



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 071/2021

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P150751/2021

PROCESSO DE LICITAÇÃO – PREGÃO PRESENCIAL Nº 026/2021 – SEPLAG

OBJETO: Registro de Preço para futuras e eventuais aquisições Ferramentas Manuais com o objetivo de atender as necessidades dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, encaminhado pela Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas e Administração Patrimonial da SEPLAG 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 aquisições Ferramentas Manuais com o objetivo de atender as necessidades dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal, 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 **PRESENCIAL**, 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, inciso VII, do art. 21 do Decreto Federal 3.555/2000 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 protocolado¹. 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 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 artigo 21, inciso II e III do Decreto nº 3.555/2000² e art. 3º, inciso XI, do Decreto nº 10.024/2019³, que regulamenta as

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

²Decreto nº 3.555/2000, Art. 21. Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo, cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte: II - termo de referência, contendo descrição detalhada do objeto, orçamento estimativo de custos e cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso; III - planilhas de custo.

³Decreto 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

licitações sob a modalidade pregão para aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, em regra de forma eletrônica, mas excepcionalmente de forma presencial (quando devidamente justificado, como no caso sob análise), encontramos nos autos a pesquisa de preços correntes no mercado⁴, obtida através de 03 (três) orçamentos: CICERO THIAGO GERONIMO FREIRE – ME [MJ FERRAGENS] – CNPJ Nº 14.989.973/0001-00; IVAN DE AZEVEDO PONTE – ME – CNPJ Nº 02.069.397/0001-01; e J OSMAR AGUIAR - CNPJ Nº 00.387.532/0001-23.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos são: **Ofício nº 091/2021, da Coordenação de Gestão e Aquisições Públicas Corporativas – CAPAP/SEPLAG; Anexo do Ofício nº 091/2021 - CAPAP/SEPLAG - Justificativa; Justificativa para Utilização do Pregão na Forma Presencial; Termo de Referência e seus Anexos (Anexo A – Órgãos Participantes e Anexo B – Matriz de Risco); Propostas das Empresas CICERO THIAGO GERONIMO FREIRE – ME [MJ FERRAGENS] – CNPJ Nº 14.989.973/0001-00; IVAN DE AZEVEDO PONTE – ME – CNPJ Nº 02.069.397/0001-01; e J OSMAR AGUIAR - CNPJ Nº 00.387.532/0001-23, em resposta aos e-mails de negociação da CAPAP; Mapa Comparativo; Anexo do Mapa Comparativo (Justificativa de Preços); Edital do Pregão Presencial nº ____/2021-SEPLAG e seus Anexos (I - Termo de Referência; II – Carta Proposta; III – Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado Menor; IV – Modelo de Declaração de Habilitação; V – Modelo de Ficha de Credenciamento; VI - Minuta da Ata de Registro de Preços; VII – Minuta do Contrato; VIII – Declaração de Microempresa (M.E), Empresa de Pequeno Porte (EPP) e Cooperativa); Solicitação de emissão de Parecer Jurídico para realização de Pregão Presencial através da C.I. nº 137/2021 – SEPLAG, 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 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.1 - Do Cabimento da Modalidade Pregão

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**

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.

⁴ “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).

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 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.

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 comuns⁵, 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.

Na justificativa apresentada ao processo, foi explanado de forma técnica a necessidade da contratação. Desse modo:

A Coordenadoria de Gestão e Aquisições Públicas Corporativas da Secretaria do Planejamento e Gestão vem, com o respeito e acatamento devidos, à ilustre presença de Vossa Senhoria, justificar a necessidade da aquisição de ferramentas manuais, para atender às demandas do Programa Mais Emprego, Mais Sobral, pelos fatos e fundamentos seguintes:

Considerando que o Município de Sobral tem como intuito a formulação de políticas públicas que amenizem os efeitos econômicos da Covid-19 na população sobralense, a Prefeitura de Sobral implementou o programa "Mais Emprego, Mais Sobral", que tem como objetivo aliviar os impactos financeiro da pandemia no Município.

O referido programa visa selecionar até mil pessoas para exercerem atividades de: auxiliar de serviços gerais, podendo os contratados exercerem as atividades de gari, zelador, copeiro, jardineiro, porteiro, cobrador de transporte público, auxiliar de pedreiro, auxiliar de marceneiro, auxiliar de carpinteiro, auxiliar de bombeiro hidráulico, auxiliar de eletricitista, auxiliar de pintor, auxiliar de produção de asfalto, auxiliar de soldador e outras áreas correlatas.

⁵ 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".

Jh

US

Cabe destacar que nove secretarias/entidades pertencentes ao Município, serão participantes do programa, entretanto somente seis secretarias solicitaram os materiais listados neste Termo, sendo elas: Secretaria Municipal de Infraestrutura; Secretaria de Conservação e Serviços Públicos; Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico, Agência Municipal do Meio Ambiente, Secretaria do Trânsito e Transporte e Secretaria dos Direitos Humanos e Assistência Social.

Assim, conforme solicitação das secretarias/entidades participantes deste programa, a Secretaria do Planejamento e Gestão, verificou a necessidade de instaurar processo licitatório corporativo visando a aquisição dos materiais presentes neste processo, visto que estes serão utilizados na execução das diversas atividades exercidas pelos contratados durante todo o ano de 2021.

Ressalte-se que as pessoas selecionadas pelo Programa “Mais Emprego, Mais Sobral” serão contratadas de acordo com a necessidade das secretarias, nas funções que cada uma delas requerer. Na primeira fase, serão selecionados 400 (quatrocentas) pessoas e o restante em meados de Maio e Junho.

Desta forma, os quantitativos previstos neste termo, tomam como base o levantamento realizado pelos órgãos participantes do programa e as contratações a serem realizadas, a fim de auxiliar os trabalhadores na execução de suas atividades.

Portanto, ante o exposto, requer que seja realizada a presente aquisição com a brevidade máxima possível, para atender as necessidades dos órgãos e entidades participantes, além de possibilitar fornecimento dos itens em tempo hábil.

Também há justificativa técnica para utilização do pregão na forma presencial, vejamos:

Em atendimento ao § 4º do Art. 1.º do Decreto 10.024/2019, em que dispõe a possibilidade de Pregão Presencial de forma justificada, em caráter excepcional segue algumas salientas necessárias a realização desta modalidade pela Prefeitura de Sobral.

Vale abordar inicialmente o período peculiar que o país vem enfrentando em relação a pandemia da COVID-19, em que está ocasionando grandes impactos na saúde e na economia do Brasil. Diante de tal realidade, a Prefeitura de Sobral lançou o programa “Mais Emprego, Mais Sobral”, que tem como objetivo aliviar os abalos financeiros da pandemia, visando selecionar até mil pessoas que trabalharão em diversas áreas. O projeto foi elaborado pelo Gabinete da Prefeitura de Sobral, juntamente com a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico, cujo objetivo principal é amenizar o aumento do desemprego e trazer novas oportunidades profissionais à população. Situação esta que demanda pressa e urgência nas contratações e início da execução dos serviços.

Diante dessa realidade, a Secretaria do Planejamento e Gestão, verificou a necessidade de instaurar processo licitatório corporativo, visando a aquisição de Ferramentas Manuais. Portanto, o principal aspecto a ser observado no que se refere à opção pela modalidade de pregão presencial é a possibilidade de se imprimir maior celeridade à contratação de bens e serviços comuns, sem prejuízo à competitividade, além disso vale ressaltar que essa modalidade contribui para o fomento do mercado local, tendo em vista que a maioria das empresas locais apresentam maior familiaridade com o Pregão Presencial.

Com a utilização do pregão presencial será possível em uma mesma data a análise e julgamento das propostas e dos documentos de habilitação, evitando lentidão do processo licitatório, pois na forma eletrônica as documentações são requeridas em data posterior à data de julgamento das propostas. Ressalta-se que a esmagadora maioria dos editais feitos pela Prefeitura de Sobral é na modalidade de pregão eletrônico, e que esta iniciativa é uma tentativa realizar maior agilidade e eficiência, tendo em vista a urgência de contratar pessoas para exercerem funções do programa “Mais Emprego, Mais Sobral”.

Importante destacar que, embora exista uma preferência da modalidade do pregão eletrônico, não podemos esquecer que no pregão presencial há também a observância dos princípios norteadores da Administração Pública e dos procedimentos licitatórios, não havendo distinção, nestes aspectos, entre as duas modalidades. Além disso, a finalidade de ambos os procedimentos é a proposta mais vantajosa para o poder público e por consequência o atingimento do interesse público, logo, não acarretando prejuízo pela escolha da Prefeitura de Sobral pelo pregão presencial.

Destarte, considerando a urgência nas contratações e a possibilidade de realização, sem haver prejuízos para a Administração Pública, justifico a realização de pregão presencial para aquisição de Ferramentas Manuais para a execução das atividades que serão desenvolvidas pelo projeto “ Mais Emprego, Mais Sobral”, que trará grandes benefícios financeiros e viabilidades profissionais aos selecionados.

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\$ 214.719,16** (duzentos e quatorze mil, setecentos e dezenove reais e dezesseis 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, o Decreto Federal 3.555/2000 e, no que se aplicar, o Decreto Federal 10.024/2019, bem como o Decreto Municipal nº 2.344/2020, que regulamentam o Pregão, *in casu*, **Pregão Presencial**, 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 artigo 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.

Handwritten initials: "ol" and "JL"

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.

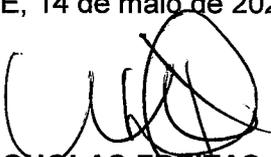
Salienta-se que este parecer é meramente opinativo⁶, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

4. CONCLUSÃO

ISTO POSTO, por ser de lei, OPINA esta Coordenadoria **FAVORAVELMENTE** pela correta adequação jurídica inerente ao processo administrativo de nº **P150751/2021**, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas e Administração Patrimonial - CAPAP da SEPLAG para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sobral/CE, 14 de maio de 2021.


MAC'DOUGLAS FREITAS PRADO
Coordenador Jurídico – SEPLAG
OAB/CE nº 30.219


TAMYRES LOPES ELIAS
Gerente da Célula de Apoio Funcional,
Processos Licitatórios e Contratos – SEPLAG
– OAB/CE nº 43.880

⁶ 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 nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).