



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 158/2023.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P241221/2023.

OBJETO: REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MATERIAL DE EXPEDIENTE I PARA ATENDER AS NECESSIDADES DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SOBRAL/CE.

SOLICITANTE: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG).

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, encaminhado pela Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas da Secretaria do Planejamento e Gestão a esta Coordenadoria, para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é o *Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições de material de expediente I para atender as necessidades dos órgãos e entidades públicas do Município de Sobral/CE*. Neste sentido, observou-se o seguinte:

O presente processo trata-se de Licitação, na modalidade **PREGÃO**, na forma **ELETRÔNICA**, do tipo **MENOR PREÇO POR ITEM**, com fornecimento **POR DEMANDA**.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único, do artigo 38 da Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como do inciso IX do artigo 8º do Decreto Federal nº 10.024/2019 e do inciso IX do artigo 20 do Decreto Municipal nº 2.344/2020.

DO EXAME

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado¹. Verifica-se também que há solicitação elaborada pelo agente competente.

Nota-se que não há nos autos o compromisso de orçamento, já que o Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, em seu art. 7º, §2º e o Decreto Municipal nº 2.257, de 30 de agosto de 2019, em seu art. 14, §2º, dispensam a necessidade de indicar a dotação orçamentária no registro de preço, mas ressalvam sua necessidade na formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem: Ofício nº 045/2023 - Coordenação de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas; Justificativa para Opção pelo Rito Previsto na Lei Federal nº 10.520/2002 para Formalização da Contratação; CI nº 081/2023 - Coordenação de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas; Justificativa; Emails de levantamento da demanda de Material de Expediente dos órgãos participantes; Termo de Referência e seus anexos [A – Órgãos Participantes e B – Matriz de Risco]; Mapa Comparativo; Anexo – Mapa Comparativo (Justificativa de Preços); Cópias do Termo de Homologação, do Aviso de Homologação e da Certidão de Afixação do Pregão Presencial nº 00.006/2023 – SRP do Município de Chaval; Cópia da Ata de Registro de Preços nº 21.07.01/2023 do Município de Barbalha; Cópia da Ata de Registro de Preços nº 21.07.02/2023

¹ Arts. 4º, parágrafo único, art. 38 e art. 60, *caput*, da Lei nº 8.666/1993



do Município de Barbalha; Cópia da Ata de Homologação do Pregão Eletrônico nº 01.011/2023 do Município de Eusébio; Pesquisa no Painel de Preços do Governo Federal (UASG: 925210 – PMSP – Coord. Regional de Saúde; Pesquisa no ambiente virtual da empresa AMERICANAS S.A - EM RECUPERACAO JUDICIAL – CNPJ nº 00.776.574/0006-60; Propostas da empresa M DE JESUS MARANHAO RODRIGUES ME – CNPJ nº 03.365.404/0001-77; Cópia da Ata de Registro de Preços 013/2023, decorrente do Pregão Eletrônico nº 2023.05.30.01 do Município de General Sampaio; Pesquisa no Painel de Preços do Governo Federal (UASG: 926922 – Pref. Mun. de Uberlândia); Pesquisa no ambiente virtual da empresa TAVI – PAPELARIA, MATERIAIS DE ESCRITÓRIO E INFORMÁTICA LTDA – CNPJ nº 92.067.073/0001-19; Proposta da empresa G C PRADO COMERCIO DE MIUDEZAS LTDA – CNPJ nº 04.221.555/0001-14; Pesquisa no ambiente virtual da empresa BIGNARDI – INDUSTRIA E COMÉCIO DE PAPEIS E ARTEFATOS LTDA – CNPJ Mº 61.192.522/0009-84; Pesquisa no Painel de Preços do Governo Federal (UASG: 153031 – MEC – Universidade Federal de São Paulo); Pesquisa no ambiente virtual da empresa TAVI – PAPELARIA, MATERIAIS DE ESCRITÓRIO E INFORMÁTICA LTDA – CNPJ nº 92.067.073/0001-19; Pesquisas no Painel de Preços do Governo Federal (UASG: 984675 – Pref. Mun. de Itauna, UASG: 160005 – 54 Batalhão de Infantaria de Selva/MG, UASG: 160081 – 23 Esquadrão de Cavalaria de Selva); Pesquisa no ambiente virtual da empresa CIL – COMÉRCIO DE INFORMÁTICA LTDA – CNPJ nº 24.073.694/0001-55; Pesquisas no Painel de Preços do Governo Federal (UASG: 980301 – Pref. Mun. de Boa Vista/PR, UASG: 160343 – 7 Batalhão de Engenharia de Combate); Pesquisas nos ambientes virtuais das empresas KALUNGA S.A. – CNPJ nº 42.283.811/0001-50, MURIEL A. BLAU & CIA LTDA – CNPJ nº 23.310.852/0001-80, PAPELARIA & INFORMÁTICA BARBOSA LTDA – CNPJ nº 20.661.746/0001-53); Pesquisa no Painel de Preços do Governo Federal (UASG: 988655 – Pref. Mun. de Farroupilha); Pesquisas nos ambientes virtuais das empresas RCM PAPELARIA LTDA – CNPJ nº 12.978.825/0001-64, BRS SP SUPRIMENTOS CORPORATIVOS S.A. – CNPJ nº 03.746.938/0001-43 e KALUNGA S.A; Minuta do Edital e seus anexos [I – Termo de Referência; II – Carta Proposta; III – Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado Menor; IV – Minuta da Ata de Registro de Preços; V – Minuta do Contrato; VI – Modelo de Declaração de Autenticidade dos Documentos]; e C.I. nº 114/2023 –SEPLAG, solicitando a emissão de Parecer Jurídico acerca do pleito.

Nesse passo, o Processo em evidência teve o seu trâmite normal.

É o relatório.

Passa-se a opinar.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Prima facie, cumpre registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 133 da Constituição Federal, incumbe a esta Coordenadoria Jurídica manifestar-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados pela autoridade máxima do órgão, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

a. Da Legislação Aplicável ao Processo.

Conforme previsão do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, abaixo transcrito, as contratações de bens e serviços e as alienações realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de procedimento licitatório que assegure a observância aos princípios da moralidade,



da impessoalidade e da isonomia e que garanta a seleção da proposta mais vantajosa, com a consequente prevalência do interesse público, ressalvados os casos especificados na legislação.

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:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados 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.

Nesse sentido, importa esclarecer que, atualmente, coexistem dois grandes regimes gerais regulamentadores do referido dispositivo, a saber: o das Leis Federais nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), 10.520/2002 (Lei do Pregão) e 12.422/2011 (Regime Diferenciado de Contratações) e o da Lei Federal nº 14.133/2021, além dos regimes específicos.

Isso ocorre porque a Lei Federal nº 14.133/2021, sucessora do regime licitatório anterior, adotou um período de transição entre os dois regimes, determinando expressamente, em seu art. 191, que durante o prazo de dois anos previsto no art. 193, inciso II, a Administração Pública poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com as regras estabelecidas na Nova Lei ou na legislação anterior, sendo vedada a combinação dos normativos e devendo a opção escolhida constar expressamente no edital do processo licitatório.

Como mencionado, o prazo estabelecido para a vigência síncrona dos dois normativos era de dois anos, o que compreenderia o período previsto de 01/04/2021 a 31/03/2023. Entretanto, esse prazo foi ampliado pela Medida Provisória nº 1.167/2023, que alterou o fim do período de convivência dos normativos para 30/12/2023. Embora o prazo de vigência da Medida Provisória tenha se encerrado sem conversão em lei, há de ressaltar que a Lei Complementar nº 198/2023 alterou a redação do art. 193 da Nova Lei, estabelecendo a data final para o convívio das normas em 30 de dezembro de 2023, garantindo a manutenção da segurança jurídica referente à questão.

Diante da possibilidade de escolha pelo Administrador de qual legislação adotar na condução do processo, analisando o edital submetido à apreciação desta Coordenadoria, verifica-se que o regime escolhido, no presente caso, foi o das Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, conforme despacho exarado pela autoridade superior, em conformidade com o estabelecido no Decreto Municipal nº 3.156/2023, que estabelece o marco temporal de transição dos regimes jurídicos de contratações públicos no âmbito do Município de Sobral e impõe o dia 29 de dezembro de 2023 como data limite para a publicação dos certames embasados no regime licitatório anterior.

b. Do Cabimento da Modalidade Pregão.

Conforme previsão do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, abaixo transcrito, as contratações de bens e serviços pela Administração pública devem ser precedidas de um procedimento licitatório que assegure a observância aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia e que garanta a seleção da proposta mais vantajosa, com a consequente prevalência do interesse público.



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:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados 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.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 8.666/1993, que regulamenta o dispositivo constitucional transcrito, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabeleceu, em seu art. 22, a previsão das seguintes modalidades licitatórias: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. Posteriormente, com a evolução da desburocratização da Administração Pública e a necessidade de conferir fluência aos processos administrativos, a Medida Provisória nº 2026, de 04 de maio de 2000, previu a criação de uma nova modalidade de licitação: o Pregão.

Pregão é modalidade de licitação regulamentada pela Lei Federal nº 10.520/2002, limitando-se sua utilização à contratação de bens e serviços comuns, com disciplina e procedimentos próprios, visando acelerar o processo de escolha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas, aplicando-se, subsidiariamente, as normas da Lei Federal nº 8.666/1993. Vejamos:

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.

[...]

Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Nesse sentido, o Decreto Municipal de nº 2.344, de 03 de fevereiro de 2020, que regulamenta a licitação do tipo Pregão nas modalidades Presencial e Eletrônica no âmbito da Administração Pública Municipal, traz em seu conjunto normativo as seguintes disposições:

Art. 2º - Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, podendo ser realizada de forma presencial com apresentação de propostas de preços, escritas e lances verbais, **bem como na forma eletrônica, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet. (grifo nosso)**

Art. 8º - As aquisições realizadas por meio da modalidade Pregão dar-se-ão mediante a utilização de recursos de tecnologia da informação, sob a denominação de Pregão Eletrônico, salvo nos casos de comprovada inviabilidade técnica ou desvantagem na realização da forma eletrônica, a ser justificada pela Autoridade Competente hipótese em que será adotado o Pregão Presencial.

§1º O sistema utilizado no Pregão Eletrônico será dotado de recursos de criptografia e de autenticação que assegurem condições adequadas de segurança em todas as etapas do certame.

§2º Para a realização do Pregão Eletrônico, poderão ser firmadas parcerias, mediante convênio ou congêneres, com instituições federais, estaduais, municipais, financeiras e bolsas de mercadorias ou de valores visando obter o apoio técnico e operacional necessário.



O Município de Sobral, seguindo as diretrizes do Governo Federal e Estadual, instituiu este procedimento no âmbito local, com o intuito de observar o princípio da moralidade e eficiência administrativa, expressos no art. 37 da Constituição Federal. Como se vê, o fim almejado pela norma é a ocorrência de ampla publicidade e competitividade no procedimento licitatório, concedendo a todos os interessados a oportunidade de participar do certame. Com este procedimento, a administração obtém o resultado almejado, pois poderá adquirir dentro de sua conveniência o melhor produto, com o menor preço, já que o Pregão é realizado em grande quantidade de produtos.

No tocante à escolha da modalidade Pregão, os fundamentos estão assentados em dois fatores: (1) a possibilidade jurídica de caracterização do objeto da licitação como um bem ou um serviço comum, nos termos da Lei nº 10.520/2002 e do Decreto Municipal nº 2.344 de 03 de fevereiro de 2020; e (2) a necessidade de se contratar aquele que pedir o menor valor pelo bem ou serviço, dentro dos parâmetros objetivamente fixados no edital.

Pregão é modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002 e disciplinado no Município pelo Decreto Municipal nº 2.344 de 03 de fevereiro de 2020, restrita à contratação de bens e serviços comuns², com disciplina e procedimentos próprios, visando acelerar o processo de escolha de futuros contratados da administração em hipóteses determinadas e específicas, aplicando-se, subsidiariamente, as normas da Lei nº 8.666/1993.

Logo, em virtude da descrição objetiva do edital, da descrição do objeto a ser adquirido através do Termo de Referência, bem como da verificação de uma média mercadológica, infere-se que o objeto da presente licitação pode ser considerado “bem ou serviço comum”.

No caso em apreço, o valor médio da contratação importa em uma quantia de **R\$ 146.211,36 (cento e quarenta e seis mil, duzentos e onze reais e trinta e seis centavos)**, obtida através de pesquisa de mercado. Como o Pregão é modalidade de licitação para a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns, independentemente do valor estimado, percebe-se que este certame licitatório é compatível com o objeto da presente licitação.

Vislumbra-se que o presente feito está a manter perfeita sintonia com as exigências legais estabelecidas pela Lei de Licitações, nº 8.666/93, bem como pela Lei nº 10.520/2002, pelo Decreto nº 10.024/2019 e pelo Decreto Municipal nº 2.344/2020, que regulamentam o Pregão, *in casu*, **Pregão Eletrônico**, que é uma das mais céleres e eficazes modalidades, levando em consideração as peculiaridades legais inerentes.

Tais definições encontram-se presentes tanto no aspecto do valor do objeto, bem como no que diz respeito às condições que deverão constar expressamente no edital, na conformidade do que preconiza o artigo 40 da Lei Federal nº 8.666/1993.

c. Do Cabimento do Sistema de Registro de Preços.

O Sistema de Registro de Preços está previsto no artigo 15 da Lei Federal nº 8.666/1993, que prevê os procedimentos básicos a serem realizados para a sua realização e a necessidade de regulação através de Decreto.

² Lei nº 10.520/2002, Art. 1º, 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”.



Conforme se depreende da leitura do Decreto Federal nº 7.892/2013, entende-se por sistema de registro de preços, o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras, formando, assim, uma espécie de banco de dados de propostas, para que, surgindo a necessidade de contratação, o ente público se utilize desse banco, economizando tempo e tornando mais célere seu suprimento de recursos materiais.

Dessa forma, da leitura do artigo 2º, inciso I do Decreto Federal nº 7892/2013, compreendemos a intenção do dispositivo legal:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

Como forma de regular o procedimento do Sistema de Registro de Preços no âmbito do Município de Sobral, foi lançado o Decreto Municipal nº 2.257, de 30 de agosto de 2019, que nos traz a seguinte definição:

Art. 3º Será adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços (SRP) nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for mais conveniente à aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa, necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

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.

Portanto, quanto ao Sistema de Registro de Preços, este é cabível para qualquer objeto, seja ele compra, serviço, locação ou obra, desde que esteja presente o seu pressuposto lógico: a incerteza em relação à demanda, seja quanto ao momento da sua ocorrência ou à sua efetiva quantidade, em atendimento aos dispositivos legais existentes e ao interesse público. Assim, procede-se seu uso como a melhor forma de suprir materialmente o município, assegurando a colheita da melhor proposta e a contratação em tempo hábil.

d. Da Análise da Minuta do Contrato.

A minuta do contrato segue as determinações gerais contidas no edital. Todos os procedimentos determinados pela Lei nº 8.666/1993 foram observados e todos os requisitos nela prescritos obedecidos. Assim, o ato não apresenta qualquer defeito em seus elementos de validade, razão pela qual, após detida análise, entendemos pela compatibilidade dos textos das minutas já citadas com o instituído no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, inciso XX do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Sobral, bem como com as recomendações da Lei nº 8.666/93 e suas alterações posteriores.

Com relação às exigências de qualificação técnica, tem-se que estas deverão ser verificadas pelo setor técnico competente, a fim de evitar a ocorrências de restrições à competitividade do certame.

Ressalva-se da análise deste parecer a pesquisa de preços para o estabelecimento de limites máximos, a qual fica adstrita à decomposição do setor técnico solicitante competente.



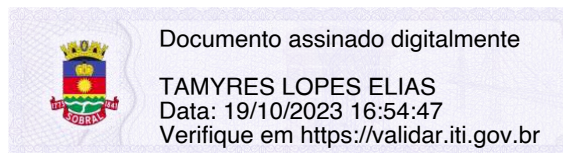
Salienta-se que este parecer é meramente opinativo³, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

CONCLUSÃO

ISTO POSTO, à luz da legislação aplicável à matéria, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como a veracidade das declarações e documentos carreados aos autos, que escapam à análise jurídica deste órgão, esta Coordenadoria Jurídica manifesta-se pela regularidade formal do processo administrativo submetido à análise, propondo, por conseguinte, o encaminhamento dos autos ao setor competente para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípuo de cumprir o seu objeto.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sobral/CE, data da assinatura digital.



TAMYRES LOPES ELIAS
Coordenadora Jurídica - SEPLAG
OAB/CE n° 43.880

³ Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: IMPOSSIBILIDADE, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança n°. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).