

PARECER JURÍDICO

ANÁLISE DA MINUTA DO NOVO EDITAL DO PROCESSO LICITATÓRIO Nº. 001/2023, PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 001/2023, DE ACORDO COM O DISPOSTO NA LEI Nº. 10.520/02, NO DECRETO Nº. 10.024/19, CUMULADO SUBSIDIARIAMENTE COM A LEI Nº. 8.666/93 E SUAS RESPECTIVAS ALTERAÇÕES.

CONSULTA

O Secretário Municipal de Saúde, através de expediente, datado de 10 de janeiro de 2023, solicitando a abertura do processo licitatório, vindo a esta Assessoria Jurídica através da Procuradoria Geral do Município, para visto e parecer quanto à legalidade dos termos contidos na minuta do Edital e seus anexos do referido processo licitatório.

O objeto do certame licitatório consiste no **Registro de Preços para aquisição parcelada de MEDICAMENTOS para atender as necessidades da Rede Municipal de Saúde da Gameleira.**

Encaminhado para análise o Processo Licitatório em epígrafe, com as seguintes documentações:

- 1- Ofício datado de 10/01/2023, da lavra da Secretário Municipal de Saúde, solicitando a abertura de processo licitatório;
- 2- Termo de referência e seus anexos;
- 3- Pesquisa de preços do objeto a ser licitado e planilha comparativa;
- 4- Autorização da autoridade competente;
- 5- Justificativa dos índices contábeis;
- 6- Minuta do Edital e seus anexos.

Sendo estes os documentos apresentados para análise, passemos para a verificação dos aspectos da legalidade do processo, conforme preceitua o inciso VI, do art. 38, da Lei 8.666/93.

ANÁLISE JURÍDICA

O Edital proposto consiste em registro de preços para aquisição de medicamentos, com critério de julgamento “menor preço, por lote” e no modo de disputa aberto, com ampla disputa, conforme justificativa contida no termo de referência.

No que tange o julgamento pelo tipo “menor preço por lote”, imperioso mencionar a Súmula nº 247 do TCU, que veio para pacificar a adoção em regra por item e, sendo exceção o julgamento por lote, *in verbis*:

Súmula 247. 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)

Com efeito, quanto a adoção de julgamento por lote, vislumbra-se no termo de referência justificativa elaborada pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Saúde, corroborada pelo ordenador de despesas da pasta, conforme vejamos:

“A licitação para contratação de que trata este certame, POR LOTE, justifica-se pela necessidade de agrupamento dos itens, haja vista, a celeridade do pedido, economia de escala, facilita eficiência na gestão e fiscalização das futuras atas e contratos e, bem como, ajuda o fornecimento e entrega dos produtos, evitando assim uma frequência muito alta de reposições de estoque, atrai um maior número de interessados, pois quanto maior o valor orçado, maior o número de interessados em participar do certame público. Assim com destaque para os princípios da eficiência e economicidade, é imprescindível a licitação por lote no presente caso.

Frise-se ainda que, no tocante aos custos da Administração Pública, deve-se se ter em mente todos os valores necessários para se manter a máquina do poder público, tais como: custos com servidores necessários para gerir os contratos administrativos; custos com servidores necessários para fiscalizar os contratos administrativos; custos com servidores necessários para operar os diversos aspectos ligados a uma contratação pública; custos com toda a infraestrutura necessária para manter a administração; entre outros. Portanto, quanto maior o número de fornecedores e contratos para se gerir, maior o esforço administrativo para custear a gestão dos contratos.

Isto posto, optou-se por adotar um pregão do tipo MENOR PREÇO POR LOTE, ao invés de um pregão com base no menor preço por item, por entender que a contratação dessa forma seria mais conveniente, aumentaria a uniformidade dos valores e reduziria os riscos de conflitos. Além disso, mesmo em se tratando de licitação por menor preço por lote, os itens que compõem têm compatibilidade e similaridade entre si, evitando assim restrição a competitividade do presente certame, assim como, os valores unitários estão coerentes com a realizada de mercado após ampla pesquisa de preços realizada, evitando sobrepreço e distorções nos valores para cada item em vistas a realidade mercadológicas.”

Logo, pressupõe que resta justificado a adoção do julgamento por lote por parte da Secretaria Municipal de Saúde.

Assim, temos que o certame poderá ser formalizado sob a modalidade já referida, PREGÃO ELETRÔNICO, do tipo MENOR PREÇO POR LOTE, desde que não haja restrição a competitividade, devendo a Administração Pública compor o grupo com itens da mesma natureza e/ou categoria, possibilitando assim uma maior participação de licitantes, priorizando o princípio da competitividade e livre concorrência.

Nesse sentido, o TCU editou o Acórdão 5301/2013 - Segunda Câmara, do relator Ministro André Luis, que estabelece:

É legítima a adoção da licitação por lotes formados com elementos de mesma característica, quando restar evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de processos licitatórios, onerando o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Ademais, a Administração optou pelo sistema de registro de preços. A esse respeito, a Lei nº 8.666/1993, estabelece em seu art. 15, as seguintes disposições:

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

(...)

II – ser processadas através de sistema de registro de preços;

§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.

§3º. O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I – seleção feita mediante concorrência;

II – estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III – validade do registro não superior a um ano.

Para regulamentação da contratação por registro de preços, foi editado o Decreto Federal nº 7.892/2013, que estabelece as hipóteses de contratação suscetíveis de serem processadas por esta sistemática.

Sobre o referido enquadramento, convém anotar que não há óbice quanto a adoção do SRP para a aquisição pretendida, em razão da obediência a legislação de regência, bem como os bens que se pretende adquirir são considerados comuns e a forma de entrega parcelada

Ato contínuo, a licitação na modalidade de Pregão Eletrônico destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, nele não há limites de valor estimado da contratação, sendo licitação de Menor Preço por lote, 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.

Como cediço, propicia, ainda para a administração pública os seguintes benefícios: economia, pois busca a melhor proposta de preço o que gera economia financeira; desburocratização do procedimento licitatório; e, rapidez, pois a licitação é mais rápida e dinâmica assim como as contratações.

A lei que regula o Pregão é a Lei de nº 10.520 de 17 de Julho de 2002, que institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Ao se analisar o disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, pode-se observar que a obrigatoriedade de licitar é princípio constitucional, apenas sendo dispensada ou inexigida nos casos expressamente previstos em Lei.

O art. 37 da Constituição Federal do Brasil, em seu inciso XXI dispõe que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também ao seguinte:

No inciso XXI:

Ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Com efeito, segundo o art. 1º da Lei nº. 10.520/02, o pregão é a modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, que podem ser considerados aqueles cujos padrões desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Apesar da modalidade de licitação Pregão estar disciplinada pela Lei 10.520/2002, conforme dispõe o art. 9º da referida lei, subsidiariamente aplicar-se-á a Lei de nº 8.666/1993.

O Decreto 10.024/2019 estabelece a modalidade licitatória denominada pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.

O artigo 1º §§1º e 4º do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, **regulamenta e torna obrigatória a utilização do pregão na forma eletrônica**, para aquisição de bens e serviços comuns, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

É o que preconiza o art. 1º do referido Decreto, cuja redação transcrevemos *in verbis*:

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.

§1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

(...)



§4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o **caput** ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.

De acordo com o art. 2º do mesmo Decreto, o pregão eletrônico deverá ter respaldo em princípios fundamentais da administração pública, para sua eficácia.

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.

Esta modalidade de licitação, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, possui como importante característica a celeridade nos processos licitatórios, minimizando custos para a Administração Pública e vem se consolidando como a principal forma de contratação dos Governos.

Outrossim, o processo licitatório reveste-se de uma série de requisitos próprios de qualquer processo administrativo, que devem ser observados sob o risco de padecer do vício de ilegalidade.

Destarte, o processo licitatório na fase preparatória, na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, deve-se observar os seguintes elementos:

- A definição do objeto deverá ser precisa e suficientemente clara sem, contudo, ser excessiva e relevante ou desnecessária para não frustrar a competição, devendo estar constante no termo de referência. (Art. 3º, I do Decreto nº 10.024/19.);
- Elaboração do termo de referência pelo órgão requisitante e aprovação do termo de referência pela autoridade competente. (Art. 14, I e II do Decreto nº 10.024/19.);
- Edital com critérios de aceitação das propostas e 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. (Art. 14, III e IV do Decreto nº 10.024/19.);
- Designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio (Art. 14, V do Decreto nº 10.024/19.).

Logo, o presente processo atende os requisitos obrigatórios acima elencados, respeitando a legislação pertinente ao caso, bem como os princípios que norteiam a modalidade adotada.

Não obstante, constam ainda: os prazos e condições para assinatura da ata do certame e contrato; as sanções para o caso de inadimplemento; as condições de participação das empresas e a forma de apresentação das propostas; os critérios de julgamento; o local, horários e formas de contato com o Departamento de Licitação para esclarecimento, protocolo de impugnações e recursos administrativos; prazos de entrega do objeto, condições de pagamento, critério de aceitabilidade das propostas de preço; critérios de reajustes; e, relação dos documentos necessários a habilitação sem restringir a competitividade.

As minutas da Ata de Registro de Preços e contrato estão em consonância com a legislação que orienta a matéria, trazendo em seu bojo as cláusulas exigidas pela legislação, nos termos do art. 55 da Lei nº 8.666/93.

Anote-se, por fim, que o Edital sob análise estabeleceu os prazos de conformidade com a modalidade adotada, fixados na legislação em vigor.


CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise da minuta do Edital e seus anexos, verificamos que os mesmos atendem as exigências legais correlatas ao caso concreto, conforme demonstrado acima.

Assim, esta Assessoria Jurídica, nada tem a opor quanto o prosseguimento do Processo Licitatório nº 001/2023.

É o parecer.

Gameleira/PE, 10 de janeiro de 2023.


Eduardo Jorge de Melo Martins
Assessoria Jurídica
OAB/PE nº 41.674