



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

Processo nº: 0813.0182/2021 – PMI/SEMSA

Parecer nº 010/2021 – PROGEM

DA: Procuradoria Geral do Município

PARA: Prefeitura Municipal de Itaubal

ASSUNTO: Registro de Preços para futura e eventual AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS DE USO AMBULATORIAL, destinados a atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde – Atenção Básica (Unidades Básicas de Saúde) do Município de Itaubal.

Senhor Prefeito,

I- DO RELATÓRIO

Vem ao exame desta Procuradoria o Processo Administrativo nº 0813.0182/2021 – PMI/2021, com minuta de edital de licitação, minuta de ata de registro de preço e outros anexos, na modalidade **pregão eletrônico**, que tem por objeto, **Registro de Preços para futura e eventual aquisição de medicamentos de uso ambulatorial, destinados a atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde – Atenção Básica (Unidades Básicas de Saúde) do Município de Itaubal. Conforme especificações técnicas e quantitativas estabelecidas no Termo de Referência, nos termos da Lei nº 10.520/02, Decreto nº 7892/13, Decreto 10.024/2019 e Lei nº 8.666/93 e suas alterações**, cujo valor estimado é de R\$ 1.053.695,00 (um milhão cinquenta e três mil seiscentos e noventa e cinco reais), conforme mapa médio de preço.

I.I - DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Faço constar que o procedimento licitatório em apreço foi iniciado com a abertura de processo administrativo devidamente autuado, numerado e protocolado (art. 38, caput, Lei 8.666/93).

Em suma, instruem o processo, dentre outros, os seguintes documentos, em consonância com a legislação de regência:

a) Memorando nº 04/2021 – Coordenação Farmacêutica, encaminhando o Termo de Referência à Secretaria – (fl. 07);



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- b) Termo de Referência – (fls. 08/27);
- c) Aprovação do Termo de Referência pelo Gestor do Fundo Municipal de Saúde – (fl.08);
- d) Autorização do Gestor Municipal para abertura do processo licitatório – (fl. 30);
- e) Orçamentos feitos no Sistema de Banco de Preço Nacional, com as indicações devidas (fls. 39/478);
- f) Orçamento realizado no mercado local (fls. 480/484)
- g) Orçamentos feitos no Banco de Preço em Saúde (fls.486/925)
- h) Mapa das cotações de mercado com demonstrativo de preço médio por item – (fls. 926/934);
- i) Minuta de edital do pregão eletrônico e seus anexos – (fls. 937/1007);
- j) Decreto de nomeação da pregoeira e sua publicação – (fl. 1010/1011).

Neste estado, recebi o presente feito contendo 1012 laudas divididas em 5 volumes.

É o relatório. Passo a opinar.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Vale lembrar que toda atividade administrativa deve ser justificada e embasada à luz do princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência consoante preconiza a Constituição Federal no art. 37, razão pela qual analiso a presente demanda em total fidelidade às exigências legais.

O presente exame limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria, sendo de responsabilidade dos servidores da área técnica manifestar seus conhecimentos sobre questões relativas à sua área.

Sobre o assunto, convém transcrever a elucidativa lição do saudoso Hely Lopes de Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Milheiros, pág.192, 2004):

Parecer técnico: é o que provém de órgão ou agente especializado na matéria, não podendo ser contrariado por leigo ou, mesmo, por superior hierárquico. Nessa modalidade de parecer ou julgamento não prevalece à



**ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

hierarquia administrativa, pois não há subordinação no campo da técnica.

À vista da lição transcrita, saliento que cabe a esta Procuradoria tão-somente verificar a presença dos requisitos exigidos pela lei, quais sejam, a conformidade dos procedimentos administrativos adotados, a regularidade e a legalidade das despesas, em cumprimento ao que determina a Lei de Licitações, conforme previsto no parágrafo único do artigo 38, determina que o órgão jurídico realize prévio exame e aprovação das minutas dos editais. A saber:

Art. 38. (Omissis).

Parágrafo único. "As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração".

(Grifamos).

Destarte, entendo pertinentes as seguintes considerações:

II – I. DA VINCULAÇÃO AOS JULGADOS DO TCU

De antemão, ressalto que o exame da presente licitação esta pautado nos entendimentos e recomendações do Tribunal de Contas da União, pois é obrigatória ao município a vinculação às decisões da Corte de Contas, em matéria que envolva tema de caráter geral sobre licitações e contratos, conforme prevê a Súmula TCU nº 222, senão vejamos:

"As decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à união legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

II – II. DA OBRIGAÇÃO DE LICITAR E DA MODALIDADE LICITATÓRIA

As contratações do poder público, em regra submetem-se a obrigatoriedade de realizar licitação, conforme dispõe o art. 37, inciso XXI da CF/88.

Em análise aos autos constata-se que a modalidade licitatória escolhida foi o **PREGÃO na forma ELETRÔNICA**, que por definição geral tem uso restrito a aquisição de bens e contratação de serviços comuns.

O Pregão na forma eletrônica é regulado pela Lei nº 10.520/02, e pelo Decreto nº 10.024/19, e subsidiariamente pela Lei nº 8.666/93, sendo estes definidos no instrumento convocatório. Senão vejamos:



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



“Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse..” (grifei)

A escolha pela modalidade licitatória atende a exigência pela agilidade, presteza, transparência e segurança no trato das aquisições de bens e serviços, sem perder de vista os princípios que norteiam a administração pública.

II.III- DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O procedimento escolhido para a licitação em foco foi o **Sistema de Registro de Preços** saliente que existe larga vantagem na adoção do SRP, que se verifica na medida em que a Administração pode realizar um melhor planejamento das contratações, já que nesse sistema não é obrigatória à comprovação de orçamento prévio eis que não há obrigação de contratar.

A justificativa apresentada pela Secretaria de Saúde indica que a aquisição de tais bens se baseia em cronogramas apresentados pelo fundo municipal de saúde.

O SRP se insere, segundo aquelas previstas no art. 3º do Decreto nº 7892/13, que regulamenta o tema, *in verbis*:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

(...)

IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



II.IV - DO TERMO DE REFERÊNCIA

Quanto às especificações e quantidades, contidas no Termo de Referência, o setor competente **justificou** a necessidade para a aquisição dos objetos nele descritos, bem como **comprovou** que as exigências ali consignadas são justificáveis, nos termos dos art. 7º, §5º da Lei nº 8.666, de 1993 e 3º, II, da Lei nº 10.520, de 2002.

Considerando ser o Termo de Referência o documento que traz elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o produto ou o serviço e propiciar a avaliação do custo pela Administração. Nos autos verifico que **consta o TR como anexo do edital e também como documento prévio**, em atendimento ao Decreto nº 10.024, que trata do tema:

Art. 14. *No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:*

I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e

V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Vejo que constam nos autos, mais especificamente no Edital e seus anexos, as informações que relacionadas ao planejamento do pregão na forma eletrônica.



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Constando no referido Termo de Referência à aprovação pela autoridade competente.

II.V - DA COMPATIBILIDADE DE VALOR DE MERCADO

A fim de verificar os preços compatíveis de mercado a Comissão Permanente de Licitação adotou as necessárias providências no sentido de promover pesquisa de mercado e estimativa de preços, através de orçamentos junto ao Sistema de Banco de Preço Nacional, Banco de Preço Nacional em Saúde, Orçamento junto a fornecedor de medicamento local. Nos parâmetros determinados pela Instrução normativa nº 73 de 05 de agosto de 2020.

II.VI - DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

Na modalidade Sistema de Registro de Preços é desnecessário indicar a dotação orçamentária, porquanto, somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Como já visto a cima, à licitação será processada pelo sistema de registro de preços, com o objetivo de formalização de ata e posterior cadastro de fornecedores e de valores, o que por si não obriga a Administração Pública a efetivar as aquisições, inclusive dentro do lapso temporal de 12 (doze) meses após a data de apresentação das propostas.

Além disso, mesmo que exista ata de registro de preços em plena vigência, o Poder Público pode adquirir bens e serviços por intermédio de outros processos de aquisição, motivo pelo qual resta evidente a desnecessidade de respeito ao art. 16, da LRF.

Ora, é cediço que a Administração Pública pode adquirir bens e serviços em patamar muito inferior ao total registrado, o que demonstra a inviabilidade de elaborar impacto orçamentário e declaração do ordenador de despesas para o valor total da licitação.

É justamente por tais motivos que o manual de Licitações e Contratos publicado pelo Tribunal de Contas da União é explícito ao dispensar a existência de dotação orçamentária nos registros de preços:

São peculiaridades do sistema de registro de preços:

(...)

- licitação para o SRP pode ser realizada independentemente de dotação orçamentária, pois não há obrigatoriedade e dever de contratar.



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Igualmente, dispõe o art. 7º, § 2º, do Decreto 7.892/13:

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Como é dispensável a existência e a indicação de prévia dotação orçamentária para licitar com o sistema de registro de preços, também não é condição para a realização do certame a juntada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de despesas.

II.VII - DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Vejo presente a Ata de Registro de Preços como anexo do Edital, que segundo o conceito na Lei é "documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;" (art. 2º, II do Decreto nº 7892/13).

II.VIII - DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

II.VIII.1- DOCUMENTOS ESSENCIAIS

No que se refere aos documentos necessários ao procedimento licitatório aqui analisado, conforme art.8º, do Decreto 10.024/19, aplicado analogicamente no âmbito municipal, verifica-se as seguintes exigências:

- a) estudo técnico preliminar, quando necessário;
- b) termo de referência;
- c) planilha estimativa de despesa;
- d) previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;
- e) autorização de abertura da licitação;
- f) designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
- g) edital e respectivos anexos;



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



h) minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso.

O procedimento licitatório foi iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado. Consta a justificativa da necessidade de aquisição/contratação. Definição do objeto do certame, exigência de habilitação e aceitação das propostas (art. 3º da Lei nº 10520/02).

Com relação ao objeto não há indicação de características que direcionem a licitação para determinada marca ou inclusão de serviços sem similaridade no mercado local.

O Edital contém normas pertinentes ao procedimento da licitação, cuida, dentre outros assuntos do recebimento de propostas e de lances, indica os critérios para aceitação e classificação das propostas na fase de lances, com disposições claras e parâmetros objetivos, julgamento das propostas e da adjudicação (art. 4º, III da Lei nº 10520/02). As instruções e normas referentes a eventuais recursos estão previstas no edital.

O Edital estabelece prazo de validade das propostas comerciais (art. 6º da Lei nº 10520/02), minuta da Ata de Registro de Preços.

O Edital indica prazos e condições para execução/ recebimento do objeto da licitação (art. 40, XVI, LLCA). Também, estabelece as condições para fiscalização, aceite dos produtos objeto da licitação, bem como as penalidades especificadas.

Os autos foram instruídos com o ato de designação do pregoeiro, e equipe de apoio.

II.IX- DA ANÁLISE DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO

No tocante à minuta da Ata de Registro de Preços para **as aquisições dos objetos contidos no Termo de Referência**, cumpre ressaltar que as cláusulas inseridas no contrato **estão em conformidade com a lei 8666/93 e lei 10.520/02**, regulamentada pela **lei 7892/2013** o qual dispõe em seu art. 9º que:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993 e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

*VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no **caput** do art. 12;*

VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;

VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

IX - penalidades por descumprimento das condições;

X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e

XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

Na mesma linha de inteligência, faz-se pertinente transcrever o disposto no artigo 62, parágrafo 1º da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 62. Omissis

“§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.”

Assim, diante do exposto acima, afere-se pelo prosseguimento do procedimento administrativo relacionado ao Pregão Eletrônico em comento para que as contratações sejam formalizadas.

III – DO PARECER

Pelo exposto, restrita a presente análise aos aspectos jurídico-formais, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes deste Município, ***esta Procuradoria opina pela aprovação da minuta de edital e minuta da ata de registro de preço***, contendo este Parecer 10 (dez) laudas.



**ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



É o Parecer, salvo melhor juízo.

Itaubal (AP), 05 de março de 2021.

JEFFEMANOEL PICANÇO COSTA
Procurador do Município de Itaúbal
Decreto nº 069/2019-PMI

