



ESTADO DO PIAUÍ  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ**  
Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitação



**DA:** Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitações de Pajeú do Piauí.

**PARA:** Pregoeira da Comissão Permanente de Licitação (CPL) de Pajeú do Piauí.

**ASSUNTO:** Exame do Edital, Ata de Registro de Preço e Minuta do Contrato.

**PREGÃO ELETRÔNICO SRP N° 022/2023.**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 001.0000812/2023.**

**OBJETO:** Registro de Preços para aquisição parcelada de materiais de uso odontológico, para atender as necessidades da secretaria Municipal de saúde de Pajeú do Piauí, de acordo com as quantidades e especificações constantes no termo de referência deste edital.

---

**PARECER JURÍDICO**

---

**PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. EXAME DAS MINUTAS DE EDITAL, ARP E CONTRATO. ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N° 8.666/93. CONTROLE PREVENTIVO DA LEGALIDADE. OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO.**

**1. OBJETO DA CONSULTA**

O Município de Pajeú do Piauí, por intermédio da Sra. Pregoeira, instaurou processo administrativo para contratação de materiais comuns. Para tanto, em atenção as regras fixadas no parágrafo único do Art. 38 da Lei nº 8.666/93, em seguida submeteu para análise dessa assessoria, a fim de se manifestar acerca da legalidade das regras e condições fixadas na minuta do Edital e seus anexos, incluindo ARP e Contrato.

Devidamente tramitadas as solicitações, o processo fora autuado na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICO (PE SRP N° 022/2023), tipo MENOR PREÇO GLOBAL POR LOTE, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, aplicando-se, subsidiariamente, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e as exigências estabelecidas na minuta do Edital, cujo o objeto é o Registro de Preços para aquisição parcelada de materiais de uso odontológico, para atender as necessidades da secretaria Municipal de saúde de Pajeú do Piauí, de acordo com as quantidades e especificações constantes no termo de referência deste edital.

Os materiais solicitados enquadram-se no conceito de bens comuns, para fins de contratação por meio de pregão, isto é, trata-se de bem cujo padrão de qualidade e desempenho pode ser



aferido por intermédio da definição precisa do objeto sendo de fácil acesso pelos diversos fornecedores através de uma simples pesquisa de mercado.

O uso do Sistema de Registro de Preços como bem justificado nos autos se dá pela necessidade de aquisições parceladas e sob demanda, aliadas as vantagens oferecidas por esse modelo de contratação, quais sejam: maior celeridade nas contratações; redução da quantidade de licitações; redução de custos com armazenamento e controle de estoque; possibilidade de utilização da ata por outros órgãos públicos e menores preços pelo efeito da economia de escala.

Na oportunidade, antes de adentrar no mérito, cumpre-nos informar que, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das Minutas dos Editais e seus anexos. Todavia, vale ressaltar que, a presente análise, não adentrará na exequibilidade dos preços estimados do objeto a serem contratados através da presente licitação, nem tampouco vai aferir a correta descrição do objeto, tendo em vista que essa questão, não se mostra tarefa afeita a esta esta assessoria jurídica, motivo pelo qual, não será objeto de análise.

É o importante a relatar. Passa-se ao opinativo.

## 2. DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS QUE REGEM O CERTAME

A constituição Federal em seu art. 37 estabelece que, a Administração Pública observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse sentido, o inciso XXI do artigo retro mencionado assevera que, 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.

Essa sujeição da necessidade administrativa a legislação, inclusive, busca dar efetividade aos dispositivos normativos e principiológicos norteadores da licitação, sobretudo, os fixados no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos, vejamos:

**Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa,**





ESTADO DO PIAUÍ  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ**  
Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitação



**da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso)**

A norma citada acima é fundamental para assegurar a correta aplicação do princípio da legalidade, para que os editais e contratos não contenham estipulações que contravenham à lei, posto que, o preceito da legalidade é singularmente relevante nos atos administrativos. Assim, imprescindível é o exame prévio e aprovação das minutas, para que a Administração não se sujeite a violar um princípio de direito, o que é severamente tão grave como transgredir uma norma.

### **3. DAS REGRAS E CONDIÇÕES FIXADAS NA MINUTA DO EDITAL, ARP E CONTRATO**

#### **3.1 Da fase preparatória:**

Deve -se também, ser observado na fase preparatória da Licitação na modalidade pregão eletrônico, os pressupostos trazidos no Artigo 8º do Decreto 10.024/2019, in verbis:

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

- I - Estudo técnico preliminar, quando necessário;
- II - Termo de referência;
- III - Planilha estimativa de despesa;
- IV - Previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;
- V - Autorização de abertura da licitação;
- VI - Designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
- VII - Edital e respectivos anexos;
- VIII - Minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso.

Portanto, a modalidade escolhida se mostra acertada para contratação pretendida pela administração, visto tratar-se de aquisição de bens de natureza comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, nos termos do que dispõe o parágrafo único do Art. 1º da lei que trata da licitação na modalidade pregão.

Vale registrar que, embora o inteiro teor dos autos não tenham sido submetidas a análise dessa assessoria, é oportuno registrar que, essa Comissão deve observar que na fase interna do certame, a elaboração de estudo técnico sobre o dimensionamento das aquisições, compras e serviços comuns, visa não apenas apontar a demanda necessária, propiciando à administração o conhecimento pleno do objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa, com especificação completa, quantidade e preço,



mas também eficiência e eficácia na execução das despesas, sob pena de se estar diante de um projeto básico/termo de referência defeituoso. Tal fato contraria o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93.

Por essa razão, na busca do aperfeiçoamento das práticas da gestão pública municipal, a administração deve ter como ponto de partida para as compras, aquisições e serviços a realização de estudo técnico, o qual servirá como uma ferramenta de gestão pelo gestor público que poderá no momento da execução da despesa, comparar o que está sendo executado com o que foi planejado. Isto reduziria a ocorrência de gastos desnecessários e um possível danos ao erário.

Além disso, vale frisar que o planejamento é muito importante, pois viabiliza o controle administrativo, na medida que a sua ausência submete os órgãos, instituições e agentes públicos ao risco de cometer atos antieconômicos, ineficientes, ineficazes, sem efetividade, ilegais e/ou imorais, os quais, dificilmente, serão prevenidos ou combatidos. O sucesso das contratações tem relação direta com um bom planejamento, por isso, os documentos produzidos na fase interna devem ser vistos com uma oportunidade para definir os objetivos e prever os principais obstáculos ao seu alcance, fixar medidas de mitigação de riscos e estratégias para o sucesso do procedimento licitatório.

Assim, recomendamos que a elaboração do Termo de Referência deve se fundar em Estudo Técnico Preliminar com objetivo de demonstrar a real necessidade que justifica a contratação, analisar a viabilidade técnica de implementá-la, bem como construir o esboço básico para a elaboração do Termo de Referência.

### **3.2 Do Termo de Referência:**

Vale lembrar que o Termo de Referência ou Projeto Básico é o instrumento de gestão estratégica que determina o sucesso ou insucesso de uma contratação pública. Por isso cabe dizer que é possível comprar ou contratar com qualidade no serviço público, para tanto é necessário especificar de forma detalhada os bens, serviços e obras, descritos em Termos de Referência ou Projetos Básicos que possam resultar em contratações eficazes.

Talvez por essa razão a confecção de um Termo de Referência ou Projeto Básico que garanta a eficiência econômica e jurídica do processo licitatório e do contrato, exige conhecimento do objeto e das demandas do órgão. O instrumento referencial deverá conter informações básicas para a execução do objeto, inclusive o quantificando, demonstrando o que será executado durante a vigência da ARP ou contrato, conforme o caso, sem, contudo, explicitar se o levantamento da demanda foi precedido de uma análise da necessidade nos exercícios anteriores.





ESTADO DO PIAUÍ  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ**  
Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitação



Na fase interna da licitação, em especial, no momento da elaboração do Termo de referência, é necessário que o agente público observe se estão presentes os seguintes elementos: descrição do objeto, conforme especificações usuais no mercado a quantidade estimada de consumo; avaliar o custo financeiro da contratação (a referência de preço é uma estimativa prévia) apta a orientar a formulação e aceitabilidade da proposta do licitante, considerando que Balizar a cotação de preços com os praticados no mercado assegura a orientação adequada a pregoeira e a equipe de apoio no momento do julgamento da licitação, além de estabelecer os requisitos para o gerenciamento e a fiscalização da execução do futuro contrato.

Não por outra razão, trago aos autos as lições do Ilustre Doutrinador Marçal Justen Filho<sup>1</sup> que destaca o princípio do planejamento significa o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas.

Ressalto a questão do planejamento da contratação considerando que, essa etapa é necessária para qualquer processo de contratação pública, foi alçada à categoria de princípio licitatório na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133/21), a qual embora não esteja regendo o presente certame, certamente se utilizou como paradigma as previsões legais já dispostas no art. 7º, § 2º, c/c art. 6º, XI, e dos arts. 14 e 15, caput e § 7º, da Lei n.º 8.666/93 e, ainda, do art. 3º, I a III, da Lei n.º 10.520/02.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU) os requisitos essenciais e que não podem faltar no Termo de Referência são: Indicação do objeto; Justificativa (motivação) da contratação; Especificação do objeto; Requisitos necessários para execução do objeto; Critérios de aceitabilidade da proposta; Critérios de aceitabilidade do objeto (recebimento do objeto); Estimativa de valor da contratação e dotação orçamentária e financeira para a despesa, sendo que nas licitações para registro de preços a dotação orçamentária poderá ser alocada apenas no momento da contratação; Condições de execução (métodos, estratégias e prazos de execução e garantia, se houver); Obrigações das partes envolvidas (contratada e contratante); Gestão do contrato; Fiscalização do contrato; Condições de pagamento; Vigência do contrato; Sanções contratuais; Condições gerais; Orçamento detalhado estimado em planilha com preço unitário e valor global da contratação.

Os requisitos sugeridos acima, tem por finalidade guiar o fornecedor na elaboração da proposta, bem como orientar a pregoeira ou a Comissão de Licitação no julgamento das propostas. Com efeito, ressalto que, conforme determina o Art. 7º, §2º, inciso I e II da Lei nº 8.666/93, tanto o Projeto

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 1ª edição. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2021.



ESTADO DO PIAUÍ  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ**  
Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitação



Básico quanto o Termo de Referência devem conter os elementos necessários para que os licitantes possam conhecer os requisitos para execução do objeto e também precificar os materiais ou serviços que estão ofertando, os quais devem ser aprovados pela autoridade responsável pela contratação.

Esse conjunto de informações que devem estar disponíveis, antes da decisão de contratar, compõem o Termo de referência, que é peça fundamental para a demonstração da viabilidade e conveniência da contratação. A importância desse instrumento resulta do fato do termo **ser o instrumento que permite à Administração saber o que comprar/contratar, quando, estimar o custo, a viabilidade e disponibilidade do mercado em fornecer** os materiais solicitados. Por essa razão, conforme preleciona Marçal Justen Filho, mesmo nas contratações diretas, é exigido “um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.

Prosseguindo, recomendamos que o orçamento dos materiais a serem licitados estejam inclusos no próprio Termo de Referência. A inserção do orçamento no TR encontra amparo na jurisprudência do TCU, bem como no artigo 7º, § 2º, inciso II e artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93 c/c Artigo 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/02, considerando que, da leitura dos dispositivos retro mencionados, não se observa, nenhuma vedação a utilização do orçamento no bojo do Termo de Referência. Veja abaixo decisão do TCU que reforça a obrigatoriedade do valor estimado no processo:

TCU – Acórdão 1925/2006 – Plenário “2. **Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários deverá constar obrigatoriamente do Termo de Referência**, ficando a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tal Termo de Referência ou o próprio orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a disponibilidade do orçamento aos interessados e os meios para obtê-lo.”

No que tange aos custos da futura contratação o valor orçado para o fornecimento dos materiais, deve encontrar amparo em planilhas orçamentárias com composição dos custos ou pesquisa de preços elaborada pelo setor responsável, o que nos leva a crer que os valores extraídos dessas planilhas, possuem parâmetros que obedecem aos preços de mercado. Todavia, no que se refere à análise e tratamento desses dados, frisamos que não cabe a esse órgão jurídico aprová-los ou não, se limitando a atuação dessa assessoria, apenas a orientar quanto a necessidade da existência de orçamento prévio para nortear a contratação. Destarte, aconselho a autoridade contratante, juntamente com o setor técnico competente, verificar a plausibilidade de valores apresentados, podendo até, justificadamente, desconsiderar preços julgados desproporcionais ou demasiados. Afinal, essa conduta, busca a proteção do interesse público, em





ESTADO DO PIAUÍ  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ**  
Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitação



consideração ao princípio geral do direito administrativo da motivação, bem como aos princípios republicanos da gestão mais eficiente dos escassos recursos públicos.

Além disso, a recomendação geral é de que a cotação de preço que servirá de base a licitação, seja realizada de acordo com consulta a cesta de preços aceitáveis como recomendado pelo TCU.

Acontece que, na visão dos tribunais de contas a Pesquisa de preços balizada apenas em cotações junto a fornecedores tem grande potencial para se tornar enviesada, viciada, superestimada, sendo preciso ampliar as fontes de preços de referência, adotando o que o TCU vem chamando de “cesta de preços aceitáveis”.

Todo esse cuidado reside no fato de que, a ausência ou realização de forma precária da pesquisa de preços pode comprometer os critérios para a verificação da disponibilidade orçamentária, assim como dos parâmetros objetivos para o julgamento da proposta quanto à aceitabilidade do valor e objeto, conforme art. 3º, I e III, e art. 4º, IX e XV, todos da Lei n.º 10.520/02 (c/c art. 40, VII, art. 43, IV e V, e art. 45, todos da Lei n.º 8.666/93). Além disso, com a efetivação da pesquisa é possível aferir com precisão se o valor da proposta apresentada pelo licitante possui sobrepreço ou é inexequível, uma vez que pela pesquisa é possível verificar o menor preço, o preço médio e o maior preço praticado no mercado. Somando-se a isso, cumpre destacar que a pesquisa de preços produzida de forma inconsistente, insuficiente ou com valores distorcidos levará a contratações prejudiciais à Administração Pública. Por essa razão recomendo a equipe responsável pelo planejamento da contratação que realize a pesquisa de preços em diversas fontes, conforme posicionamento firmado pelo Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

**TCU – Jurisprudência – Informativo de Licitações e Contratos nº 264**  
**3. As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes. (...). Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, 21.10.2015**



Portanto, embora o inteiro teor dos autos não tenham sido submetidas a análise dessa assessoria, é oportuno aconselhar que, a CPL deva observar, a regular instrução processual com as peças que integram a fase interna, além de ser condição para que seja instaurada a licitação, sua ausência implica também na nulidade dos atos e do contrato, motivo pelo qual, não se mostra tarefa afeta a este órgão de assessoramento jurídico, nem foi objeto de análise, a motivação para contratação, a metodologia para obtenção dos custos, as especificações do objeto, o quantitativo de bens e serviços e a exequibilidade dos preços, nem tampouco suas composições. Tecidos os esclarecimentos iniciais, passemos a análise das minutas do Edital e contrato.

### **3.3 Da análise da Minuta do Edital:**

#### **3.3.1 A licitação para registro de preços:**

O Sistema de Registro de Preços - SRP não constitui modalidade de licitação. É um procedimento a ser utilizado nas modalidades concorrência (art. 15, II e §3º, I, Lei n. 8.666/93) e pregão (art. 11 da Lei n. 10.520/02) para aquisição futura e eventual de produtos, bens e serviços frequentes de natureza comuns.

Não deve ser utilizado nas seguintes hipóteses: a) aquisição de objetos de difícil padronização; b) os quantitativos não forem suficientes para proporcionarem ganho em economia de escala; c) aquisição de produtos, bens ou serviços eventuais com quantitativo de consumo ou uso conhecido pelo órgão demandante.

Ainda sobre o tema, o TCU já decidiu que a utilização do Sistema de Registro de Preços é adequada em situações em que a demanda é incerta, seja em relação a sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada, como é o caso dos autos.

#### **3.3.2 Das regras fixadas na minuta do Edital.**

Antes de adentrar nas regras fixadas no instrumento convocatório, deve-se salientar que, determinadas observações feitas durante a manifestação dessa assessoria, não possui caráter vinculativo, sendo formuladas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar, acatar, ou não, tais ponderações. Finalmente as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.





ESTADO DO PIAUÍ  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ**  
Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitação



Proseguindo, não é demais lembrar que, a atuação dessa assessoria busca analisar se o instrumento convocatório, previu os requisitos exigidos no Art. 40 da Lei nº 8.666/93, posto que, a minuta além de conter todos os elementos descritos na legislação de regência, o instrumento também não poderá abrigar condições restritivas a competição que possam dificultar o acesso ou a participação do maior número de licitantes interessados, sob pena de tal conduta se revelar lesiva a probidade administrativa e aos princípios norteadores da licitação.

Com efeito, ao analisar a minuta do instrumento convocatório, no que se refere às condições de participação dos interessados, não observei a presença dos requisitos que possam constituir obstáculos a participação de eventuais interessados, sendo que, para participar do certame os interessados deverão estar inscritos e credenciados no Sistema de Pregão Eletrônico (LICITANET). A participação no certame dar-se-á por meio da digitação da senha pessoal e intransferível do representante credenciado e subsequente encaminhamento da proposta de preços, por meio do sistema eletrônico: <https://portal.licitanet.com.br/login> - LICITANET. opção "login"> opção "licitação pública">"sala de negociação", na forma explicitada no edital.

No que tange as regras fixadas para aferir a habilitação dos interessados, o instrumento contempla as exigências habilitatórias previstas nos Art. 27 e *sequintes* da Lei Federal nº 8.666/93, requerendo dos licitantes, exclusivamente, a apresentação de documentação relativa à habilitação jurídica; regularidade fiscal; qualificação técnica; qualificação econômico-financeira e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Além disso é preciso observar que, as exigências fixadas no edital, devem estar em sintonia com literalidade da lei, posto que, quando a lei fala em **EXCLUSIVAMENTE, significa que nada mais poderá ser exigido, além da documentação mencionada nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, a não ser que a exigência se refira a leis especiais.** Inclusive nesse sentido são as orientações do TCU, vejamos:

**No certame licitatório, os documentos que podem ser exigidos quanto a habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e prova de cumprimento do disposto no inciso XXX III do art. 7º da Constituição Federal estão adstritos aqueles previstos nos artigos 27 a 31 da Lei no 8.666/1993. Acórdão TCU 2056/2008 Plenário (Sumário)**

**E ilegal a exigência de apresentação de documentos na fase de habilitação que restrinjam o caráter competitivo dos certames licitatórios. Acórdão 597/2007 Plenário (Sumário)**

Da simples análise da jurisprudência do TCU é possível observar a pertinência temática dos julgados trazidos aos autos com as disposições do edital, na medida em que, uma simples análise do



ESTADO DO PIAUÍ  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ**  
Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitação



instrumento convocatório permite concluir que, as recomendações listadas acima devem ser acolhidas na sua totalidade pelo Pregoeiro da Comissão Permanente de Licitação, considerando que, as normas e requisitos elencados no edital e seus anexos não podem atentar contra os princípios da isonomia, da legalidade, da competitividade e da razoabilidade.

Durante a análise da minuta de edital, observei que o julgamento e adjudicação da licitação escolhido foi o de **menor preço valor global do lote**, de sorte que essa opção está devidamente justificada pela Pregoeira, no edital, vejamos:

O critério de julgamento adotado será o MENOR PREÇO GLOBAL POR LOTE, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto. Justifica-se o parcelamento da licitação e o seu julgamento por lote, pelo princípio da economicidade que vem expressamente previsto no art. 70 da CF/88 e representa, em síntese, na promoção de resultados esperados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo no fornecimento dos materiais, deve-se atentar para a necessidade de avaliação abrangente de custo da contratação, incluindo também os custos indiretos, tais como: elaboração do termo de referência e das especificações dos materiais, que consome muito esforço de levantamento onde ora já foram realizados por esta secretaria, definição de minuta de contratação e realização de estimativas do mesmo segmento alocados em grupos, seguido dos princípios da eficiência que se apresenta, na realidade nos dois aspectos, considerado em relação ao modo de atuação do agente público (PREGOEIRO), do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados tendo mais agilidade em julgar em uma sessão ainda que com a diversidade de empresas em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar as aquisições em concomitância com o setor de compras. Os itens são essenciais para o desempenho da secretaria de Municipal de Saúde dividindo os materiais em lotes, que possuem a mesma natureza e utilizados para uma única finalidade. A licitação em lote é melhor para o controle, gestão e fiscalização do contrato tendo em vista que são materiais que necessitam lisura e economicidade.

Os materiais foram agrupados em 02 lotes de acordo com a sua natureza, sendo um desses lotes destinados a participação exclusiva de MPE's, possibilitando que mais de uma empresa possa a vir ser a vencedora do certame no mesmo segmento, o que de alguma forma amplia a concorrência.





ESTADO DO PIAUÍ  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ**  
Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitação



O agrupamento dos itens faz-se necessário haja vista a economia de escala, a eficiência na fiscalização na execução do contrato e os transtornos que poderiam surgir com a existência de várias empresas para a o fornecimento dos materiais ora solicitados. Assim, com destaque para os princípios da eficiência e economicidade, é imprescindível a licitação por grupo.

Para ficar mais claro tomemos como exemplo, o fornecedor que se sagra vencedor para alguns itens do certame, como por exemplo: agulhas, espátula simples, esparadrapo. Ocorre que, como o fornecimento somente ocorre de forma parcelada e sob demanda da administração, a compra desses materiais não ocorrerá de uma única vez, observando assim, as necessidades da administração. Dessa forma, tem sido reiterada as vezes em que, o atendimento a usuários do SUS é prejudicado pela ausência do cumprimento dos prazos para fornecimento de materiais e insumos. Voltando ao exemplo citado acima, na licitação por item, muitas vezes o vencedor de alguns itens, em face do desinteresse econômico em razão do valor do pedido, tem deixado de fornecer itens essenciais para atender a população, imagina, como poderia ser feita uma campanha de imunização se o fornecedor da seringa ou da agulha deixasse de fornecer algum desses itens. Como poderia ser realizado um curativo, enfim são incontáveis as situações que em face do desinteresse econômico o licitante deixou de atender as demandas pois o pedido formulado não conteria o volume comercial desejado pelo fornecedor que naturalmente objetiva o lucro.

O sucesso do processo licitatório através do julgamento por LOTE vai viabilizar a facilidade e a celeridade no fornecimento dos materiais necessários para a realização de procedimentos odontológicos realizados pelo Município, propiciando tratamento adequado aos pacientes, e evitando a interrupção e o encaminhamento dos usuários para outros locais, ensejando a racionalização de recursos colocados à disposição da Secretaria Municipal de Saúde.

No instrumento foi citado ainda que essa opção encontra amparo na melhor interpretação dada a Súmula 247 do TCU, através do Acórdão 5260/2011 (1ª Câmara), vejamos:

**6. Nessa esteira, não se pode pretender conferir interpretação à lei que seja contrária aos princípios da razoabilidade e da economicidade. No caso concreto que se examina, a adjudicação por itens, nos termos defendidos pela representante, implicaria na necessidade de publicação de 415 Atas de Registro de Preços diferentes, com indubitável custo administrativo para sua formalização, publicação e**



ESTADO DO PIAUÍ  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ**  
Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitação



**gerenciamento. A divisão do objeto em lotes, na forma realizada, deverá resultar na publicação de apenas 15 Atas de Registro de Preços, conforme informou o pregoeiro.**

**7. Assim, e considerando que os lotes são compostos por itens de uma mesma natureza, não vislumbro qualquer irregularidade.**

Consoante exposto na decisão acima, a análise da licitação deve observar as peculiaridades de cada município, posto que, na licitação em questão a variedade de itens e sua estimativa de quantitativo não implica em certeza de fornecimento, de modo que, conforme já exaustivamente frisado pela Pregoeira, o fornecimento do objeto será de forma parcelada e somente ocorrerá sob demanda.

Somando-se a isso, pelo porte de compras do Município, a opção de julgamento por lote deve observar a compatibilidade e a natureza dos bens, de sorte que a inserção dos itens no lote não inviabilize a participação de nenhum licitante, nem tampouco comprometa a obtenção de propostas mais vantajosas para a administração.

#### **3.4 Exclusividade no processo de licitação para ME e EPP:**

Em relação as regras fixadas na Lei Complementar nº 123/2006 e Lei Complementar 147/2014, em especial àquelas que preveem o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública Federal, Estadual e Municipal, O Item 1.3 do Edital tratou da Reserva de Lotes para ME e EPP, conforme o disposto no art. 48, incisos I e III, da Lei Complementar Federal n.º 123, de 2006, onde afirma que terá cota reservada de 25% para microempresas e empresas de pequeno porte, o certame será realizado em 02 (dois) lotes, sendo que os lote II, é destinado à participação exclusiva das MPE'S. A regra do inciso III contempla as hipóteses onde ocorre o parcelamento do objeto para a contratação de bens divisíveis, com vários lotes ou itens independentemente do valor da licitação, seja global ou por item. Se a licitação tem o seu objeto parcelado, dividido em itens ou lotes, obrigatoriamente deverá existir uma cota de 25% calculada sobre o valor global estimado para a contratação. Basta que a licitação seja por itens para haver a reserva de uma cota de 25%. Aqui não interessa se é R\$ 10.000,00 ou R\$ 1.000.000,00, o valor do item ou o valor global. Sendo o certame dividido por itens, ou por lotes, aplica-se a reserva de uma cota de 25% para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Pode-se indagar se esta cota é aplicada em cada item ou em toda a licitação. O entendimento mais aceito é que a cota deve incidir sobre todo o certame, reservando-se uma cota de 25% para vários lotes ou vários itens.





ESTADO DO PIAUÍ  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ**  
Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitação



Se o valor global estimado para a contratação for até R\$ 80.000,00, é evidente que somente serão contratadas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e aí nem precisa de cota. Se o valor global for superior a R\$ 80.000,00, aí justifica-se a definição de uma cota de 25% para Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte e outra de 75% aos demais licitantes. Exemplificando, se a Prefeitura ou Câmara pretender comprar um único veículo, que custa até R\$ 50.000,00, somente poderá comprá-lo de uma Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte (artigo 48, inciso I, LC 123/06). Se o que pretende é comprar 10 caminhões para serviços pesados, de modelos diferentes, deverá dividir o objeto por itens, e mesmo que o valor unitário, de cada item, de cada caminhão, seja de R\$ 350.000,00, só pelo fato de ser parcelado o objeto, já se aplica a regra do inciso III e reserva-se uma cota de 25% para as Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte (artigo 48, inciso III, LC 123/06).

Portanto, as alterações introduzidas pelo legislador, bem como a interpretação ditada pelas Cortes de Contas, têm permitido a operacionalização da norma, para que alcance seu objetivo último: **o de privilegiar as microempresas e empresas de pequeno porte no mercado de compras e contratações públicas, sem, contudo, afastar-se dos princípios norteadores das licitações**, de modo que a ausência desse tratamento privilegiado deverá ser motivada nos autos.

### 3.5 Da Minuta da ARP e do Contrato:

No que tange aos instrumentos de contratação, ao analisar a minuta da Ata de Registro de Preços observei que documento contém as regras de natureza vinculativa e obrigacional, que gera expectativa de contratação, onde se registram as descrições do objeto e os preços, fornecedores, condições de fornecimento e órgãos participantes, atendendo as disposições do edital e das propostas vencedoras da licitação.

Considerando que as regras fixadas na minuta do edital e contrato nos remete as exigências fixadas na Lei nº 8.666/93, a manifestação dessa assessoria irá se restringir a analisar as disposições contratuais com foco na lei geral de licitações. A Minuta do Contrato estabelece as condições do objeto, e também os casos de alteração quantitativa dos materiais. Na cláusula segunda do fornecimento prevista na Minuta do contrato estabelece os requisitos para a execução do objeto.

Prosseguindo, ao analisar a minuta do contrato constatei que o instrumento contém as disposições previstas Art. 54 e 55 da Lei nº 8.666/93, em especial no que tange as condições e prazos para o fornecimento dos materiais, as quais estão expressas em cláusulas que definem os direitos, as obrigações e a responsabilidades das partes, em conformidade com os mandamentos legais previstos no estatuto de



ESTADO DO PIAUÍ  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ**  
Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitação



licitações e contratos. Também foram fixadas as condições de pagamento e a dotação orçamentária pela qual será executada a despesa.

O prazo de vigência do contrato será estabelecido nos termos da lei nº 8.666/93. A minuta traz ainda regras específicas sobre os casos de alteração qualitativa ou quantitativa do contrato, bem como os casos de rescisão do ajuste, sem prejuízo da apuração das responsabilidades das partes.

Em relação a essa fase da despesa, registro que, a fiscalização contratual, se apresenta como fator essencial para uma boa gestão, cuja finalidade é atender ao interesse público. Neste sentido, a formalização de um instrumento próprio (contrato) facilita o papel desses agentes (gestor/fiscal), mormente por que Gestor e fiscais devem atuar em perfeita harmonia, pois objetivam, cada um a seu tempo e modo, a perfeita execução do contrato.

Por essa razão o gestor é o grande comandante do processo, é aquele que não atua diretamente junto ao contratado, mas sim como o superior hierárquico dos fiscais, naquele contrato, atendendo ao comando do art. 67, § 2º, da Lei nº 8.666/1993. Já os fiscais são aqueles que atuam diretamente junto às contratadas, exercendo a fiscalização propriamente dita. É o encarregado da parte operacional do acordo administrativo, ou seja, do acompanhamento cotidiano da execução do contrato, cabendo-lhe verificar o cumprimento dos prazos e de outras condições estabelecidas pelas obrigações assumidas entre contratante e contratado, certificando-se de que está sendo executado o pactuado no contrato. Por tal circunstância, recomendo a gestão que expeça Portaria nomeando o fiscal do contrato, em estrita obediência as disposições contidas no Art. 67 da Lei nº 8.666/93.

A par dessas considerações, ao analisar a Minuta do Contrato observei a presença das cláusulas essenciais para o pleno exercício da atividade do gestor e fiscal do contrato, consoante disposto na Lei nº 8.666/93, em especial, no que tange as condições e prazos para execução do objeto, expressas em cláusulas que definem os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os mandamentos legais previstos nos Artigos 54 e 55, da Lei nº 8.666/93.

Em síntese, após analisar as disposições fixadas nas Minutas da ARP e Contrato, observo que as mesmas estão em harmonia com as normas e regramentos consignados na Lei nº Lei nº 8.666/93, em face da ausência de condições ou requisitos que possam comprometer ou frustrar a licitude da contratação.

Após análise das minutas do edital e termo de referência apresentadas pela CPL, no que tange às disposições legais aplicáveis ao assunto bem como as orientações e recomendações inseridas nesse opinativo, os instrumentos ora analisados, comportam os regramentos insculpidos na Lei nº 8.666/93, bem como nas normas e princípios aplicáveis a licitação, considerando que, seja no instrumento





convocatório, quanto nos seus anexos, precedidas as retificações sugeridas nessa manifestação, não subsistirá condições ou requisitos que possam comprometer ou frustrar a competitividade do certame, causando, por consequência a anulação da licitação.

**Antes de finalizar, faça constar que, eventuais sugestões, alterações e recomendações apresentadas acima, buscam harmonizar as minutas de editais e contratos às disposições legais, jurisprudenciais e principiológicas aplicáveis a matéria.**

### **3.5 Da publicidade e Transparência:**

Quanto a publicidade da licitação, recomendo a Pregoeira da Comissão Permanente de Licitação a adotar todas as medidas necessárias para ampliar ao máximo a divulgação da licitação, cumprindo não só as exigências legais, mas, sobretudo, aumentando as possibilidades da Gestão Municipal, contratar com a proposta mais vantajosa. A par disso, sugiro a Comissão Permanente de Licitação que proceda a publicação do aviso de licitação conforme o disposto na legislação, bem como em outros meios de comunicação como internet, por exemplo.

Na oportunidade é salutar destacar também que, os avisos de licitação além de observar as disposições do Art. 21 da Lei nº 8.666/93, também deverão conter os elementos previstos na Instrução Normativa TCE/PI Nº 03/2015, de 30 de abril de 2015, do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, bem como suas alterações posteriores, devendo ainda o presente Edital e todos os seus anexos, bem como os documentos da licitação serem cadastrados, tempestivamente, no sistema licitações web no sítio do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, conforme determina a Resolução TCE nº 027/2016, com alterações promovidas pela Instrução Normativa nº 06/2017, Instrução Normativa nº 10/2018 e Instrução Normativa nº 02/2020 todas do TCE PI, de modo a proporcionar as facilidades necessárias para que, eventuais interessados, possam acessar o Edital e seus anexos, baixando os arquivos diretamente do portal daquele órgão de controle, sem despendido de custos com o deslocamentos até o Município.

## **4. CONCLUSÃO**

Antes de concluir, cumpre esclarecer que, apoiado nos sábios ensinamentos do doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, todas as considerações aqui expostas, trata-se de uma opinião técnica, de caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou aos particulares à sua motivação ou



ESTADO DO PIAUÍ  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAJEÚ DO PIAUÍ**  
Assessoria Jurídica da Comissão Permanente de Licitação



conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação ou ratificação por quem o solicitou.

Por todo o exposto, após exame das peças que instruem o processo administrativo, em especial a minuta do edital, ARP e contrato do procedimento licitatório em epígrafe, observadas as recomendações acima esculpidas, não vislumbro nenhuma ofensa as disposições legais e principiológicas previstos na lei nº 10.520/02 e Lei nº 8.666/93, razão pela qual, observadas as recomendações registradas nesse opinativo, não vislumbro nenhum óbice à aprovação das minutas, ora analisadas.

Salvo Melhor Juízo, este é o Parecer o qual remeto à apreciação da autoridade consulente.

Pajeú do Piauí, 22 de junho de 2023.

**JAMES RODRIGUES  
DOS**

**SANTOS:99144301391**

Assinado de forma digital por  
JAMES RODRIGUES DOS  
SANTOS:99144301391

Dados: 2023.06.22 09:16:15 -03'00'

**James Rodrigues dos Santos**

**Assessor Jurídico da CPL/PMP-PI**

**OAB/PI nº 8424**