



Governo Municipal
NOSSA SENHORA DO SOCORRO
Sergipe

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA

ACOLHO O PARECER Nº 388/2020
N. SRA. DO SOCORRO, 05/08/2020

VIVIANNE SOBRAL FREIRE MATOS
PROCURADORA GERAL

PARECER JURÍDICO N.º 388/2020- PGM
PROCEDIMENTO PGM N.º 0000000000732/2020

PROCESSO DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO -
REGISTRO DE PREÇOS – SECRETARIA MUNICIPAL DE
SAÚDE DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO - OBJETO:
AQUISIÇÃO DE MATERIAIS PARA ATENDER AS
NECESSIDADES DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS
PELOS CENTROS DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAIS – CAPS
JUNTO A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, SOB O
ACOMPANHAMENTO E SUPERVISÃO DA
COORDENAÇÃO DO MAC - LEI Nº 8.666/93 - LEI
MUNICIPAL Nº 807/2009 – LC 123/2010, ALTERADA PELA
LEI COMPLEMENTAR N.º 147, DE 07 DE AGOSTO DE
2014 – DECRETOS MUNICIPAIS Nº 114/2010, 7.873/2015,
16.613/2018, 19.274/2019 E 19.768/2020 - LEI 10.520/02.

A Procuradoria Geral do Município, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelo art. 6º, da Lei Complementar n.º 1135/2015, consultada pela Comissão Permanente de Licitação, **em atendimento ao disposto no artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal nº. 8.666/93**, vem se manifestar procedendo ao **exame prévio da Minuta do Edital e da Ata de Registro de Preços** referentes ao objeto em epígrafe, nos seguintes termos:

A Administração Pública Direta rege-se pelo Princípio da Legalidade, no caso em análise, foi submetida à apreciação por esta Procuradoria, para verificar a observância dos requisitos estabelecidos pela Lei n.º 8.666/93.

Segundo o art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 38. O procedimento da licitação será **iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização**

Rua Antonio Valadão, s/n, Centro Administrativo José do Prado Franco
Centro - Nossa Senhora do Socorro, Sergipe, Tel: 2107-7804



Governo Municipal
NOSSA SENHORA DO SOCORRO
Sergipe

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA

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.

Feitos estes esclarecimentos, denota-se que devem ser **observados todos os requisitos da Lei Complementar nº 123/2006, Lei Municipal nº 807/2009 e Decretos Municipais nº 509/2007, 551/2008, 4901/2013, 7.873/2015, 16.613/2018, 19.274/2019 e 19.768/2020**, inclusive com a análise do Edital do Pregão fundamentado na legislação em vigor, cuja **abertura deve ser previamente autorizada pela autoridade competente, bem como da Lei Federal nº 10.520/02, que assim enuncia.**

Lei nº 10.520/02

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.

Sendo imperioso aplicar ao caso também o quanto disposto na **Lei Complementar n.º 123/2010, alterada pela Lei Complementar n.º 147, de 7 de agosto de 2014, que em seu art. 48, in literis:**

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Portanto, no processo de licitação na modalidade pregão, a Administração Pública escolhe a proposta mais vantajosa para o Município na aquisição de bens e serviços comuns, pelo critério do menor preço, havendo, portanto, de acordo com a concepção técnica do assunto, atribuída pelos técnicos subscritores do Termo de Referência, o enquadramento do bem a ser



Governo Municipal
NOSSA SENHORA DO SOCORRO
Sergipe

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA

adquirido na definição legal acima transcrita, para então aferir se a modalidade escolhida se adequa ao objeto perseguido.

No caso em tela vislumbra-se a existência de **itens de contratação com valor estimado inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), o qual, acertadamente foi reservado exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48, I, da Lei Complementar n.º 123/2010.**

Ademais, antes de adentrar especificamente na análise das peças que instruem o presente feito, convém elucidar que o pregão eletrônico destina-se à aquisição de bens e contratação de serviços comuns, consoante art. 1º, do Decreto Municipal n.º 19.768/2020, razão pela qual **deve constar no procedimento uma manifestação técnica do órgão solicitante, devidamente autorizada pela autoridade competente, classificando o bem ou serviço como comum, em atenção ao quanto disposto no art. 3º, § 1º, desse Decreto.**

No que diz respeito ao Termo de Referência, deverá conter os elementos indispensáveis à correta **delimitação do objeto com descrição pormenorizada do serviço a ser prestado, suas especificações, quantidades e demais fatores necessários à sua identificação e pertinentes ao estabelecimento e cálculo do preço, além da forma e prazo de execução,** peculiaridades estas a serem obrigatoriamente observadas no edital, evitando-se o estabelecimento de critérios que levem a uma diminuição na participação de interessados.

Convém explicitar que as **especificações devem ser gerais, sem conter nenhuma exigência ou restrição que indique direcionamento de marca,** pois do contrário estar-se-ia diante de uma restrição indevida da competitividade. Acrescente-se ainda a necessidade de que **todas as especificações sejam consideradas nos orçamentos colhidos.**

Desta feita, tem-se por certo que o **Termo de Referência deve conter as exatas quantidades que foram mensuradas para a cotação de preços do mercado, tendo em vista que este preço pode variar em função do quantitativo, nele constando expressamente que a Planilha de Preços o compõe e que esta é decorrente de pesquisa de mercado, com juntada de respectivos comprovantes ou orçamentos atualizados e vigentes.**

Cumpre evidenciar aqui que a Instrução Normativa n.º 5/2014 – SLTI/MP, alterada pela Instrução Normativa n.º 03/2017 – SLTI/MP, que dispõe sobre os procedimentos



Governo Municipal
NOSSA SENHORA DO SOCORRO
Sergipe

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA

administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito do Poder Executivo, especifica que a pesquisa será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

Art. 1º A Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º. pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º. Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º. Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º. Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º. Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§5º. Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º. Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores." (NR)"

Foi justamente com esse entendimento que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 1620/2010 – Plenário, entendeu ser necessária a **realização de pesquisa de preço da maneira mais ampla possível, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado**, bem como no Acórdão n.º 2318/2014 – Plenário, de 03/09/2014, no qual restou consignado que, para se comprovar o preço de mercado, a pesquisa deve **levar em conta diversas origens, como, por exemplo, cotações com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão e os firmados por outros órgãos públicos, valores registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível.**



Governo Municipal
NOSSA SENHORA DO SOCORRO
Sergipe

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA

Ainda no mesmo sentido, temos recente Decisão do TCU, por meio da qual o órgão fiscalizador orienta a utilização de fontes diversificadas na pesquisa de preços quando da elaboração dos orçamentos, vejamos:

ACÓRDÃO Nº 1445 /2015 Plenário (Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo) - Licitação. Orçamento estimativo. Fontes de pesquisa.

“Na elaboração do orçamento estimativo de licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária.”

É oportuno salientar que a **impossibilidade de utilização de alguma das fontes acima especificadas convém estar consignada nos autos do processo de contratação**, de forma a comprovar que, embora a Administração tenha adotado os procedimentos necessários à obtenção de preços daquela fonte, não foi possível alcançar êxito na solicitação.

Verifica-se, assim, que a melhor forma de orçar a estimativa de preços é por intermédio da pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes, afinal, é indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados.

Esse foi o entendimento proferido pelo TCU no Acórdão 403/2013 – Primeira Câmara e Acórdão 1108/2007 - Plenário, cujo teor aponta ser inadmissível que a pesquisa de preços feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, que não poderão ser considerados excessivamente elevados ou inexequíveis.

Cumpramos evidenciar ainda que nos termos do parágrafo 2º do artigo 2º da Instrução Normativa n. 5/2014 – SLTI/MP, cujo teor foi mantido pela Instrução Normativa n.º 3/2017, estabelece que, no âmbito de cada parâmetro apresentado para pesquisa de preços, **o resultado dessa pesquisa será a média ou o menor dos preços obtidos, de modo que também o Tribunal de Contas da União entende que o preço de mercado é mais bem representado pela média ou mediana, uma vez que constituem medidas de tendência central e, desse modo, representam de uma forma mais robusta os preços praticados no mercado**, conforme entendimento exarado no Acórdão 3068/2010 – Plenário.



Governo Municipal
NOSSA SENHORA DO SOCORRO
Sergipe

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA

Assim sendo, é necessário que para cada um dos itens haja mais de uma fonte de pesquisa de mercado, exceto para o caso da fonte ser portal de compra governamental, consoante § 1º, do art. 2º, da IN n.º 05/2014 - SLTI/MP, evitando assim que aquele produto tenha o preço aferido com base na informação prestada por apenas um fornecedor.

Não bastasse isso, ainda em relação ao Termo de Referência convém chamar a atenção para o fato de que no **item 7 “PRAZO, LOCAL E HORÁRIO DE ENTREGA”, SUBITEM 7.1**, deve ficar claro que são as contratações que podem ser parceladas e não a entrega, pois do contrário haveria necessidade de firmar o contrato no qual ficariam estabelecidas essas obrigações.

Feitos estes esclarecimentos, passa a análise da **minuta do Edital**, na qual se observa que o mesmo compreende todos os elementos obrigatórios existentes na legislação em vigor, em especial e subsidiariamente a Lei n.º 8.666/93.

No **item 18**, chama a atenção para a mesma observação posta quanto ao item 7 do Termo de Referência, ou seja, convém elucidar que os materiais serão contratados de acordo com as necessidades do Município, pois a obrigação de entrega parcelada ensejaria necessidade de firmar contrato.

Observa-se ainda que o Edital (item 21) manifestou interesse em permitir que outros órgãos ou entidades da administração pública possam aderir a Ata de Registro de Preços desta licitação, bem como deverá previu o quantitativo máximo decorrente das adesões.

Aliás, é exatamente nesse sentido que vem decidindo o Tribunal de Contas da União, como se infere do **Informativo de Licitações e Contratos n.º 147 – TCU**, que traz as deliberações tomadas pelo Tribunal nas sessões de julgamento das Câmaras e do Plenário, assim anunciando em seu item 3:

“3. A falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes a atas de registro de preços conformadas após o início da vigência do novo Decreto 7.892/2013. As atas constituídas antes da vigência do mencionado normativo (sob a égide do antigo Decreto 3.931/2001) somente podem ser utilizadas pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes, não sendo cabível a adesão por parte de órgãos não participantes.

Ainda no âmbito do Pregão Eletrônico 103/2012, promovido pela Fundação Universidade Federal do Maranhão (FUFMA) para a aquisição, mediante registro de preços, de material de



Governo Municipal
NOSSA SENHORA DO SOCORRO
Sergipe

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA

informática, o relator invocou fundamento adicional para embasar a vedação de adesões, por não participantes, à ata de registro de preços que resultará dessa licitação. Recorreu então a ponderações já efetuadas no voto condutor do Acórdão 213/2013 – Plenário, também de sua relatoria, no sentido de que é **vedada a adesão de caronas a atas de registro de preços conformadas após o início da vigência do novo Decreto 7.892/2013 (como no caso concreto sob exame), quando não houver estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por esses não participantes.** Transcreveu então trecho do referido voto: “a sobredita vedação de adesão à ata por parte dos chamados ‘caronas’ (órgãos não participantes) estaria implícita por força do art. 9º, III, c/c o art. 22, § 4º, ambos do novel Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, senão vejamos: ‘Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo: (...) III – estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões. Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. § 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quintuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.’” Anotou ainda que, mesmo que a ata já tivesse sido constituída quando da entrada em vigor do Decreto nº 7.892/2013, “a sua utilização por parte dos ‘órgãos não participantes’ - haja vista a não fixação, no edital, do quantitativo decorrente das adesões - estaria implicitamente vedada pelo art. 24 da referida norma regulamentadora, o qual somente resguarda o direito do gerenciador e dos eventuais participantes de utilizarem as atas constituídas na vigência do antigo Decreto nº 3.931/2001...” – grifou-se. O Tribunal, ao acolher proposta do relator, decidiu, como já havia sido explicitado no tópico anterior deste informativo, determinar à FUFMA que não autorize adesões à referida ata de registro de preços. **Acórdão 855/2013-Plenário, TC 044.700/2012-1, relator Ministro José Jorge, 10.4.2013”**

Ocorre, porém, que o próprio TCU, em decisão recente – **Acórdão 588-8/16-P – Processo n.º 031.062/2015-6**, também entende que **não basta que o Edital mencione a possibilidade de adesão e faça a estimativa dos quantitativos, precisa ainda que justifique essa permissão**, haja vista a figura do “carona” só dever ser utilizada em situações excepcionais. **Portanto, recomenda-se que seja aposta a necessidade de justificativa para permitir a adesão de outros órgãos.**

No que diz respeito à minuta da Ata de Registro de Preços, constata-se a necessidade de correção de alguns itens, quais sejam:

- **Item 3.2 – A Minuta da Ata de Registro de Preço aduz que o pagamento será mensal. quando, a bem da verdade, será realizado a cada aquisição, que, por óbvio, não haverá a necessidade de ser feito todos os meses;**



Governo Municipal
NOSSA SENHORA DO SOCORRO
Sergipe

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA

- **Item 6 – Há a necessidade de refazer toda a redação do correspondente item, mesmo porque o objeto ali proposto (Prótese Dentária) diverge do constante no Edital em análise. Ademais, ainda no mesmo item convêm observar a ressalva formulada acima para o Termo de Referência (item 7) e o Edital (item 18) sobre a entrega parcelada;**
- **Item 13 – Tal item expressa corretamente que esta é uma competência da Secretaria Municipal de Administração, no entanto, há a necessidade de corrigir a grafia da norma fundamentadora (Decreto Municipal n.º 16.613/2018), bem como necessário também fazer referência ao fato de que tal Decreto foi alterado pelo Decreto Municipal n.º 19.274/2019.**

Com relação ao instrumento contratual, observa que a Administração utilizou-se da diretriz inserta no art. 62, o qual prevê a substituição do termo de contrato por documento equivalente, como se infere do *caput* e §4º, do referido art. 62, da Lei de Licitações, *in literis*:

“Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço

(...)

§ 4º. É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

De acordo com o dispositivo, o uso do termo de contrato será obrigatório sempre que o valor da contratação superar aquele relativo ao uso da modalidade convite ou, independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

Destaca-se que o Tribunal de Contas da União entende que o § 4º, do art. 62, da Lei de Licitações não consiste em exceção à regra do *caput*. Ao contrário, ele impõe um requisito que deve ser somado àqueles previstos no *caput* para a substituição do termo de contrato. Assim, segundo aquela Corte de Contas, poderá haver substituição do termo de contrato por outro instrumento quando o valor do objeto da contratação não ultrapassasse aquele relativo ao uso da modalidade convite, e ainda cuja entrega seja imediata.



Governo Municipal
NOSSA SENHORA DO SOCORRO
Sergipe

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA

Nesse passo, **somente no caso da entrega ser imediata e que não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, é aceitável a ausência do contrato, cuja minuta não foi submetida à apreciação desta Procuradoria.**

Cabe ressaltar que ao Edital deve ser dado amplo conhecimento, com publicação em vários meios de divulgação, a exemplo do portal do Município, jornais, e no mural como de praxe, para atender ao Princípio da Publicidade, ampliando o número de licitantes concorrentes (art. 21, III da Lei nº 8666/93 e art. 20, do Decreto Municipal n.º 19.768/2020).

Ante o exposto, a Procuradoria Geral do Município, vem se manifestar afirmando que a possibilidade legal de efetivação do Procedimento Licitatório para o objeto apresentado na modalidade **PREGÃO está condicionada ao preenchimento dos requisitos legais, técnicos e jurídicos expostos nas normas em vigor e nas recomendações acima expedidas**, conforme preceituam a Constituição Federal de 1988, Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, Lei Complementar n.º 123/2006, alterada pela Lei Complementar n.º 147/2014, Lei Municipal n.º 807/2009, Decreto Municipal n.º 509/2007, 114/2010, 7.873/2015, 16.613/2018, 19.274/2019 e 19.768/2020, súmulas e decisões dos Tribunais de Contas.

É o Parecer, sem embargos de posicionamentos divergentes.
Para apreciação superior.

Nossa Senhora do Socorro, 05 de agosto de 2020.

LUCIANA OLIVEIRA LIMA CASTRO
Procuradora do Município



Governo Municipal
NOSSA SENHORA DO SOCORRO
Sergipe

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA

Rua Antonio Valadão, s/n, Centro Administrativo José do Prado Franco
Centro - Nossa Senhora do Socorro, Sergipe, Tel: 2107-7804