



**ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER JURÍDICO n.º 0120/2022-PGM/SLP

A
Comissão Permanente de Licitação/

(Nesta)

Ref. Processo de Licitação n. 06.026/2022
Pregão Eletrônico n. 26/2022

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES E CONTRATOS – PREGÃO ELETRÔNICO – REGISTRO DE PREÇOS – FASE INTERNA – MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR – PLANO DA LEGALIDADE - REGULARIDADE DO CERTAME - OBSERVÂNCIA DA LEI N.º 8.666/1993. AQUISIÇÃO DE MATERIAL TÉCNICO HOSPITALAR PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTA LUZIA DO PARÁ, POR UM PERÍODO DE DOZE MESES.

Pelo presente, emitimos nossa opinião jurídica à Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará acerca da legalidade, nos termos das Leis Federais nº 8.666/1993 e 10.520/02, Decreto nº 7.892/13 e Lei 14.133/21, esta última em *vacatio legis*, para fins de atendimento da regularidade da fase interna do presente certame.

1. DO RELATÓRIO

Foram encaminhados a esta procuradoria os autos do processo licitatório nº 06.026/2022, para que seja feita a análise quanto às formalidades legais do procedimento (pregão eletrônico), que se encontra em fase interna e objetiva aquisição de material técnico hospitalar para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Santa Luzia do Pará, por um período de doze meses. Os autos chegaram a esta procuradoria munidos dos seguintes documentos:



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

- Termo de abertura de processo administrativo, firmado pela pregoeira do Município, Edielma Ramos Canto, em 2 de agosto de 2022;
- Ofício 028/2022-GAB/SMS da Secretaria Municipal de Saúde requisitando a realização de processo licitatório, acompanhado de Termo de Referência, contendo a identificação do objeto, justificativa para necessidade da contratação, quantitativos necessários, dentre outros;
- Despacho do Departamento de Contabilidade atestando a adequação e existência de saldo orçamentário, assim como compatibilidade ao PPA e LDO vigentes, acompanhado de cópia das dotações vinculadas ao presente procedimento;
- Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- Pesquisa de preços realizada junto a empresas cadastradas no Município e na ferramentas "Banco de Preços", acompanhada de mapa comparativo de preços, planilha de cotações de preços, indicando os preços apresentados, preços médios e valores estimados totais, emitido em 13 de setembro de 2022;
- Termo de Autorização de despesa;
- Autuação do procedimento sob o n. 06.2209001/2022, em 21 de setembro de 2022, pela Comissão Permanente de Licitação, na modalidade de pregão eletrônico;
- Portaria n. 044/2022, dispondo sobre a nomeação do pregoeiro e da equipe de apoio ao pregão, e;
- Despacho encaminhando os autos à Assessoria Jurídica, acompanhado de Minuta do Edital e anexos, tais como Termo de Referência, planilha de itens e quantitativos, minuta da ata de registro de preços, e minuta do contrato, para análise e parecer preliminar.

Este é o relatório dos principais documentos constantes nos autos, pelo que se prossegue a análise quanto aos requisitos formais legais necessários do ato.

2. DO CARÁTER NÃO VINCULANTE DO PARECER JURÍDICO OPINATIVO.

Preliminarmente, é importante afirmar que compete a esta assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não nos compete.

Em paridade com o preceituado pela AGU, dispomos que o objetivo da manifestação jurídica é assistir a (...)

[...] autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Finalmente, cabe registrar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Esse esclarecimento é necessário porque o parecer jurídico é ato de natureza meramente opinativa, não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão observando critérios de conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos.

Feitas estas considerações iniciais, passemos à análise do mérito.

3. **DA FUNDAMENTAÇÃO.**

3.1. **DA LEI 14.133/2021, EM VACATIO LEGIS.**

Vacatio legis é a expressão latina que significa "vacância da lei", que remete a ideia sobre o período que decorre entre o dia de sua publicação até a sua vigência, devendo o seu cumprimento ser obrigatório a partir dessa data. Ela existe para que haja tempo de assimilação de sua existência e sobre o seu conteúdo. Durante a vacância de uma nova lei, continua vigorando a lei antiga, até que esse prazo seja decorrido.

Embora o art. 194 da Lei 14.133/2021 tenha determinado a vigência imediata da lei, o inciso II, do art. 193 da referida Lei, dispôs que a Lei 8.666/93, a Lei 10.520/02, e os arts. 1º a 47-A da Lei 12.462/11 serão revogadas após a decorrência de 2 (dois) anos da publicação oficial da nova Lei de Licitações. Veja:

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

De acordo com estas disposições, as leis anteriores permanecem em vigor por dois anos, prazo durante o qual a administração pode optar pela sua utilização. Logo, a aplicação das disposições previstas na Leis 8.666/93, 10.520/02 e Decreto 7.892/93 não implicam em afronta à Nova Lei de Licitações.

3.2. **DA ESCOLHA DA MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO. DA FASE INTERNA DO PREGÃO.**

Como é sabido, os bens de interesse da Administração devem ser por ela adquiridos por meio de licitação, ressalvadas situações legais específicas, observado o teor do inciso XXI do artigo 37 da Constituição e na Lei nº 8.666/1993.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Para a hipótese de aquisição de bens comuns, independentemente de valor, a modalidade licitatória adequada é o pregão previsto na Lei nº 10.520/2002. A identificação de "bens e serviços comuns" está expressa na própria Lei 10.520/02 em seu art. 1º, Parágrafo Único, veja:

Parágrafo Único. Consideram-se bens 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.

Em que pese "bens e serviços comuns" ser um conceito bastante amplo, se forem consideradas características básicas como a padronização – descrição objetiva do objeto de modo a identificá-lo facilmente – e a disponibilidade no mercado, não haverá qualquer afronta à legislação.

No caso em comento, os objetos a serem licitados – os quais se encontram denominados na planilha de itens e quantitativos necessários anexa ao Termo de Referência e se referem, em síntese, a materiais técnicos hospitalares – são de fácil identificação comum e usual no mercado, atendendo ao requisito legal. Portanto, a utilização da modalidade licitatória ora analisada, se amolda adequadamente ao objeto a ser contratado.

Seguindo a análise, o art. 3º da lei 10.520/02 estabelece alguns quesitos que devem ser observados quando da fase interna do Pregão. Veja:

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;

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.

Em síntese comparativa entre o que determina a lei e os elementos constantes dos autos, foram observadas a totalidade das condições, dentre elas a justificativa para a necessidade da contratação e definição do objeto - ambas contidas no termo de referência; há também aferição do preço de mercado através da cotação de preços



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

junto a empresas cadastradas no Município e através da ferramenta banco de preços; no edital de licitação constam as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e etc; e por fim, há portaria de designação do pregoeiro e equipe de apoio ao pregoão.

Observados os comentários efetuados, todos os requisitos se encontram no procedimento.

3.3. DA DOTAÇÃO E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA.

A lei 8.666/93 estabelece genericamente que, para instaurar a licitação é necessária previsão ou indicação dos recursos orçamentários que farão jus a contratação. Veja:

Art. 7º. As licitações para execução de obras e para prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência (...)

§ 2.º As obras e os serviços somente poderão ser licitadas quando: (...)
III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras e serviços a ser executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
[...]

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Observamos que há nos presentes autos a perfeita indicação pelo órgão competente da dotação que se demanda.

3.4. DO TRATAMENTO DIFERENCIADO A MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE.

O art. 47 da LC 123/2006 define que nas contratações públicas deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional. A forma como esse tratamento diferenciado deve se dar está disposto no art. 48 da mesma lei, veja:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º (Revogado);

[...]

§ 3º Os benefícios referidos no **caput** deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Conforme disposto, há previsão legal de três categorias de licitações diferenciadas. A primeira consiste na licitação destinada à participação exclusiva de ME ou EPP, quando o objeto apresentar valor de até R\$ 80.000,00. A segunda envolve o fracionamento do objeto da licitação, assegurando-se que uma parcela do objeto seja disputada exclusivamente por ME ou EPP. A terceira refere-se à subcontratação compulsória de parte do objeto licitado, de modo que os licitantes sejam constrangidos a recorrer a ME ou EPP para executar parte da prestação objeto do contrato.

Esse tratamento diferenciado somente pode ser afastado nas hipóteses previstas no art. 49 da LC 123/2006, *in verbis*:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado);

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

Portanto, considerando que o objetivo da LC nº 123/06 é favorecer as MEs e EPPs, propiciando o equilíbrio entre a busca da proposta mais vantajosa à administração e o desenvolvimento nacional sustentável, há que ser concedido tratamento diferenciado nos termos do art. 48, da LC 123/06.

3.5. DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS

Prescreve o artigo 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, devem ser objeto de análise preliminar e aprovação por assessoria jurídica da Administração,



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

pelo que, tendo sido efetuada a revisão dos documentos acostados aos autos, tecemos as seguintes considerações.

3.5.1. Da Minuta do Edital

O edital é o meio através do qual a Administração faz público seu propósito de adquirir determinado produto ou serviço e estabelece as condições que se dará essa aquisição, indicando os requisitos exigidos dos interessados em contratar com a Administração e das suas propostas, regula os termos segundo os quais os avaliará e fixa as cláusulas do eventual contrato a ser travado. Em suma, o edital estabelece as regras específicas de cada licitação, de modo que Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, não podendo estas, claro, serem contrárias a Lei de Licitações e Contratos (art. 41, lei 8.666/93).

A lei de licitações e contratos indica no art. 40 tudo o que obrigatoriamente deve constar no edital, e indica no inciso VI mais especificamente que as condições de participação dos interessados devem estar em conformidade com os arts. 27 a 31 da Lei 8.666/93.

O *caput* do art. 27 dispõe que na fase de habilitação de um processo licitatório pode ser exigido dos interessados, exclusivamente, documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal, regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF/88. O termo "exclusivamente" infere que não está na esfera discricionária do administrador público exigir outros documentos que não estão expressos nos arts. 28 a 31 da Lei, de modo que qualquer exigência que os extrapole tem potencial restritivo de competitividade.

Portanto, é dever da Administração exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, e que sejam suficientemente capazes de atestar se a empresa existe legalmente, se tem aptidão para assumir as obrigações decorrentes do contrato, se a empresa está regular com suas obrigações tributárias e de seguridade social, se a empresa tem capacidade de executar o objeto, e se ela tem como garantir o seu cumprimento.

Feitas estas considerações, para o perfeito atendimento às disposições da lei de licitações e contratos, recomendamos o seguinte:

a) Na sessão 2. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO, o item 4 faz referência uma declaração constante no anexo 09, a qual deve ser apresentada para fins de habilitação das empresas que se enquadrem como ME/EPP; no entanto referido anexo 09 não se encontra nos autos, o que recomendamos seja efetivamente disponibilizado aos licitantes no momento oportuno, já que é condição para habilitação dos interessados;

b) Na sessão 8. DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO, o item 8.3.4. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO requisita nas alíneas "b" e "c", licença de funcionamento atualizada, expedida pela vigilância sanitária, e certidão de regularidade atualizada, expedida pelo Conselho Regional de Farmácia. Recomendamos a substituição dos documentos requisitados nas alíneas b e c pelos seguintes documentos: 1. Alvará de Vigilância Sanitária Municipal, capaz de atestar que a empresa atende as normas



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

sanitárias e de saúde pública; 2. Certificado do Produto, capaz de comprovar o registro do produto no Ministério da Saúde ou comprovação de isenção.

Esclarecemos que, de acordo com as Leis n. 5.991/73 e 6.360/76, para o funcionamento das empresas que pretendem exercer atividades de extrair, produzir, fabricar, transformar, sintetizar, embalar, re-embalar, importar, exportar, armazenar, expedir, distribuir (vender), medicamentos, drogas, insumos farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos, é necessário a Autorização da Anvisa, órgão vinculado ao Ministério da Saúde. A Lei n. 5.991/73 traz no seu art. 4º algumas definições, dentre elas:

Art. 4º - Para efeitos desta Lei, são adotados os seguintes conceitos:

I - Droga - substância ou matéria-prima que tenha a finalidade medicamentosa ou sanitária;

II - Medicamento - produto farmacêutico, tecnicamente obtido ou elaborado, com finalidade profilática, curativa, paliativa ou para fins de diagnóstico;

III - Insumo Farmacêutico - droga ou matéria-prima aditiva ou complementar de qualquer natureza, destinada a emprego em medicamentos, quando for o caso, e seus recipientes;

IV - Correlato - a substância, produto, aparelho ou acessório não enquadrado nos conceitos anteriores, cujo uso ou aplicação esteja ligado à defesa e proteção da saúde individual ou coletiva, à higiene pessoal ou de ambientes, ou a fins diagnósticos e analíticos, os cosméticos e perfumes, e, ainda, os produtos dietéticos, óticos, de acústica médica, odontológicos e veterinários;

Considerando que alguns dos produtos a serem adquiridos nesta licitação podem ser considerados como correlatos, se faz necessária a autorização específica do Ministério da Saúde.

3.5.2. Da Minuta do Contrato

Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Após a análise, aduzimos que a minuta do contrato apresentada atende as disposições do art. 55 da lei 8.666/93.

Ressaltamos que no diz respeito à vigência, os contratos devem ter sua duração limitada à dos respectivos créditos orçamentários, pressupondo-se sua vigência durante um único exercício financeiro em razão do princípio da anualidade orçamentária, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666/1993. Contudo, admite-se que a vigência possa exceder ao exercício quando as despesas correspondentes sejam integralmente empenhadas até o dia 31 de dezembro do ano em que tenha sido celebrado, conforme tratado na ON nº 39 da AGU.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Sem mais para o momento, observamos: **(i.)** MINUTA DE EDITAL **(ii.)** MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS e **(iii.)** MINUTA DE CONTRATO foram apresentados e devidamente revisados, conforme comentários acima.

4. **CONCLUSÃO**

Pelo todo exposto, desde que observados os apontamentos e recomendações de revisão feitos ao norte, esta Procuradoria MANIFESTA-SE FAVORÁVEL PELA REGULARIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS ATÉ AQUI PRATICADOS PELA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO E ÓRGÃOS ENVOLVIDOS, desde que observados os comentários presentes no presente parecer, devendo, dessa feita, dar prosseguimento ao certame conforme as praxes e regras vigentes, após retificações necessárias.

Demais disso, há que ser observada a necessidade estrita da ampla publicidade do feito, sendo garantida a divulgação do presente segundo as regras da origem das verbas que se utilizam (observando eventual necessidade de divulgação em entes federais ou estaduais a depender da origem da verba que se pretende utilizar).

Ainda a fim de atender ao princípio da publicidade, recomendamos que os avisos de licitação sejam publicados no Diário Oficial do Estado (ou Diário Oficial próprio) e também em jornal diário de grande circulação no Estado e bem como, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será executado o objeto do certame.

Relembramos que deve ser respeitado o prazo mínimo de divulgação do procedimento conforme o tipo escolhido, ou seja, 08 (oito) dias úteis para pregão e, ainda, garantir efetiva divulgação e registro do presente perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará a fim de adimplir a regular obrigação vinculada imposta pela corte de controle de contas.

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.

Santa Luzia do Pará/PA, 26 de setembro de 2022.

CLICIA HELENA FREITAS DE ALMEIDA

Advogada OAB-PA n. 23.699
Assessora Jurídica
Decreto n. 128/2021

MÁRIO DE OLIVEIRA BRASIL MONTEIRO

Advogado OAB/PA n. 10.368
Procurador Geral do Município
Decreto n. 053/2021