

#### PARECER JURÍDICO

PREGÃO PRESENCIAL POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO PP SRP Nº 003/2020-SEMEC. PROCESSO Nº 20200031

<u>OBJETO:</u> SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA RECARGA DE BOTIJÃO DE GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO P13 e P45 EM ATENDIMENTO A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA DO MUNICÍPIO DE TUCURUÍ.

**REQUERENTE:** COMISSÃO PERMANTENTE DE LICITAÇÃO.

#### I. PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer há de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB.

Desta forma, para confecção do presente instrumento, há de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2o, § 3o da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência. O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008.

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é



que se realiza a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

#### II. DA CONSULTA

Submete-se à apreciação o presente processo, tendo em vista a deflagração de certame licitatório, na modalidade **PREGÃO PRESENCIAL**, cujo objeto esta acima descrito, atendendo ao disposto na Lei nº 10.520/2002 c/c Lei nº 8.666/93. Os autos foram regularmente formalizados e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Solicitação de abertura de Processo Licitatório;
- b) Termo de referência e seus anexos;
- c) Autuação e Portaria da CPL e dos Pregoeiros e Equipe de Apoio;
- d) Decreto Municipal Nº 001/2019 que regulamenta o Sistema de Registro de Peços;
- e) Minuta do edital, contrato e anexos;
- f) Solicitação do presente Parecer.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Em análise aos documentos constantes nos autos, notadamente da leitura da minuta do edital, observamos o preenchimento das exigências legais no que se refere aos critérios de habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e econômico financeira dos licitantes e juízo de julgamento de propostas. Assim como, presentes na minuta de contrato os requisitos de contratação, as obrigações das partes e penalidades contratuais.

Também em acordo com a legislação de regência, a adjudicação e termos recursais, bem como os critérios de entrega dos bens, validade da proposta e as penalidades contratuais em caso de descumprimento.

Este parecer, portanto, no escopo de auxiliar no controle interno da legalidade



dos atos administrativos praticados na fase preparatória, conclui sobre a aprovação do processo até o presente momento, estando a modalidade de licitação e tipo, devidamente enquadrada na categoria Pregão Presencial do tipo menor preço, devidamente justificado.

Cabe, ainda, informar que o processo se encontra nos termos da lei, observando com precisão os prazos, habilitação, abertura, publicação e demais procedimentos de praxe.

#### III. DA ANÁLISE JURÍDICA:

#### III.1 DA ADEQUAÇÃO DO OBJETO A MODALIDADE LICITATÓRIA:

A Licitação, no conceito de Hely Lopes Meirelles (2009), é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona *a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse*. É o procedimento administrativo utilizado para contratação de serviços ou aquisição de produtos pela Administração Pública direta ou indireta.

O procedimento licitatório tem como objetivo a realização, na prática, dos princípios da Administração Pública, quais sejam: legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência, oportunizando a Administração a aquisição, a venda ou uma prestação de serviço de forma vantajosa, ou seja, menos onerosa e com melhor qualidade possível.

A modalidade licitatória escolhida foi o Pregão, que nos termos da Lei nº 10.520/2002, visa à aquisição de bens e serviços comuns, sendo estes "cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado", nele não há limites de valor estimado da contratação, além de concentrar todos os atos em uma única sessão, conjugando propostas escritas e os lances durante a sessão, e, por fim, mas não menos importante, possibilita a negociação entre o pregoeiro e o proponente que ofertou o menor preço o que torna o procedimento muito célere e econômico para o Município.

A esse respeito o Acórdão nº. 265/2014 demonstra que: "utilize obrigatoriamente a modalidade pregão para aquisição e/ou contratação de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado". Em se tratando do recurso financeiro a ser utilizado para a aquisição e a modalidade escolhida, o TCU (2010, p.46) é enfático ao declarar que:

(...) "Nas contratações para aquisições de bens e serviços comuns para entes públicos ou privados, realizados com recursos públicos da União, repassados por meio de celebração de convênios ou elementos congêneres ou consórcios públicos será obrigatório o emprego da modalidade pregão" (...).



Quanto ao tipo de licitação eleito "menor preço por ITEM", a luz do art. 23, § 1°, da Lei n. 8.666/93 a Administração deve, após definido o objeto da licitação, verificar se é possível e economicamente viável licitá-lo em parcelas (itens, lotes ou etapas) que aproveitem as peculiaridades e os recursos disponíveis no mercado.

# III.2. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E DA ESCOLHA DA MODALIDADE LICITATÓRIA ADOTADO

O § único do art. 1º da Lei Federal nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, assim

preleciona:

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

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 Sistema de Registro de Preços é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Após efetuar os procedimentos do SRP, é assinada Ata de Registro de Preços – ARP, documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, está previsto no artigo 15, II da Lei nº. 8.666/93 e regulamentada no âmbito municipal com o Decreto Municipal nº 001-2019-GP de 02 de janeiro de 2019.

No art. 3º do Decreto Federal nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013, temos as hipóteses nas quais o SRP poderá ser adotado, vejamos:

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 a programas de governo; ou

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

Segundo Jacoby Fernandes (2008), a definição a respeito do SRP:

Sistema de Registro de Preços é 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. (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preço e pregão presencial e eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 31).



O conceito de bem e serviço comum é aberto. Embora facilmente verificável que algumas hipóteses de contratação podem ser enquadradas perfeitamente nessa concepção, outras tantas de forma alguma se caracterizariam como tal. Há, ainda, uma faixa de incerteza, de objetos que podem ou não ser enquadrados, de acordo com nuances específicas, o que exige uma compreensão lastreada no caso concreto e nas condições do mercado contemporâneo, motivo pelo qual um determinado bem ou serviço incomum hoje pode, em um futuro próximo, caracterizar-se como algo usualmente verificável no mercado.

Não é imprescindível que o bem comum esteja "pronto" no mercado, pois é possível também que o Pregão seja utilizado para bens confeccionados por encomenda ou para serviços. O importante é que o produto ou serviço possa ser objetivamente caracterizado em sua espécie, desempenho e qualidade, através de especificações usuais do mercado.

Assim pontua Marçal Justen Filho: "Para concluir, numa tentativa de definição, poderia dizer-se que bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio" (JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4ª Edição. São Paulo: Dialética. 2005. P. 30). Em sentido semelhante, Joel de Menezes Niehbur:

Bem e serviço comum são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com as características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 3 ed. Revisada e ampliada.Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 204.)

No início da utilização do Pregão havia uma evidente interpretação restritiva ao conceito de bens e serviços comuns, contudo, os bons resultados desta modalidade induziram uma ampliação da compreensão dada ao conceito, em algumas situações até o esgarçando-o.

A opção por pregão presencial e não eletrônico: também foi devidamente justificada pelo Gestor, que asseverou que o pregão eletrônico não se amolda com a realidade deste município, isto porque, não possuímos ferramentas para combater a ordem de infortúnios, inclusive a exposição à fraude de licitação, por meio de quadrilhas especializadas na prática de atos delituosos na realização desse procedimento, conforme se depreende da reportagem do Fantástico:

Em 2002, os pregões eletrônicos foram criados pelo governo na esperança de que, com eles, a corrupção nas licitações públicas seria evitada. Mas isso não aconteceu. Quadrilhas se especializaram também em fraudar esses pregões. Eles foram usados, por exemplo, em



compras direcionadas e superfaturadas num programa bilionário do Ministério da Educação. (http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2015/11/quadrilhas-se-especializam-em-fraudar-pregoes-eletronicos.html)

Sobre a temática também, se faz necessário descrever neste parecer jurídico o sentido dado pelo Decreto Federal nº 10.024 de 20 de setembro de 2019 que condicionou a obrigatoriedade de adoção pelo Ente Municipal da Modalidade Pregão Eletrônico, aos casos previstos no art. 1º § 3º, abaixo colacionado:

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.

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

Logo fica claro que à obrigatoriedade do uso do pregão na forma eletrônica nas licitações realizadas por Estados, Municípios e Distrito Federal para contratações com recursos da União repassados aos referidos entes subnacionais a título de transferências voluntárias (art. 1º, § 3º, do Decreto).

Em relação a esse ponto, cabe algumas ressalvas. Inicialmente se deve observar que tal obrigatoriedade só vigora quando as verbas utilizadas para a contratação são decorrentes de atos negociais públicos (convênio, contrato de repasse e termo de parceria), o que abrange apenas as transferências voluntárias realizadas pela União. Com isso, se a transferência do recurso de origem federal decorre de comando constitucional ou legal não há a obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico.

Ainda sobre o assunto, o comando do § 3º em comento não impõe a observância das regras prevista no Decreto nº 10.024/2019, mas apenas o uso do pregão eletrônico nas contratações de bens e serviços comuns realizadas com recursos federais decorrentes de transferências voluntárias.

Sobre o conceito jurídico de transferência voluntária colaciono os artigos 75 da Lei n° 13.898 de 11 de novembro de 2019 que trata sobre a Lei Orçamentária Anual de União e o 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101 de 04 de maio de 2000) que contemplam as verbas de transferência voluntária da União, veja-se:

Art. 75. A realização de transferências voluntárias, conforme definida no caput do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, dependera da



comprovação, por parte do convenente, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1o São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orcamentárias:

- I existência de dotação específica;
- II (VETADO)
- III observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;
- IV comprovação, por parte do beneficiário, de:
- a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal:
- d) previsão orçamentária de contrapartida.
- § 20 É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.
- § 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Já houve inclusive recente decisão do Tribunal de Contas da União através do seu plenário no acórdão nº 3061/2019 que afirmou ser necessária adoção do pregão eletrônico por serem classificadas como verbas de transferências voluntárias: "[...] São classificadas como voluntárias as transferências federais decorrentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação", ou seja, mantendo-se o conceito jurídico acima mencionado do artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal que assevera que verbas são consideradas de transferências voluntárias da União.

Assim, comprovado que as Administrações Municipais, somente estão obrigadas a adotar Pregão Eletrônico, por ocasião da aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, não podendo os orçamentos que forem utilizados na futura e eventual contratação do objeto ora licitado ser desta natureza sob pena de violação de norma legal.

# III.3. DA DESNECESSIDADE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA GARANTIR A DESPESA NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Ocorre que a adjudicação, no sistema de registro de preços, é substituída por uma fase na qual são simplesmente identificados o fornecedor com o melhor preço bem como todos



aqueles que aceitarem adequar o seu preço ao que foi ofertado pelo primeiro colocado no procedimento licitatório.

A existência de preços registrados não obriga a administração pública a firmar o contrato. No sistema de registro de preços, aliás, não há sequer expectativa de direito de contratar, diferentemente do que ocorre numa licitação convencional, em que a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor confere, ao menos, uma expectativa de contratação.

Admite-se, inclusive, a realização de outra licitação específica para o mesmo objeto constante da ata, não obstante seja assegurado ao beneficiário do registro de preços a preferência de fornecimento em igualdade de condições.

Em suma, produz-se tão somente uma tabela com os melhores preços e a ordem de classificação dos fornecedores, cujos preços serão registrados por meio de uma única licitação, ao fim da qual, em vez de adjudicado, o objeto do certame terá seu preço inscrito em ata.

E é precisamente porque 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.

O tema já havia sido, inclusive, objeto de uma orientação normativa da Advocacia-Geral da União ("Na *licitação* para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato"), quando, em janeiro de 2013, o parágrafo 2º do artigo 7º¹ do Decreto 7.892 positivou de vez essa realidade, <u>ao consignar expressamente, que, no sistema para registro de preços é desnecessário indicar a dotação orçamentária, porquanto somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.</u>

#### III.4. JUSTIFICATIVA PARA A DEFLAGRAÇÃO DO PROCEDIMENTO

A doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos não é diferente. Além de cumprir regramento legal a decisão por contratar esse ou aquele objeto precisa ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do ato de contratação.

Salienta-se que, em se tratando de licitações e contratos, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do gestor algum tempo depois, as

instrumento hábil.

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01 – Centro CEP: 68456-180 – Tucuruí-Pará

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da <u>Lei nº 8.666, de 1993</u>, pu na modalidade de pregão, nos termos da <u>Lei nº 10.520, de 2002</u>, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro



razões que determinaram a prática do ato devem ser inteiramente registradas, para não permitir qualquer tipo de análise equivocada no futuro.

Consta nos autos que a contratação tem por objetivo a SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA RECARGA DE BOTIJÃO DE GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO P13 e P45 EM ATENDIMENTO A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA DO MUNICÍPIO DE TUCURUÍ. Desta forma, a Gestora apresentou a seguinte justificativa:

#### 3. DA JUSTIFICATIVA

3.1 – Justifica-se aquisição de recarga de Gás Liquefeito de Petróleo – GLP P13 e P45 por ser um produto essencial para o desenvolvimento escolar dos alunos garantindo assim a continuidade e qualidade do atendimento da merenda escolar, fazendo necessária a aquisição de fornecimento de gás liquefeito de petróleo que atenderá a esta Secretaria e as escolas da zona urbana, rural e das ilhas do entorno do lago pertencente à rede pública de educação do município de Tucuruí/PA.

3.1.2 - Visando um bem estar de alunos e do fornecimento contínuo da merenda escolar, o presente TERMO solicita que seja realizada a abertura do PROCESSO LICITATÓRIO.

Registra-se apenas que tal justificativa é de inteira responsabilidade do(s) órgão(s) interessado(s) na contratação em comento. Foi inserida no bojo do processo licitatório minuta do contrato que segue o que dispõe o artigo 54 e seguintes da Lei Federal de licitação, que se encontra adequada à situação fática da presente contratação.

#### IV- CONCLUSÃO

Ex positis, encontrando-se o processo dentro dos permissivos legais, **OPINA** esta Procuradoria Jurídica favoravelmente com fundamento na Lei nº 10.520/2002, com aplicação subsidiária da Lei Federal nº 8.666/1993, de forma que chamo atenção que seja tomado às cautelas no momento da formalização do contrato para que não seja utilização as verbas de natureza especificada no tópico III.2 do parecer, ressaltando que este órgão jurídico não possui competência para opinar sobre o Termo de Referência, natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto, ficando adstrita questão jurídica, podendo proceder com a divulgação do instrumento convocatório, mediante publicações do aviso de edital, nos meios de estilo, respeitando prazo mínimo de 08 dias úteis, contado a partir da última publicação, para sessão de abertura, nos termos do inciso V do art. 4º da lei da Lei nº. 10.520/2002.

Este é o parecer, S.M.J.



Tucuruí/PA, 16 de março de 2020.

CLÊBIA DE SOUSA COSTA

Procuradora do Município Portaria 094/2019-GP OAB/PA 13.915