

PARECER JURÍDICO n. 259/2021
Município de Cametá/PA
Comissão Permanente de Licitação – CPL
Processo Administrativo n. 1156/2021
Solicitante: Administração Municipal.

Cuida-se de Procedimento Licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preço, tipo maior desconto preço, para eventual contratação de serviços de administração, gerenciamento e controle de frota para atender a demanda da Administração Pública do Município de Cametá. O procedimento foi encaminhado para fins de análise e emissão de Parecer Jurídico Prévio.

O processo licitatório está instruído, até o presente momento, com:

- Capa;
- Ofícios e Memorandos do Gabinete do Prefeito e das Secretarias Municipais;
- Termo de Referência e planilha quantitativa;
- Pesquisa de preços, cotação e mapa comparativo;
- Pesquisa de Preços de Combustível informada pela ANP;
- Dotação Orçamentária;
- Declaração de adequação de despesa;
- Minutas de Edital de Regência, Anexos Minuta da Ata e do contrato, de Contrato;

É o relatório. Passo a opinar.

De início, é importante destacar que a apreciação jurídica de responsabilidade da Procuradoria Geral do Município se limita a análise da instrução dos procedimentos licitatórios, em observância aos preceitos legalmente instituídos, com especial atenção ao artigo 38 da Lei n. 8.666/1993, não compreendendo assim competência ou responsabilidade deste parecer sobre a designação dos valores aferidos pelo órgão ordenador, bem como o estudo intrínseco de suas necessidades, avaliação de mérito da contratação ou escolha dos fornecedores e prestadores de serviços. Anote-se, portanto, que está o presente processo condicionado à análise, apreciação e aprovação da autoridade superior.

Ademais, a presente análise focará os aspectos jurídicos formais da fase interna do procedimento licitatório em comento, notadamente, para fins de verificar a adequação da modalidade utilizada, bem como avaliar os instrumentos legais que constituem o presente procedimento, tais como, minuta de edital, anexos e minuta do contrato a ser eventualmente celebrado, não sendo da competência da PGM a análise de quantitativos e estimativas de preços do objeto ou os critérios de julgamento do procedimento licitatório.

Pois bem. A realização de pregão é autorizada pela Lei n. 10.520/2002, para aquisição bens e serviços comuns, neste sentido segue o artigo 1º do mencionado diploma legal, *in verbis*:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Neste esboço, são considerados bens comuns, aqueles que atendem a especificação estabelecida no parágrafo único, do artigo 1º, da Lei n. 10.520/2002, que assim prescreve:

Art. 1º *omissis*

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.**

Verifica-se, assim, que o objeto da presente licitação constitui produto cujo padrão de qualidade pode ser objetivamente definido no edital por meio de especificações usuais do mercado. Deste modo, a utilização do pregão, em sua modalidade eletrônica, para realizar a aquisição destes produtos se mostra adequado.

Deve-se frisar, neste passo, que a aquisição poderá ser realizada, quando decidido pela modalidade do pregão, mediante a utilização de Sistema de Registro de Preço, quando não for possível a definição prévia do quantitativo a ser adquirido. Vale ressaltar que o SRP não se trata de modalidade de licitação e não obriga a administração pública a firmar o contrato. **Aliás, não há sequer expectativa de direito de contratar, diferentemente do que ocorre numa licitação convencional**, em que a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor confere, ao menos, uma expectativa de contratação.

De início, verifica-se que as características dos bens e serviços a serem contratados por meio do Sistema de Registro de Preços se encontram previstas no artigo 3º do mencionado Decreto n. 7.892/2013, que dispõe nos seguintes termos:

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

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;**
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;**
- 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.**

As hipóteses dos incisos I, II, III e IV do dispositivo acima fundamentam a necessidade da adoção do SRP para o objeto deste processo licitatório, uma vez que poderá haver necessidade de fornecimento de combustível pela rede credenciada de forma frequente, parcelada e para atender diversas secretarias municipais, bem como não se pode, de início, pela natureza do objeto, quantificar precisamente a demanda total do objeto que será preciso para a realização dos serviços inerentes às atividades da Administração Pública Municipal.

É válido destacar que no caso dos autos o objeto abarca prestação mista, em regime de execução direta e indireta, o que tem se convencionado a denominar “quarteirização” do serviço. Isto porque, a administração pretende a contratação de empresa

que será responsável pela administração da rede credenciada (serviço direto) para o fornecimento de combustível por empresas que se credenciem (serviço indireto), dentro das especificações próprias contidas no edital, termo de referência e demais instrumentos.

Deve-se, ademais, destacar que a dinâmica desse tipo de procedimento – que já foi referendado no Acórdão nº 2731/2009, Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer Costa. Revisor Min. Aroldo Cedraz. Processo TC nº 032.202/2008-1, DOU de 20.11.09 – demanda a busca pela celeridade, eficácia e economicidade. Neste último ponto, é importante destacar a necessidade de se prever um valor médio e máximo em relação ao serviço indireto, por meio de regular cotação ou método similar.

Feitas estas considerações, verifica-se a adequação do Sistema de Registro de Preços, uma vez que não se faz obrigatória a contratação total do quantitativo do objeto incluso na Ata de Registro de Preços, mas apenas quando necessário pelas circunstâncias e necessidades da Administração Pública Municipal dentro do seu planejamento de implementação de políticas públicas.

Ademais, encontra-se adequada a utilização do pregão eletrônico para formação do registro de preço, uma vez que o artigo 7º do Decreto n. 7.892/2013, autoriza que a Administração Pública utilize, para constituição de registro de preço, tanto a concorrência, do tipo menor preço, **quanto o pregão, inclusive o eletrônico**, conforme se verifica pelo teor do citado dispositivo:

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.

Deste modo, pelo cotejo da legislação acima transcrita, percebe-se ser adequada a utilização do pregão eletrônico, por meio do Sistema de Registro de Preços, para viabilizar a aquisição pretendida, a fim de garantir que apenas a demanda efetivamente necessária seja fornecida, que acordo com o seu planejamento, e considerando as peculiaridades da situação pandêmica na qual nos encontramos, conforme previsto no Termo de Referência.

Em relação à fase interna e prévia das licitações pela modalidade pregão eletrônico deve observar os ditames do artigo 3º, da Lei n. 10.520/2002, que assim dispõe:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
- II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;
- III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Compulsando os autos percebe-se o cumprimento da fase preparatória, uma vez que o Gabinete do Prefeito e demais Secretarias participantes justificaram a necessidade de contratação, por meio de termo de referência que definiu o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento. O objeto foi claramente preciso tanto em suas especificações, quanto em quantidade e estimativa de preço médio de mercado.

Em complementação à fase interna da licitação, verifica-se que os demais requisitos legais foram atendidos. Consta autorização da autoridade competente, a Secretaria Municipal de Finanças expediu certidões informando a existência de dotação orçamentária suficiente para arcar com os custos de eventual contratação; foi apresentada minuta do edital e seus anexos, da ARP e do contrato.

Ademais, foi realizada a regular pesquisa de mercado, nos termos das recomendações expedidas pelo TCU. Com efeito, o Tribunal de Contas da União já asseverou que “A jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário)”.

No que concerne ao Edital, constata-se que o mesmo que obedece, em termos gerais, ao disposto no artigo 3º, inciso I, cumulado com o artigo 4º, inciso III, e demais disposições legais contidas na Lei 10.520/2002, bem como no artigo 7º, *caput*, artigo 14, inciso III, e demais disposições pertinentes contidas no Decreto n. 10.024/2019 e artigo 9º do Decreto n. 7.892/2013, pois estabelece as normas que disciplinarão o procedimento em especial a fase externa de competição.

Em relação ao Termo de Referência, à ARP e à minuta do contrato, deve-se pontuar que restam atendidas, em termos gerais, as normas legais mínimas, previstas no artigo 54 e 55 da Lei n. 8.666/1993, pelo que se entende que se encontram adequadas e regulares para os fins que se pretende.

Não obstante, deve ser incluído a designação dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio.

Isto posto, **recomenda-se:**

- a inclusão do ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio;

- a adequação do edital, vez que consta conflito entre o disposto no item 1.1 e 2.1, haja vista que no primeiro consta como critério de julgamento o maior desconto por item e na segunda consta como critério de julgamento o menor preço global (menor taxa de administração);

- a inclusão de item ou observação em relação ao limite do valor dos combustíveis a serem fornecidos pela rede credenciada, a fim de garantir a economicidade e estabilidade do valor da proposta vencedora.

- adequar a cláusula segunda da minuta do contrato para o objeto próprio do procedimento, uma vez que constam obrigações atinentes a entrega de material, o que não se relaciona com o objeto que se pretende contratar;

- Indicação precisa no edital ou instrumento que o integre sobre o número mínimo de estabelecimentos e as cidades de abrangência, se for o caso.

Sendo tais recomendações adequações de natureza formal, após sua execução, **manifesta-se** pelo prosseguimento do processo licitatório, com início da fase externa, uma vez que constatado que o pleito reúne condições de procedibilidade da fase interna.

É o parecer, salvo melhor juízo.
Cametá/PA, 22 de abril de 2021.

GUSTAVO GONÇALVES DA SILVA
PROCURADOR DO MUNICÍPIO
D.M.N. 026/2021 – OAB/PA 15.829