

PROCESSO Nº 20172509-1

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

OBJETO: AQUISIÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE – EMENDA PARLAMENTAR 11506.487000/1170-5 – MS

RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, com vistas à aquisição de material permanente da emenda parlamentar nº 11506.487000/1170-5 do Ministério da Saúde.
2. Os autos, contendo 1 volume e 75 páginas, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos:
 - a) Manifestação técnica justificando a necessidade da contratação, fl.01 a 19;
 - b) Termo de Referência aprovado pela autoridade competente, fls.20 a 31;
 - c) Pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da licitação, através do Ministério da Saúde as fls. 08 a 19;
 - d) Declaração de existência de recursos orçamentários, fl. 33;
 - e) Autorização da autoridade competente para a abertura da licitação, fl.34;
 - f) Minuta de edital e contrato, fls. 36 a 75;
3. 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. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a municipalidade no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

ANÁLISE JURÍDICA

I. VERIFICAÇÃO PRELIMINAR

Parcelamento do objeto

4. À luz da Lei nº 8.666/93, as contratações da Administração Pública devem, em regra, ser parceladas sempre que o objeto for divisível em partes menores e independentes, sem que isto acarrete prejuízo ao conjunto a ser licitado. O objetivo do parcelamento é melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, sem perda da economia de escala¹.

5. Assim, após avaliação técnica, caso se conclua que o objeto pode ser dividido e individualizado em partes menores, a administração pública proceder na divisão por item dos produtos a serem adquiridos.

6. Ainda quanto ao tema, vale asseverar que o TCU tem reiterado que é obrigatória a admissão da adjudicação por item nos editais de licitações cujo objeto se mostre passível de divisão. É este o entendimento consolidado por meio da Súmula nº 247, *in verbis*:

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.

¹ “Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas 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. ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

(...)

§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
Palácio do Executivo – Praça da Matriz, nº 01 – Centro - Cep 68820–000
São Sebastião da Boa Vista - Marajó/PA
Tel. (91) 3764–1117 / site: www.pmssbv.pa.gov.br

7. Deduz-se, portanto, que a aquisição dos produtos abrange uma grande lista que pode ser adquirida por item, assim como se faz no presente processo, valendo-se assim da orientação do Tribunal de Contas da União.

8. Portanto, os autos se encontram regularmente instruídos neste tocante, no que tange aos seus aspectos jurídico-formais.

II. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

9. O pregão consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002, para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

10. Nos termos do parágrafo único do art. 1º do referido diploma legal², são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

11. No caso vertente, pressupõe-se correta a manifestação sobre modalidade adotada para a aquisição dos bens pretendidos, restando adequado a legislação pertinente, viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

III. DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PREGÃO

12. O pregão é regido pela Lei nº 10.520/2002, o Decreto nº 3.555/2000, o Decreto nº 5.450/2005 e, subsidiariamente, a Lei nº 8.666/93.

13. Os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidos no art. 9º do Decreto n 5.450/2005, que 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;

² Art. 1º da Lei nº 10.520/2002: “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.”

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 apoiam, 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.

14. A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

Da justificativa da contratação e definição do objeto

15. Sobre a justificativa da necessidade da contratação, extrai-se também, da legislação de regência, tratar-se de ato atribuído à autoridade competente/ordenador de despesa, a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam.

16. Nos autos, a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação e dos benefícios dela resultantes, foi vazada nos termos acostados as folhas 01 a 20.

17. Verifica-se ainda a chancela da autoridade competente à justificativa apresentada encontra-se (fl. 34), de modo que se pode considerar atendida a exigência normativa neste quesito, ao menos no que tange aos seus aspectos jurídico-formais.

18. O Decreto nº 5.450/2005 (art. 9º, V) determina também que a autoridade competente estabeleça, de modo motivado, as exigências de habilitação/qualificação, os critérios

de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do futuro contrato. Estes quesitos foram atendidos no termo de referencia.

19. O art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666/93, que veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal, a correta definição do objeto impõe a apresentação dos quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente, sendo acolhido com a definição dos objetos que se pretende licitar, bem como o quantitativo necessário, em atendimento.

Da cotação e dotação orçamentária.

20. A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam, possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

21. A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

22. A cotação de preços apresentada, consta daquela realizada pelo Ministério da Saúde, conforme folhas 08 a 19. Contudo, no parecer ministerial encontra-se explicitado a impossibilidade de utilização exclusiva da cotação apresentada como fonte do procedimento licitatório. In verbis:

Os valores ora analisados não deverão ser utilizados como referência única e absoluta de preços no processo licitatório. A comissão de licitações do conveniente, de acordo com o estabelecido na legislação vigente, deverá realizar preliminarmente a cotação e aferição de

cada item, buscando na licitação a aquisição dos itens pelo melhor preço possível, respeitando-se a coerência de especificações e preços constantes na relação de itens aprovada.

JESSICA AMAZONAS SILVA

23. Isto posto, deverá ser realizada pesquisa de preço para que integre o processo licitatório e posteriormente nova análise de dotação orçamentária, assim como condiz a legislação vigente.

Da autorização de abertura pela autoridade competente

24. Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, somente após o ajustes em relação à

cotação de preços e nova análise de dotação, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

25. Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação, prevista no art. 21, inciso V do Decreto nº 3.555/2000 e no art. 30, inciso V do Decreto nº 5.450/2005 (pregão eletrônico).

Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

26. Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro e equipe de apoio, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

27. Os autos devem ser supridos com a designação do pregoeiro e a equipe de apoio e sua respectiva publicação, de modo a atender tal exigência.

Da Minuta do Edital e seus Anexos

28. Segundo o art. 21, incisos VIII e IX do Decreto nº 3.555/2000 e art. 30, incisos VII e VIII do Decreto nº 5.450/2005, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido às fls. 36 a 73.

29. Ficaram estabelecidas as regras de contratação e do certame, em especial ao requerimento de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista da (s) empresa (s) participantes do certame.

30. Cabe asseverar que a minuta de edital e contrato constantes no processo de pregão eletrônico, de observância obrigatória, cujos termos foram analisados por esta Procuradoria, resta adequada à legislação.

CONCLUSÃO

31. Ante o exposto, a proposição está em condições de ser aprovada, desde que observado o disposto no presente parecer, mais precisamente:

- a) Realização de cotação de preços.
- b) Nova avaliação de dotação orçamentária;
- c) Juntada do ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio, com a respectiva publicação;



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Palácio do Executivo – Praça da Matriz, nº 01 – Centro - Cep 68820–000

São Sebastião da Boa Vista - Marajó/PA

Tel. (91) 3764–1117 / site: www.pmssbv.pa.gov.br

32. Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, c/c o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente.

Este é parecer, salvo melhor juízo

São Sebastião da Boa Vista, 18 de outubro de 2017



Risia Celene Farias dos Santos

OAB/PA – 20.414