



Município de Capanema - PR  
Procuradoria-Geral

**PARECER JURÍDICO Nº 196/2021**

**INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitações**

**ASSUNTO: Análise prévia do Pregão Eletrônico nº 49/2021**

**EMENTA:** ANÁLISE PRÉVIA DA LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS DA LINHA BÁSICA PARA FORNECIMENTO JUNTO ÀS FARMÁCIAS DA UBS CENTRAL E DOS DEMAIS POSTOS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CAPANEMA/PR. DOCUMENTAÇÃO EM ORDEM. JUSTIFICATIVA E DOCUMENTOS ADEQUADOS. POSSIBILIDADE DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL. PARECER FAVORÁVEL.

**1. CONSULTA:**

A Pregoeira e a equipe de apoio, designados pela portaria nº. 7.776/2020, encaminham para análise desta Procuradoria Municipal, minuta de edital de pregão eletrônico, tipo menor preço por menor preço, por item, para aquisição de medicamentos da linha básica para fornecimento junto às farmácias da UBS Central e dos demais postos de saúde do município de Capanema/Pr, processado pelo sistema registro de preços, conforme condições e especificações contidas no edital e seus anexos.

Constam no processo administrativo:

- I) Portaria nº 7.776/2020 – fl. 01;
- II) Solicitação da contratação – fl. 02;
- III) Termo de Referência – fls. 03/11;
- IV) Orçamento e pesquisa de preços – fls. 12/556;
- V) Despacho de encaminhamento da Prefeita Municipal – fl. 557;
- VI) Parecer do Departamento de Contabilidade – fl. 558;
- VII) Minuta do edital – fls. 559/578; e,
- VIII) Anexos 02 a 04 – fls. 579/581; Anexo 05 (minuta da ARP) – fls. 582/589; Anexo 06 (minuta contratual) – fls. 590/597. É o relatório.

**2. PARECER:**

Convém destacar, inicialmente, que compete a esta Procuradoria, nos termos do parágrafo único do art. 38, da Lei 8.666/93, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico dos documentos apresentados, não cabendo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos produtos entendidos como necessários.



**Município de Capanema - PR**  
**Procuradoria-Geral**

---

No entanto, oportuno destacar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar alguma providência para salvaguardar a Administração e o erário público. Assim, parte das observações aqui expendidas se constitui em recomendações e, caso a Administração opte por não acatá-las, recomenda-se motivar o ato, nos termos do art. 50, da Lei n° 9.784/99. O cumprimento ou não das recomendações decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa, a qual responde isoladamente no caso de descumprimento das recomendações deste parecer ou pela ausência de fundamentação dos atos administrativos.

Contudo, as questões que envolvem a legalidade, isto é, os requisitos previstos no ordenamento jurídico são de observância obrigatória, os quais, para não serem aplicados, deve haver motivação e justificativa plausível para tanto.

Nesse rumo, forçoso reconhecer que a análise dos aspectos técnicos dos objetos da contratação pretendida pela Administração não constitui tarefa afeta a este órgão jurídico, o que somente de forma excepcional poderemos adentrar, em razão da omissão grosseira do setor competente na descrição dos objetos ou na justificativa da contratação.

Ante as questões acima suscitadas, passaremos à análise dos aspectos relacionados à legalidade do feito.

**2.1. Da licitação: do cabimento da modalidade Pregão Eletrônico**

No tocante à escolha da modalidade pregão, os fundamentos estão assentados em dois fatores: (1) a possibilidade jurídica de caracterização do objeto da licitação como um bem/serviço comum, nos termos da lei 10.520/2002; e (2) a necessidade de se contratar aquele que oferece o menor valor pelo serviço/bem, dentro dos parâmetros objetivamente fixados no edital.

Nesse rumo, o Pregão é modalidade de licitação instituída pela Lei Federal n°. 10.520/2002, restrita à contratação de bens e serviços comuns, com disciplina e procedimentos próprios visando a acelerar o processo de escolha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas, aplicando-se, subsidiariamente, as normas da Lei 8.666/93. A própria lei acima mencionada, em seu art. 1°, Parágrafo Único, esclarece o que se deve entender por "bens e serviços comuns":



Município de Capanema - PR  
Procuradoria-Geral

*“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”.*

A doutrina tem muito estudado a abrangência da expressão “bens e serviços comuns”, citem-se as considerações do insigne Professor José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra “Manual de Direito Administrativo” (25ª Ed., Editora Atlas, p. 304), para quem a amplitude do termo “bens e serviços comuns” permite a adoção do pregão para praticamente todos os bens e serviços:

*“Para especificar quais os bens e serviços comuns, e diante da previsão legal de ato regulamentar, foi expedido o Decreto nº 3.555, de 8.8.2000 (publ. Em 9.8.2000). No anexo, onde há a enumeração, pode constatar-se que praticamente todos os bens e serviços foram considerados comuns; poucos, na verdade, estarão fora da relação, o que significa que o pregão será adotado em grande escala”.*

Também o Tribunal de Contas da União, em análise quanto à abrangência do significado de bens e serviços comuns, já se manifestou diversas vezes, tais como nos acórdãos 313/2004, 2.471/2008, ambos do Plenário:

*“11. O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão enquadra-se no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais de mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão.*

*12. A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos também podem ser enquadrados como comuns (...)”.*

**(Acórdão nº 313/2004 – Plenário)**

*“19. O entendimento de bem comum, de acordo com diversos autores, nada tem a ver com a complexidade do bem adquirido e sim com produtos que sejam comumente encontrados no mercado, sem a necessidade de alterações específicas para o fornecimento em questão”.*

**(Acórdão nº 2.471/2008 – Plenário)**

Logo, em virtude do objeto pretendido pela Administração (Termo de Referência), bem como da verificação de existência de um mercado vasto, diversificado e capaz de identificar amplamente as especificações usuais deste objeto, infere-se que este pode ser considerado como bem comum.



Município de Capanema - PR  
Procuradoria-Geral

**2.2. Do sistema de registro de preços**

No caso vertente, Administração optou pelo sistema de registro de preços. A esse respeito, cumpre observar o regramento insculpido na Lei nº 8.666, de 1993:

*Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:*

*(...)*

*II - ser processadas através de sistema de registro de preços;*

Para regulamentação da contratação por registro de preços, foi editado o Decreto nº 7.892/13, que estabelece as hipóteses de contratação suscetíveis de serem processadas por esta sistemática. É o que estabelece o art. 3º:

*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.*

Neste prisma, verifica-se que o presente procedimento licitatório atende aos requisitos legais para a adoção do SRP, notadamente os incisos I, II e IV supramencionados.

**2.3. Do Termo de Referência**

Em licitações realizadas na modalidade pregão, é obrigatória a elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico, que deve dispor sobre as condições gerais de execução do contrato.

Destarte, limitando-se a examinar a presença dos elementos essenciais do documento, verifica-se que o Projeto Básico atende de maneira **suficiente** aos requisitos legais, pois fornece subsídios claros para que os licitantes elaborem as suas propostas.



Município de Capanema - PR  
Procuradoria-Geral

**Ademais, oportuno registrar a necessidade da administração se atentar no que tange às condições de recebimento do objeto e as disposições editalícias concernentes ao pagamento.**

**Aliás, quanto ao recebimento do objeto, calha observar que a ausência de confecção do Termo de Recebimento Provisório e Definitivo ensejará a responsabilização administrativa dos agentes e servidores públicos que se omitirem.**

**2.4. Da Ata de Registro de Preços**

Extrai-se que a Ata tratou de contemplar todos os elementos do art. 1º, II, do Decreto nº 7.892/13: preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

**2.5. Da minuta do edital**

A análise da minuta de edital foi conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, qual seja, a Lei 10.520/2002, o Decreto Federal nº. 7.892/13, o Decreto Municipal nº. 4.118/07, a Lei Complementar Federal nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, bem como, de forma subsidiária, a Lei 8.666/93.

**2.6. Da não aplicação dos artigos 47 e 48 da LC 147/2017:**

Consoante as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 147/2014 na Lei Complementar nº 123/2006, que dispõe no art. 47 acerca do tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas, revela-se dever da administração realizar licitações destinado exclusivamente as ME's e EPP's, nas quais o valor individual dos itens de contratação sejam de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), bem como licitações com cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto reservada para a contratação de ME's e EPP's, quando se tratar de certames para aquisição de bens de natureza divisível.

Nesse diapasão, considerando que o mercado de medicamentos em grande parte é formado por empresas que não se enquadram como ME e EPP, licitar esse objeto com as benesses dos artigos 47 e 48 da LC 147/2017 não se revela



Município de Capanema - PR  
Procuradoria-Geral

---

vantajoso a Administração Municipal, pois desse modo será inibido grande parte dos fornecedores, o que conseqüentemente resultará no resultado deserto em diversos itens, além de prejuízo na busca pelo melhor preço.

**3. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, esta Procuradoria se manifesta favoravelmente à publicação da minuta de edital em apreço, bem como de seus anexos, ora rubricados com o intuito de identificar a documentação examinada.

**Ademais, importante salientar a necessidade de publicação deste edital no portal eletrônico do Município de Capanema, em atendimento à Lei Federal 12.527/2011. É o parecer.**

Capanema, 28 de junho de 2021.

  
Romanti Ezer Barbosa  
Procurador Municipal  
OAB/PR 56.675

Romanti Ezer Barbosa  
Procurador Jurídico de  
Capanema - PR  
Dec. nº 6001/2015  
OAB/PR 56.675