

PARECER JURÍDICO

FI 70

PARECER JURÍDICO Nº 14/2023 - COJUR/SEDHAS
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P241228/2023
PROCESSO DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO

OBJETO: Registro de preço para futuras e eventuais contratações de serviços funerários completos (translado funerário, serviço funeral adulto, serviço funeral infantil, e serviço funeral especial para pessoas obesas destinados às famílias componentes do Cadastro Único no município de Sobral, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, encaminhado pela Administrativa Financeira – COAFI da SEDHAS a esta Coordenadoria Jurídica, 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 contratações de serviços funerários completos (translado funerário, serviço funeral adulto, serviço funeral infantil, e serviço funeral especial para pessoas obesas destinados às famílias componentes do Cadastro Único no município de Sobral, conforme especificações constantes no Termo de Referência.** Neste sentido, observou-se o seguinte:

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

Ademais, de acordo com o **Decreto Municipal nº 3.156**, de 03 de abril de 2023 (DOM nº1.549, de 04/abril/2023) – *que dispõe sobre o marco temporal de transição de regimes jurídicos de contratações públicas, entre as Leis Federais nº 8.666/93, 10.520/02, 12.462/11 e 14.133/21* – há **expressa indicação/escolha pela utilização da legislação que regerá a contratação, in casu, a Lei 10.520/02.**

Na **justificativa** apresentada no processo administrativo em análise, vemos os seguintes motivos para tal contratação, conforme se segue:

JUSTIFICATIVA

A Coordenação de Assistência Social vem, com o respeito e acatamento devidos, à ilustre presença de vossa senhoria, justificar a necessidade de futuras e eventuais contratações de serviços funerários completos (translado funerário, serviço funeral adulto, serviço funeral infantil e serviço funeral especial para pessoas obesas) destinados às famílias componentes do Cadastro Único no município de Sobral, pelos fatos e fundamentos seguintes:

A presente prestação de serviços funerários completos justifica-se tendo em vista a necessidade de atendimento às famílias (moradores/residentes) no município de Sobral - Ceará, que estão inseridas no sistema do Cadastro Único. A prestação de serviço supracitado é previsto pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e oferecido pelos municípios e Distrito Federal aos cidadãos e às suas famílias que não têm condições de arcar por conta própria com o enfrentamento de situações adversas ou que fragilizem a manutenção do cidadão e sua família.

O serviço funerário constitui-se como um direito social legalmente assegurado aos cidadãos brasileiros no âmbito da proteção social básica, conforme preconiza o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Previstos desde 1993 pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), inscrevem-se no rol de provisão procedente da gestão municipal e estadual da política de assistência social.

Em relação a seu amparo legal, os auxílios por natalidade e morte são definidos como benefícios eventuais, conforme determinado no artigo 22 da LOAS, no que segue:

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

§ 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade.

§ 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e nº 10.458, de 14 de maio de 2002.

Desse modo, os serviços funerários são oferecidos para atender as necessidades urgentes das famílias após a morte de um de seus provedores ou membros e atender as despesas de urna funerária, velório e sepultamento, garantindo um amparo a estas famílias que são socialmente mais vulneráveis. O benefício atenderá somente os casos de falecimento de cidadãos sobralenses e famílias beneficiadas da Assistência Social que se encontrem em situação de vulnerabilidade social e de baixa renda, as quais não consigam arcar com os custos de um funeral digno para seus entes queridos falecidos, conforme dispõe o Decreto nº 2434, de 28 de maio de 2020.

Com base nas informações acima, o quantitativo de serviços solicitado neste processo deu-se em virtude do levantamento de dados de solicitação de benefício eventual - auxílio mortalidade requerido a esta secretaria. Durante todo o ano de 2022 foram solicitados 163 auxílios, totalizando 139 urnas funerárias adultas, 24 urnas funerárias infantis e 163 serviços de traslado, nos quais foram percorridos cerca de 19.228 Km. Assim, foram solicitados quantitativos adicionais para os serviços, a fim de suprir possíveis aumentos de demanda da população, trazendo maior garantia à oferta dos serviços, sem prejuízo aos atendimentos. Incluindo também o serviço funerário para pessoas obesas, visto que nos foi solicitado 1 atendimento durante o ano de 2022, e para suprir possíveis pedidos referentes a este tipo de serviço, incluímos nesse iracesso para atendermos possíveis demandas relacionadas.

Além disso, a escolha de processo licitatório por registro de preços dá-se em virtude da imprevisibilidade da quantidade final que possa atender à comunidade.

Considerando o que foi explanado acima, entende-se pela necessidade de realizar e dar celeridade ao processo licitatório para prestação de serviços funerários com o intuito de atender aos beneficiários específicos e que não podem, com recursos próprios, satisfazerem suas necessidades básicas.

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, inciso IX do artigo 8º do Decreto federal nº 10.024/2019 e inciso IX do artigo 20 do Decreto municipal nº 2.344/2020.

2. DO EXAME

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado ¹. Verifica-se também que há solicitação de contratação 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 2257, de 30 de agosto de 2019, em seu art. 14, §2º **dispensam a necessidade de indicar a dotação**

¹ Arts. 4º, parágrafo único, 38, caput e seus incisos, e 60, caput, da Lei no 8.666/93

orçamentária no registro de preço, mas ressalvam sua necessidade na formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Respeitando o princípio da economicidade, nos termos previstos no Art. 3º, inciso XI do Decreto Municipal nº 10.024/2019 ², encontramos nos autos a pesquisa de preços correntes no mercado ³, obtida através de **03 (três) orçamentos**, das seguintes empresas: **FUNERÁRIA ALIANÇA, CNPJ Nº 07.765.711/0001-04; M JULIANE ALVES FREITAS FUNERAL - ME, CNPJ Nº 22.864.758/0001-00; M. GILVÂNIA SIMPLÍCIO DE SOUZA, CNPJ Nº 02.618.871/0005-22.**

As peças processuais, até o presente momento carreadas aos autos, são:

- a) *Solicitação de autorização para a execução de serviços funerários, por meio do Ofício nº 190/2023 – Coordenação Administrativa Financeira - SEDHAS;*
- b) *Anexo do ofício nº 190/2023 - Coordenação Administrativa Financeira - SEDHAS (JUSTIFICATIVA);*
- c) *Cópia do Mapa Comparativo de Preços com propostas das empresas: FUNERÁRIA ALIANÇA, M JULIANE ALVES FREITAS FUNERAL - ME E M. GILVÂNIA SIMPLÍCIO DE SOUZA;*
- d) *Anexo ao Mapa Comparativo (Justificativa de preços);*
- e) *Propostas das empresas Funerária Aliança, CNPJ nº 07.765.711/0001-04; M Juliane Alves Freitas Funeral - ME, CNPJ Nº 22.864.758/0001-00; M. Gilvânia Simplício de Souza, CNPJ nº 02.618.871/0005-22 e seus respectivos e-mails de solicitação;*
- f) *Termo de Referência*
- g) *Cópia da Minuta do Edital do Pregão Eletrônico (Anexo I - Termo de Referência; Anexo II - Carta Proposta; Anexo III - Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado Menor; Anexo IV – Minuta da Ata de Registro de Preços; Anexo Único da Ata de Registro de Preços - Mapa de Preços da Prestação de Serviços; Anexo V - Minuta do Contrato; Anexo VI - Modelo de Declaração de Autenticidade dos Documentos (Papel Timbrado do Proponente);*
- h) *Justificativa para opção pelo rito na Lei Federal nº 10.520/02;*
- i) *Despacho da autoridade superior;*
- j) *C.I nº 030/2023 Solicitando emissão de Parecer Jurídico para realização de Pregão Eletrônico, conduzindo à afirmação a respeito da normalidade do processo sob o aspecto jurídico-formal.*

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

É o relatório. Passa-se a opinar.

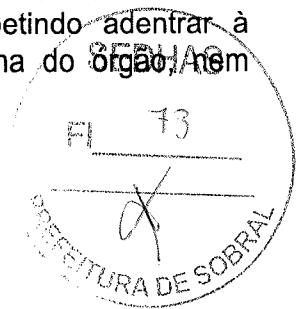
3. DA FUNDAMENTAÇÃO

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

² Decreto nº 10.024/2019, Art. 3º: Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter: a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações: 1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame; 2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e 3. o cronograma físico-financeiro, se necessário; b) o critério de aceitação do objeto; c) os deveres do contratado e do contratante; d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária; e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços; f) o prazo para execução do contrato; e g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

³ "Faça constar dos processos licitatórios, inclusive, quando for o caso, os de dispensa e inexigibilidade, os elementos previstos no art. 7º e no art. 38, ambos da Lei no 8.666/1993, dentre eles: projeto básico; indicação dos recursos orçamentários destinados a licitação; pesquisa de preços, pareceres técnicos e extrato de publicação dos avisos contendo os resumos dos editais e do contrato". (TCM-CE. Acórdão 4104/2009 Segunda Câmara).

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.



III.I - DO CABIMENTO DA MODALIDADE PREGÃO

Pregão é modalidade de licitação instituída pela Lei Federal 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 comuns ⁴, 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.

O Decreto Municipal de nº 2.344 de 03 de fevereiro de 2020, que regulamenta no âmbito da Administração Pública Municipal, a licitação do tipo Pregão nas modalidades Presencial e Eletrônica, 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.

⁴ 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".



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 disciplinado no Município pelo 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.

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 e/ou serviço comum".

No caso em apreço, o valor global médio da contratação conforme Mapa Comparativo de Preços – e considerando a soma de todos os itens – importa em uma quantia de **R\$ 1.131.133,10 (Um milhão, cento e trinta e um mil, cento e trinta e três reais e dez centavos)**, obtida através de pesquisa de mercado, conforme especificado acima. Como o Pregão é modalidade de licitação para a aquisição de bens e fornecimento de serviços comuns, qualquer que seja o 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 com a lei específica 10.520/02, Decreto 10.024/2019 e o 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.

III.II - 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.

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 utiliza desse banco para, assim, economizar tempo e tornar mais célere o seu suprimento de recursos materiais.

Dessa forma, da leitura do Art. 2º, inciso I do Decreto Federal nº 7.892/2013, 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 no tempo hábil.

III.III - DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO

A minuta do contrato segue as determinações gerais contidas no edital, todos os procedimentos determinados pela Lei nº 8.666/93 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, especialmente o teor dos artigos 40 e 55.

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. Saliencia-se que este parecer é meramente opinativo ⁵, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

⁵ É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (S T F - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008).


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. (S T F. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).

4. CONCLUSÃO



Isto posto, OPINA-SE **FAVORAVELMENTE** pela correta adequação jurídica para a feitura de **PREGÃO ELETRÔNICO**, objeto do processo administrativo de nº **P241228/2023**, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenadoria Administrativo Financeiro - COAFI da Secretaria dos Direitos Humanos e da Assistência Social - SEDHAS para que providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípuo de cumprir o seu objeto.

É o parecer, salvo melhor juízo. À apreciação superior.

Sobral-CE, 05 de maio de 2023.



Raimundo Nonato Arcanjo Neto
Coordenador Jurídico da SEDHAS
OAB/CE nº 34.057



Kadidya Arcanjo Barreto Melo
Gerente da Célula de Suporte e
Acompanhamento Técnico Administrativo
OAB/CE nº 35.075