



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ

PROCESSO PREGÃO ELETRÔNICO Nº.: 9/2021-00033
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº.: 920210033
ÓRGÃO ASSESSORADO: Departamento de Licitação
ASSUNTO: Parecer Jurídico, fase interna e Edital.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. Legislação Aplicável: Lei nº 10.520, de 2002, Decreto nº 10.024/19 e Lei nº 8.666, de 1993. Regularidade Formal do Processo.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo oriundo do Departamento Licitação, que tem por objeto: **Aquisição de equipamentos e material permanente para atenção especializada (proposta nº 11.899.610000/120001 MS).**

O(s) presente(s) auto(s), contendo 01 volume(s) e 109 páginas, foram distribuídos ao advogado, na data de 23/06/2021, para análise e emissão de parecer; nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, Lei 10.520/02 e demais legislações correlatas encontrando-se instruídos com os seguintes documentos:

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS A SEREM VERIFICADOS	S	N	Folhas	OBS.
1. Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado (art. 3º, III, da Lei nº 10.520/02, art. 21, caput, do Decreto nº 3.555/00, art. 38, caput, da Lei nº 8.666/93?	x		1/109	
2. Justificativa da contratação (art. 3º, I da Lei nº 10.520/02, e art. 2º, caput, e parágrafo único, VII, da Lei nº 9.784/99)?	x		3	item 2. TR.
2.1. Termo de referência, contendo descrição detalhada do objeto, orçamento estimativo de custos e cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso; arts. 6º, IX e 7º, I, da Lei nº 8.666/93 ?	x		3/9	Planilha de quantitativos e preços máximos fls. 10/11
2.2 Consta a aprovação motivada do termo de referência pela autoridade competente ?	☒	☐	9	
3. Em face do valor estimado do objeto, a participação na licitação é exclusiva para microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas (art. 48, I, da LC nº 123/06, 07 e art. 34, §1º, I da Lei Municipal nº 439/2011)?	☒	☐		
4. Foi realizada a pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da licitação (art. 3º, III, da Lei nº 10.520/02, e art. 43, IV da Lei nº 8.666/93)?	☒	☐	27/55	
5. Foi verificada a existência de previsão orçamentária, bem como, a declaração de adequação orçamentária e financeira nos termos do inc. II, Art. 16 da Lei 101/2000; quando for o caso	☒	☐	56/57	



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ

6. Autorização de abertura da licitação; (art. 38, caput, da Lei nº 8.666/93)?	☒ ☐	58
7. Designação do pregoeiro e equipe de apoio, (art. 3º, IV, §§1º e 2º da Lei nº 10.520/02, arts. 7º, parágrafo único, 8º, III, "d", e 21, VI, do Decreto nº 3.555/00)?	☒ ☐	60
8. Há minuta de edital e anexos conforme abaixo (art. 4º, III, da Lei nº 10.520/02, e art. 40 da Lei nº 8.666/93)?	☒ ☐	61/108
(a) Termo de Referência e	☒ ☐	83/88
(b) Planilha de quantitativos e custos unitários se for o caso.	☒ ☐	89/91
(c) termo de Contrato se for o caso.	☒ ☐	99/105

2. Finalidade e abrangência do parecer jurídico:

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, com **exame prévio e conclusivo dos textos da minuta do edital e seus anexos.**

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos, considerando para todos efeitos que consultor não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, **administrativos ou de conveniência ou oportunidade.**

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada 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.



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUPEMA**

O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. Regularidade e formação do processo

De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784/99¹, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

Com efeito, no que se reserva especificamente à licitação², bem como contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas. Recomendações contempladas.

4. Do parcelamento do objeto

Via de regra, as contratações de compras, serviços e obras da Administração Pública devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, em conformidade com o art. 23, §1º da Lei nº 8.666/93.

Portanto, caso haja viabilidade técnica e econômica, qualquer contratação deve ser dividida em contratações menores, de forma a possibilitar maior competitividade e melhor aproveitamento das oportunidades do mercado, decorrendo daí, ao menos presumivelmente, mais vantagem para a Administração.

¹ Art. 22 da Lei nº 9.784/99:

Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.
§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

§ 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

§ 3º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo."

² Art. 38 da Lei nº 8.666/93:

"O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, 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:
(...)"



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUPEMA**

Se não for possível o parcelamento, **deve ser expressamente consignada a justificativa de ordem técnica e/ou econômica a embasar a contratação conjunta do objeto.**³

Sublinhe-se, ainda, que o Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula nº 247, pacificou o seguinte entendimento:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação 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)

Nesta mesma linha de raciocínio, o dever de parcelamento também implica que, caso o serviço abranja o fornecimento de materiais e equipamentos que representem percentual expressivo do custo total, sejam realizadas contratações distintas, salvo justificativa técnica ou econômica que afaste esta exigência.

*Diante dessas considerações, forçoso concluir que, sendo divisível o objeto, **como nos parece ser o caso**, a contratação conjunta somente restará autorizada se a Administração demonstrar que tem por fundamento a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, pois, caso contrário, deverá proceder-se à divisão do objeto, cabendo providências do órgão nesse sentido, **no caso em tela a licitação conforme consta do preâmbulo do edital**,*

³

Sobre o tema, o mestre Marçal bem aborda a questão (in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, p. 207):

“A obrigatoriedade de fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. (...)”

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar o aumento de seus custos.

Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.”



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUPEMA**

que o julgamento se dará por menor preço por item, atendendo as recomendações.

5. Participação exclusiva do certame às ME, EPP e Cooperativas equivalentes.

Como é cediço, a Lei Municipal 439/2011, de 31 de março de 2011, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública municipal

O art. 34, §º. 1º, I, do referido diploma estabelece que as licitações para contratações cujo o valor de seus itens esteja abaixo de R\$ 80.000,00 deverão ser destinadas exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, observando ainda as determinações do I e II do parágrafo acima citado. Todavia, cabe ressaltar que não se aplica a restrição nos casos expressamente previstos no § 2º, do ART. 35, situação que requer a devida justificativa.

No caso dos autos, a forma de julgamento se dará por menor preço por item, no entanto o valor estimado não ultrapassa o valor estabelecido acima estando previsto a respectiva cláusula de exclusividade.

6. Adequação da modalidade licitatória eleita

O Art. 1º da Lei 10.520/02, prevê que poderá ser adotada a modalidade de pregão para aquisição de bens e serviços comuns, ademais, segundo o art. 4º "caput" do Decreto nº 10.024, de 2019⁴, a aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública deve ser empreendida através da modalidade Pregão, de preferência, em sua forma eletrônica.

Nosso entendimento é que está correta a modalidade eleita.

⁴ Regulamenta a licitação, na modalidade 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.

Art. 1º(...) § 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.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ

7. Análise da instrução do processo

A seguir, passa-se à verificação do atendimento dos requisitos previstos nas Leis nº 10.520, de 2002 e Lei nº 8.666, de 1993 e Decreto 7892/13, Decreto Municipal 011/2018, necessários à instrução da fase preparatória do pregão - SRP, sendo certo que cabe ao Administrador observar as demais exigências concernentes à fase externa do procedimento em momento oportuno.

Assim, serão tecidas considerações acerca das determinações constantes do ordenamento jurídico, em face do caso em tela.

8. Justificativa da Contratação

Quanto à justificativa da contratação, ***não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais.*** O papel do órgão jurídico é recomendar que tal 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 futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados, contemplando os requisitos mínimos arrolando os principais elementos que deverão ser previstos na justificativa apresentada no caso das aquisições

Na descrição dos produtos, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados irrelevantes ou impertinentes, que podem limitar a competição indevidamente⁵.

O art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666, de 1993, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, impõe-se que sejam

⁵

Nesse sentido, o art. 3º, inc. II da Lei nº 10.520/2002 impõe:

"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

(...)"



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ**

apresentados os quantitativos estimados para a licitação, *de forma justificada*, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.

Recordamos que o valor contratual é determinante para fins de aplicabilidade dos termos do art. 34 da Lei Municipal 439/2011 (restrição das licitações à participação exclusiva das ME e EPP, para contratações de até R\$80.000,00), daí a sua importância para evitar a limitação ou ampliação indevida da participação no certame.

No caso concreto, a justificativa da contratação compõe o TERMO DE REFERÊNCIA, anexo a minuta do edital.

9. Termo de referência com a aprovação da autoridade competente

O Termo de Referência⁶ é o documento que deverá conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, sobretudo em relação à avaliação do custo, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia e suprimento, e o prazo da execução do contrato. Tal documento deverá ser aprovado motivadamente pela autoridade competente.⁷

No caso dos autos, o Termo de Referência está devidamente **aprovado pela autoridade competente**, conforme previsão legal.

10. Autorização para abertura da Licitação

A autorização para abertura da licitação devidamente assinada pela autoridade competente decorre da exigência do art. 38 da Lei 8.666/93, e art. 8º, V, do Decreto 10.024/19. No presente caso, consta a devida autorização.

Pesquisa de mercado

A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor

6

De acordo com a definição do §2º do art. 9º do Decreto nº 5.450/05 e inc. II do art. 8º do Decreto nº 3.555/00.

7

Conforme art. 9º, inc. II do Decreto nº 5.450, de 2005 e art. 8º, inc. IV do Decreto nº 3.555, de 2000.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUPEMA

referencial do item (itens) que servirá(ão) como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável ⁸

Desta forma, o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de ao menos três orçamentos⁹, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação.¹⁰ É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do bem ou serviço, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação almejada.

Ressaltasse que as diligências no que se refere à pesquisa de preços não se resumem à simples anexação de orçamentos das empresas nos autos, cabendo ao responsável a análise detalhada de cada proposta, não apenas sob seu aspecto formal (**identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.**), como do seu teor. É recomendável que o órgão verifique a congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais.

Com intuito de verificar o custo da contratação e obtenção de valor de referência para o certame, o órgão realizou pesquisa de preços junto a empresas do ramo, conforme orçamentos juntados aos autos.

Cujos resultados estão consignados na planilha de preço médio de valores estimados, em conformidade, portanto, com as orientações acima tecidas.

⁸

Art. 43 da Lei nº 8.666/93: A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

⁹

Acórdãos nº 980/2005, nº 3.219/2010, ambos do Plenário, e nº 7.821/2010-1ª Câmara do TCU

¹⁰

Nesse sentido, dispõem os Acórdãos nº 663/2009 e nº 3.219/2010 do Plenário do TCU.



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ**

11. Da Minuta do Edital

11.1. **DO PREÂMBULO:** Consta número de ordem em serie anual, nome da repartição interessada, modalidade da licitação que está sendo utilizada, o tipo de licitação e sua forma de julgamento, assim como a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser lida, ou obtido a integra do edital, o local onde será realizado a sessão publica do pregão. Atendido, portanto, os fundamentos dos Art. 38, VIII, IX, Art. 40, caput, e VII da Lei 8666/93.

11.2. **DO OBJETO DO CERTAME:** O objeto consta no item 1, da minuta do edital de forma sucinta e clara, não apresenta características que direcionem a licitação para determinada marca ou a inclusão de bens e serviços sem similaridade ou de marcas características e especificações exclusivas, prevendo os quantitativos máximo a serem utilizados, atendidos portanto tal requisito (art.7º, &4º, &5º I art. 15-&7º 40,I da Lei 8.666/93);

11.3. **DO CREDENCIAMENTO:** item 03 trás a forma de credenciamento, e a documentação exigida não restringe a participação no certame.

11.4 **DA PARTICIPAÇÃO:** item 04 da minuta do edital prevê que poderão participar deste pregão as empresas pertencentes ao ramo de atividade relacionada ao objeto da licitação, conforme disposto nos respectivos atos constitutivos, e que atenderem a todas as exigências, No que se refere a participação de exclusividade de participação a ME'S e EPP'S, atende as recomendações conforme explanado em tópico específico.

11.5. PROPOSTA: A forma de apresentação da proposta não restringe a participação no certame, prevê prazo mínimo de validade 90 dias. Item 6.5. Atende a legislação.

11.6. ABERTURA DOS ENVELOPES DE PREÇOS E JULGAMENTOS DAS PROPOSTAS.

Encontra-se previsto no item 7 do edital, com critérios claros e parâmetros objetivos, Art. 40, VII,

11.7. DA HABILITAÇÃO: define as condições de participação no certame, a documentação requerida não extrapola aquela relativa à



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ

habilitação jurídica, regularidade fiscal, trabalhista e econômica, não foi exigido garantias, item 9, atende a legislação.

11.8. RECURSOS: item 11 prevê com clareza a forma de interposição de recursos.

11.9. SANÇÕES: Item 15, prevê a sanções a serem aplicadas, quesito atendido.

11.10. IMPUGNAÇÕES: Item 16. Prevê a forma de impugnação do Edital, necessitando a inclusão de: " 16.5. Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso;

16.6. A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

11.11. REAJUSTE DE PREÇO: Item 18 prevê que não haverá reajuste de preço com exceção aos casos estabelecido em lei "equilíbrio econômico".

11.12. FORMA DE PAGAMENTO: Item 20 prevê a forma de pagamento e atende os requisitos.

12. MINUTA DO CONTRATO:

Minuta do Contrato compõe o anexo VIII do edital, da análise da minuta do contrato verifica-se que o mesmo estabelece:

Objeto e seus elementos característicos, a forma de fornecimento, preço e as condições de pagamento; os direitos e as responsabilidades das partes; os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, as penalidades cabíveis e os valores das multas, casos de rescisão, vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor, a legislação aplicável à



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ

execução do contrato, a obrigação do contratado de manter durante toda a execução do contrato à compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, incluindo as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, rubrica orçamentária; o seu prazo de vigência, e não há cláusulas que permitam o reajustamento do contrato (correção monetária) em prazo inferior a um ano, com exceção para os casos de equilíbrio econômico.

13. CONCLUSÃO

Assim, conclui-se, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, na forma do Art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, manifesta-se pela **REGULARIDADE** jurídica da Minuta do Edital e seu Anexos.

Alertamos, para que seja respeitado prazo de publicação de 8 (oito) dias úteis entre a publicação e abertura do certame, conforme previsão do Art. 4, V, da Lei 10.520/02, ou para casos de enfrentamento da emergência do covid-19, seja o respectivo prazo reduzido pela metade nos termos do Art. 4-G, da Lei 13.979/20.

Qualquer alteração posterior na minuta do edital e seus anexos constante do processo em epígrafe analisado, com exceção das orientações acima tecidas, invalidará o presente parecer, devendo o Edital e anexos serem submetidos a nova análise jurídica.

É o parecer salvo melhor juízo.

Jayme R. Santos Jr.
OAB-PA 24.915

Nesta data devolvo os autos Departamento de Licitação, para dá prosseguimento ao feito. Uruará-Pa. 24 de junho de 2021.
