelo Decreto 5.450/2005¹. A mesma lei também criou o chamado "pregão presencial", que obriga os contendentes a comparecerem à negociação, liderada por um pregoeiro devidamente designado pelo órgão da administração pública licitante.

O pregão eletrônico visa aumentar a quantidade de participantes e baratear o processo licitatório. Permite a ampliação da disputa licitatória com a participação de maior número de empresas de diversos estados, já que é dispensada a presença dos contendentes. É uma modalidade ágil, transparente e que possibilita uma negociação eficaz entre os licitantes. Além disso, tornou efetivamente mais eficiente e barato o processo licitatório, pois permite a simplificação de muitas das etapas burocráticas que tornavam morosa a contratação com a Administração Pública.

É neste cenário que cumpre analisar o Sistema de Registro de Preços, instrumento que, se adotado com o correto planejamento, pode colaborar para a resolução de muitos problemas enfrentados pelos gestores públicos.



A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) dispõe em seu art. 15, inciso II, que as compras (por analogia, estendido também para serviços), sempre que possível, deverão ser processadas pelo Sistema de Registro de Preços, in verbis:

Art. 15 – As compras, sempre que possível, deverão:

 I – atender ao princípio da padronização que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II – ser processadas através de sistema de registro de preços; (negrito nosso)

 III – submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado:

 IV – ser subdvididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

 V – balizar-se pelos preços no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado;

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração na imprensa oficial;

O § 3º deste dispositivo prevê, ainda, que o sistema seja regulamentado por decreto, pelo que para atender tal previsão, editou-se no âmbito federal, o Decreto nº 3.931/2001, recentemente revogado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

E nos termos do art. 2º, inciso I, do Decreto nº 7.892/2013, o SRP consubstanciase no conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras, *in verbis*:

Art.  $2^{\circ}$  Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

 I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;







Por sua vez, o artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013 dispõe, in verbis:

- Art.  $3^{\circ}$  O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:
- l quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; (negrito nosso)
- 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 a programas de governo; ou
- IV quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

O mestre Jacoby Fernandes ensina-nos a definição do Sistema do Registro de Preços, que transcrevemos a seguir:

"...um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração".

O registro de preços é um sistema utilizado pelo Poder Público para aquisição de bens e serviços em que os fornecedores concordam em manter os preços registrados, por até doze meses, e que são lançados em uma ata de registro de preços (ARP), conforme letra do inciso II, do art. 2º do Decreto nº 7892/2013, *in verbis*:

Art. 2º - (omissis)

II - ata de registro de preços - 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;

Dentre as vantagens em se utilizar o SRP destacamos o aumento da eficiência administrativa, por promover a redução do número de licitações e dos custos operacionais durante o exercício financeiro. Há também a possibilidade de maior economia de escala, uma





vez que diversos órgãos e entidades podem participar da ARP, adquirindo em conjunto produtos ou serviços para o prazo de até 01 (um) ano. Trata-se, *ipso facto*, do atendimento ao Princípio da Economicidade.

Na minuta do edital sub análise (fls.72 a 98) o critério de julgamento das propostas é o de menor preço global. Entende esta assessoria que a padronização do material com a mesma qualidade proporciona maior vantajosidade e economia de escala para a administração pública, sendo mais eficiente o controle do material, bem como a fiscalização do contrato firmado com uma única empresa vencedora, evitando assim que a divisão do objeto cause prejuízo para o objeto licitado.

Corroborando esta linha de entendimento, o Tribunal de Contas da União editou a **Súmula nº 247**, que estabelece que:

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para as contratações de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade." (grifo nosso)

Adjudicar a confecção dos uniformes da rede municipal de ensino a diferentes fornecedores poderá acarretar graves prejuízos para o atendimento do objeto pretendido. A Lei Federal de Licitações, quando trata de compras em seu art. 15, inciso I, expressa que sempre que possível, deve-se atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade técnica e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 2ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.31





Ao se discutir o tema da padronização atesta-se existir uma certa controvérsia. O que está estatuído no art. 15, inciso I, da Lei nº 8.666/93 não constitui uma faculdade do poder público de imprimir a padronização. O termo **deverão** denota que o legislador desejou que sempre fossem atendidos os aspectos relativos ao principio da padronização nas compras. Entende esta assessoria que a padronização é obrigatória em todos os casos onde existam possibilidades para tanto, inclusive para bens de consumo.

No dizer de Diógenes Gasparini (2007), a padronização é a regra, sendo necessário que a impossibilidade da aquisição de certos bens, com a observância desse princípio, fique devidamente demonstrada, senão restaria inócua e não teria qualquer utilidade a determinação 'sempre que possível', consignada no caput do art. 15. De sorte que, sendo possível a padronização, dela não pode escapar a entidade compradora, in casu, a Secretaria Municipal de Educação.

Por óbvio, a aquisição de uniformes escolares oriundos de confecções a cargo de diferentes fornecedores é temerária, podendo comprometer a qualidade, a produtividade, a durabilidade, inclusive com variações de tonalidades e de texturas, o que prejudicaria o atendimento do interesse público da Secretaria Municipal de Educação ao adquirir uniformes escolares. Plenamente justificado o critério de menor preço global no edital, para que uma única empresa seja fornecedora do objeto licitado.

A determinação legal do art. 9°, inciso I, e § 2° do Decreto nº 5.450/2005, conforme prevê que, *in verbis:* 

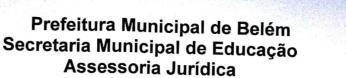
Art.  $9^{\circ}$  Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

 l – 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;

(omissis)

§ 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.

O Termo de Referência estabelece uma conexão entre a contratação pretendida e o planejamento existente. O documento apresentado pelo Departamento de Recursos Materiais contém elementos capazes de propiciar a avaliação de custo pela Administração diante do orçamento detalhado, a definição dos métodos, estratégia de suprimento, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento de contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Quanto à minuta contratual em tela (fls.116 a 123), atesta-se que obedece ao disposto no art. 55 da Lei nº 8.666/93, estabelecendo o objeto e seus elementos característicos; o regime de execução; o valor a ser contratado; a forma de pagamento; deveres e direitos da contratada e da contratante; as sanções administrativas; e os prazos de vigência e de prorrogação, e indicação da legislação que regerá todo o processo licitatório, de acordo com o preconizado pelo parágrafo único do art. 38 do Estatuto Federal de Licitações, e o art. 30, IX, do Decreto nº 5.450/2005.

Em tempo: Como não há no sistema de registro de preços obrigatoriedade de contratar é que a literatura especializada sempre entendeu que a indicação da disponibilidade orçamentária a que se refere o artigo 14 da Lei 8.666/93 só deveria ser obrigatória no momento da efetiva contratação e não quando da abertura da licitação. <sup>2</sup>

Nesse sentido, o esclarecimento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes é valioso: "Não há necessidade de que o órgão tenha prévia dotação orçamentária porque o Sistema de Registro de Preços, ao contrário da licitação convencional, não obriga a Administração Pública face à expressa disposição legal nesse sentido".2

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de Registro de Preços e Pregão*, Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 88







#### III- CONCLUSÃO

Diante do exposto, resguardado o poder discricionário da autoridade superior deste órgão, quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, opina-se pela aprovação das minutas do edital e do contrato em razão do atendimento aos requisitos legais.

Esta Assessoria manifesta-se pelo prosseguimento das providências pertinentes à fase externa da licitação, devendo ser precipuamente norteada pela legalidade, isonomia e demais princípios constitucionais.

É o parecer, do que nos foi solicitado analisar.

Belém, 06 de março de 2018

Silvia Maria Lima

Consultora Jurídica do Município de Belém

OAB/PA nº 4341