



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 245/2021

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P168196/2021

PROCESSO DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO Nº ___/2021 – SEPLAG

OBJETO: Registro de Preço para futura e eventual aquisição de materiais gráficos digital e offset (cartazes, convites, envelopes, pastas, faixas, cartões de visita, entre outros), além de impressão de materiais e disponibilização da versão digital dos arquivos conforme especificações constantes no Termo de Referência.

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 futura e eventual aquisição de materiais gráficos digital e offset (cartazes, convites, envelopes, pastas, faixas, cartões de visita, entre outros), além de impressão de materiais e disponibilização da versão digital dos arquivos conforme especificações constantes no Termo de Referência.** Neste sentido, observou-se o seguinte:

O presente processo trata-se de Licitação, na modalidade **PREGÃO**, na forma **ELETRÔNICA**, do tipo **MENOR PREÇO POR LOTE**, 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 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 3º, inciso XI, do Decreto nº 10.024/2019², encontramos nos autos a pesquisa de preços correntes no mercado³,

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

²Decreto 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

Ua
JK

obtida através de orçamentos das empresas LITTERE EDITORA LTDA [TECNOGRAF GRÁFICA E EDITORA] – CNPJ: 09.200.165/0001-81; EDITORA GRAFICA ALIANCA LTDA – CNPJ: 08.171.718/0001-52; GLOBAL SERVICOS E NEGOCIOS EMPRESARIAIS EIRELI – CNPJ: 19.293.025/0001-59; RENATO EDMO JORGE DE OLIVEIRA [RENATO ADESIVOS] – CNPJ: 05.652.043/0001-75; PONTUAL COMUNICACAO VISUAL LTDA – CNPJ: 20.608.361/0001-22; SOGRAFICA SOBRAL GRAFICA LTDA – CNPJ: 00.200.508/0001-33.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem: Ofício N° 521/2021 – CGAPC; Anexo do Ofício 521/2021 – Justificativa; Justificativa para Agrupamento de Itens em Lote; Justificativa para o não Tratamento Diferenciado de Empresas dado pela Lei Complementar n° 123/2006; Termo de Referência e seus Anexos (Anexo A – Órgão Participante; Anexo B – Matriz de Risco); Propostas das Empresas LITTERE EDITORA LTDA [TECNOGRAF GRÁFICA E EDITORA] – CNPJ: 09.200.165/0001-81; EDITORA GRAFICA ALIANCA LTDA – CNPJ: 08.171.718/0001-52; GLOBAL SERVICOS E NEGOCIOS EMPRESARIAIS EIRELI – CNPJ: 19.293.025/0001-59; RENATO EDMO JORGE DE OLIVEIRA [RENATO ADESIVOS] – CNPJ: 05.652.043/0001-75; PONTUAL COMUNICACAO VISUAL LTDA – CNPJ: 20.608.361/0001-22; SOGRAFICA SOBRAL GRAFICA LTDA – CNPJ: 00.200.508/0001-33, em resposta aos e-mails de negociação da CGAPC; Mapa Comparativo; Anexo – Mapa Comparativo (Justificativa de Preços); Edital do Pregão Eletrônico n° ___/2021 e seus Anexos (I - Termo de Referência e seus Anexos; II – Carta Proposta; III – Declaração Relativa ao Trabalho de Empregado Menor; IV – Minuta da Ata de Registro de Preços e seu Anexo Único – Mapa de Preços dos Bens; V – Minuta do Contrato; VI – Modelo de Declaração de Autenticidade dos Documentos); C.I. n° 353/2021 – SEPLAG, solicitando a emissão de Parecer Jurídico acerca do pleito; 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.

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.

I - Do Cabimento da Modalidade Pregão

O Decreto Municipal de n° 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:

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).

Handwritten signature



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 comuns⁴, 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, a Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas explanou a necessidade da contratação. Desse modo:

A Secretaria do Planejamento e Gestão, através da Coordenação de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas vem, com o respeito e acatamento devidos, à ilustre presença de Vossa Senhoria, justificar a necessidade de instaurar processo licitatório para registro de preço para futuras e eventuais aquisições de materiais gráficos digital e offset (cartazes, convites, envelopes, pastas, faixas, cartões de visita, entre outros), além de impressão de materiais e disponibilização da versão digital dos arquivos, para atender as demandas da Coordenadoria de Comunicação da Prefeitura de Sobral, pelos fatos e fundamentos seguintes:

A presente aquisição é de suma importância para a Administração Municipal, tendo em vista que viabiliza o uso da comunicação visual em diversos fins (veiculação da marca do Município, identificação, para a sociedade, das infraestruturas da Administração Pública,

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".



dos seus veículos/viaturas, das campanhas institucionais e dos locais das ações municipais), preenchendo assim a lacuna deixada por outras mídias a exemplo das digitais e da radiodifusão, além de garantir que as informações veiculadas referentes aos projetos, atividades, programas e eventos realizados pela Administração cheguem à sociedade.

Assim, para que a publicidade institucional seja um instrumento de transparência e controle da Administração Pública pela sociedade, permitindo que a população fiscalize as atividades administrativas e tome ciência das ações que o Município desenvolve, faz-se necessária uma série de materiais gráficos a serem solicitados e elaborados pela Coordenadoria de Comunicação da Prefeitura de Sobral, que através do Decreto 2.722, de 12 de agosto de 2021, publicado no Diário Oficial nº 1138, passou a fazer parte da estrutura organizacional da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG.

A Coordenadoria de Comunicação é o setor responsável por toda a área jornalística, estando encarregada de prestar auxílio, orientação, recomendação e definir as diretrizes de todas as publicações, físicas ou virtuais, além de administrar as informações das secretarias nas áreas de imprensa, publicidade, propaganda, meios digitais, dentre outras. É responsável também pelo encaminhamento das artes, solicitação dos produtos, o contato com os fornecedores, supervisiona os materiais que serão entregues, dentre outras atividades.

Ademais, há, ainda, a necessidade de a Prefeitura adquirir materiais gráficos utilizados no cotidiano de suas atividades, tais como: certificados, cartazes, convites, cartões de visita, blocos para anotações, no sentido de bem conduzir os eventos realizados, na busca de uma padronização de material que melhor identifique o Município perante o público de interesse. Nesse sentido, tendo em vista que a Coordenadoria de Comunicação não possui maquinários apropriados e suficientes para sua produção, nem na qualidade, nem na quantidade requerida, é de extrema relevância a aquisição externa do material descrito nesse processo licitatório.

Salientando que os materiais somente são requeridos quando se mostrarem necessários à execução das ações de comunicação que envolvam os processos de identificação visual, de divulgação dos órgãos da administração, das campanhas institucionais e dos eventos (internos e externos) promovidos pela administração municipal.

Os quantitativos solicitados foram baseados no levantamento realizado pela Coordenadoria de Comunicação, no planejamento dos eventos, programas e ações que serão realizados no ano posterior, bem como no comparativo de solicitações ocorridas nos anos anteriores, de forma a suprir a demanda da Coordenadoria de Comunicação da Prefeitura de Sobral por um período de 12 (doze) meses.

Pelo exposto, requer que seja realizada a presente aquisição com a brevidade máxima possível, para atender a necessidade da Coordenadoria de Comunicação, além de possibilitar fornecimento dos itens em tempo hábil.

Há, ainda, além da justificativa para o não tratamento diferenciado de empresas, uma justificativa técnica para o agrupamento dos itens em lotes, sendo esta última abaixo transcrita:

A presente Licitação é justificável por Lote, visto que a junção dos diversos itens em lotes aumenta o poder de negociação de compra pela Secretaria do Planejamento e Gestão, reduzindo o preço de aquisição, proporcionando maior economicidade e viabilidade técnica ao Município e garantindo compatibilidade e uniformidade dos materiais a serem adquiridos neste processo.

O conjunto de itens em questão caracteriza segmentos comerciais similares, surgindo-se grupos que, em seu conjunto, podem oferecer maior flexibilidade ao fornecedor na composição do preço global dos vários itens em lotes. Ademais, nos itens em questão, ao se adquirir de fornecedores diferentes poderá ocasionar despadronização, provocando um prejuízo evitável a Administração.

No presente caso, em se tratando de modalidade de licitação que independe do valor (pregão em sua forma eletrônica), o seu fracionamento acarretaria prejuízos técnicos e econômicos. A divisão em lotes segmentados por características semelhantes e comuns ao mercado serve como estratégia competitiva na concorrência de preços uma vez que permite aos fornecedores especializados em uma linha de produtos oferecer maiores descontos na composição do preço de um lote.

A presente aquisição ser por lote justifica-se pela necessidade de preservar a integridade qualitativa do objeto, bem como a identificação visual e informativa do Município, vez que vários prestadores de serviços poderão implicar na despadronização dos itens que compõem cada lote. Além disso, a divisão em lote propicia um gerenciamento eficiente e racionalizado dos recursos públicos, reduzindo as despesas administrativas, garantindo maior nível de controle pela Administração na execução da montagem e da

Uda
OR



qualidade por parte de um mesmo fornecedor, facilitando o cumprimento do cronograma preestabelecido e observância dos prazos, concentrando a responsabilidade pela execução da montagem e entrega em uma só pessoa e a garantia dos resultados. Argumentamos, ainda, que haverá um grande ganho para a Administração municipal na economia de escala que, aplicada na execução de determinado empreendimento, implicaria em aumento de quantitativos e, conseqüentemente, numa redução de preços a serem pagos pela Administração.

Os itens foram separados em 10 lotes de acordo com a sua natureza, possibilitando que mais de uma empresa possa ser vencedora do certame e proporcionando melhores valores. A divisão dos lotes foi feita por similaridade: Lote 1 (BLOCOS DE ANOTAÇÕES), Lote 2 (IMPRESSOS PADRONIZADOS), Lote 3- (CARTÕES), LOTE 4 (CARTAZES INFORMATIVOS), LOTE 5 (CERTIFICADOS), LOTE 6 (CRACHÁS), LOTE 7 (FOLDERS), LOTE 8 (PLOTAGEM), LOTE 9 (CANETAS PERSONALIZADAS), LOTE 10 (CARTILHAS TÉCNICAS).

Pelo exposto, requer que seja realizada licitação na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, do tipo MENOR PREÇO POR LOTE, para futuras e eventuais aquisições de materiais gráficos digital e offset (cartazes, convites, envelopes, pastas, faixas, cartões de visita, entre outros), além de impressão de materiais e disponibilização da versão digital dos arquivos, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

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\$ 1.095.614,00 (um milhão, noventa e cinco mil, seiscentos e quatorze reais), 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, 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 com pela lei 10.520/02, pelo Decreto 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.

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 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.

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 opinativo⁵, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

⁵ 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).



SOBRAL

PREFEITURA

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO
E GESTÃO



CONCLUSÃO

ISTO POSTO, por ser de lei, manifesta-se esta Coordenadoria **FAVORAVELMENTE** pela correta adequação jurídica inerente ao processo administrativo de nº **P168196/2021**, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas 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, 07 de outubro de 2021.

De acordo:

TAMYRES LOPES ELIAS
Gerente da Célula de Processos
Licitações – SEPLAG – OAB/CE nº 43.880

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