



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCESSO: 201910710775

ORIGEM: Secretaria Municipal de Saúde - SESAD

ASSUNTO: Pregão Eletrônico visando à contratação de empresa para prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva, com reposição de peças, de equipamentos odontológicos.

PARECER

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA, COM REPOSIÇÃO DE PEÇAS, EM EQUIPAMENTOS ODONTOLÓGICOS. AUTORIZAÇÃO DAS LEIS FEDERAIS Nº 8.666/93 E Nº 10.520/2002; DO ART. 2º, §1º E ART. 7º, DO DECRETO MUNICIPAL Nº 5.868, DE 23 DE OUTUBRO DE 2017. PELA APROVAÇÃO DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS, COM RESSALVAS.

1 – Relatório

O processo trata de procedimento licitatório a cargo da Comissão Permanente de Licitação da Secretaria Municipal de Saúde – CPL/SESAD, por meio de Pregão Eletrônico, visando à contratação de empresa para prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva, com reposição de peças, em equipamentos odontológicos, conforme especificações apresentadas no Termo de Referência, cujo valor anual máximo de referência foi orçado em R\$ 975.180,00 (novecentos e setenta e cinco mil, cento e oitenta reais).

Os autos estão instruídos com: Memorando nº 211/2019 – CSB/SESAD (fls. 01); Termo de Referência (fls. 02/19); Solicitação de despesa (fl. 21); Ata da 233ª Reunião da COP, com a primeira pesquisa de mercado, datada de 28 de agosto de 2019 (fls. 24/41); relação dos quantitativos, distribuídos por unidade de saúde (fl. 44/45); novo Termo de Referência.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



com aprovação da Ordenadora de Despesa (fls. 48/67); despacho da COP solicitando inclusão da Solicitação de Despesa (fl. 70); nova Solicitação de Despesa (fl. 72); nova pesquisa de mercado (fls. 75/169); despacho da CPL/SESAD solicitando justificativa para o agrupamento dos dois itens em lote único (fl. 172); justificativa técnica para o agrupamento dos itens em lote único, exarada pela Coordenação de Saúde Bucal (fl. 173); despacho da CPL solicitando informação de dotação orçamentária (fl. 174); informação de dotação orçamentária e Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 175/176); Lista de Verificação de Documentos, em atenção ao Decreto Municipal nº 6.002/2019 (fls. 178/187); cópia das portarias de designação dos membros da CPL/SESAD, Pregoeiros e Equipe de Apoio (fls. 190/192); minuta do edital do pregão eletrônico e seus anexos (fls. 193/264); diligência desta procuradoria solicitando adequações na instrução processual (fl. 266); despacho da titular da SESAD solicitando retificação do edital (267); nova minuta de edital e anexos (fls. 270/335); despacho exarado pela Ordenadora de Despesa da SESAD justificando a continuidade do procedimento com apenas dois orçamentos válidos na fase de pesquisa de mercado (fl. 337/339).

Sendo o que havia a relatar, passo a opinar, em obediência ao art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93.

2 – Da análise do edital do pregão eletrônico.

Às fls. 270/335 estão anexados o edital do Pregão, na modalidade eletrônica, tipo Menor Preço por Lote, e seus respectivos anexos.

Da análise dos termos do edital vê-se que encontra-se em consonância com os regramentos contidos no art. 40 da Lei de Licitações, o qual elenca as cláusulas necessárias a todo edital de licitação.

Em relação à modalidade licitatória e a forma escolhidas, quais sejam, Pregão Eletrônico, encontramos amparo na Lei Federal nº 10.520/2002, que instituiu o Pregão; e no Decreto Municipal nº 5.868, de 23 de outubro de 2017, que regulamenta a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito do Município de Parnamirim/RN.

O objeto da licitação trata da contratação de serviços comuns – manutenção preventiva e corretiva de equipamentos odontológicos – o que determina a adoção do Pregão



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



Eletrônico como modalidade adequada, em consonância com o já mencionado Decreto nº 5.868, de 23 de outubro de 2017. Vejamos:

“Art.2º Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, com a presença de todos os licitantes, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais, ou na forma eletrônica, realizada quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância, também em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

§1º Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.”

(...)

“Art.7º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será utilizada a modalidade pregão presencial ou eletrônico, **devendo ser adotada preferencialmente a forma eletrônica**, salvo decisão motivada do Prefeito.

Parágrafo único. Quando houver recursos federais oriundos de transferências voluntárias, será necessariamente utilizada a licitação na forma eletrônica.”

(Negritos acrescidos.)

No mesmo sentido milita a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União:

Enunciado:

Para a aquisição de bens comuns a Administração deve utilizar a modalidade Pregão na sua forma eletrônica ou, na impossibilidade de fazê-lo, apresentar as devidas justificativas.

Acórdão 2174/2012 - Plenário

Enunciado:



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



É regra geral a utilização do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns por parte de instituições públicas, nelas inclusas agências reguladoras, sendo o uso do pregão presencial hipótese de exceção, a ser justificada no processo licitatório.

Acórdão 2753/2011 - Plenário

Enunciado:

Apesar de não existir comando legal que obrigue o Poder Judiciário a utilizar, sempre que possível, o pregão eletrônico para suas contratações, seus órgãos devem motivar a escolha da forma presencial, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico.

Acórdão 1515/2011 - Plenário

Corroborando com o conceito de serviços comuns, o art. 12 da Lei nº 10.520/02, que acrescentou o artigo 2-A à Lei nº 10.191/01, preceitua o que se entende por serviços comuns na área da saúde. Vejamos:

Art. 12. A Lei nº 10.191, de 14 de fevereiro de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 2-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, nas licitações de registro de preços destinadas à aquisição de bens e serviços comuns da área da saúde, a modalidade do pregão, inclusive por meio eletrônico, observando-se o seguinte:

I - são considerados bens e serviços comuns da área da saúde, aqueles necessários ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais do mercado. (Grifei)

(...)

Concluímos, portanto, que a modalidade adotada para a contratação em tela está condizente com a legislação colacionada.

2.1 - Do agrupamento dos itens em lote único.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



A minuta do edital aduz que o critério de julgamento do certame se dará pelo “menor preço por lote”, em conformidade com a previsão contida no Item II do termo de referência – Anexo I do edital.

Essa disposição editalícia traz consigo a necessidade de explanação sobre sua adequação às normas de regência das licitações.

O artigo 23, §1º da Lei de Licitações traz, como regra, a divisão do objeto a ser contratado em tantos itens quantos possíveis, respeitadas questões de ordem técnica e econômica. Vejamos:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

(...)

Pois bem. A divisão da licitação em itens trará implicações de ordem prática, até mesmo na fase de execução do contrato, mas, para a licitação, especificamente, os principais objetivos são o aumento da competitividade no certame e a garantia da isonomia de participação entre os potenciais concorrentes, razão pela qual a divisão do certame em itens é a regra.

Nessa linha é a lição de Marçal Justen Filho¹:

“Como regra, as contratações promovidas pela Administração apresentam um custo. Esse custo consiste não apenas no montante de recursos públicos transferidos a terceiros. Mais que isso, o custo imposto à Administração se relaciona com a necessidade de opção entre diversas soluções mutuamente excludentes.

Quando a Administração desembolsa um montante de recursos para uma contratação determinada, o referido montante não poderá ser utilizado para promover outras atividades. **Por isso, existe o dever de a Administração**

1 - JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 15. ed., São Paulo: 2012, p. 61.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



desembolsar o menor valor possível para obter uma prestação porque isso lhe assegurará a possibilidade de desenvolver outras atividades com os recursos remanescentes.

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro vincula-se à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.” (Grifos acrescentados)

Mais adiante aduz ainda o mesmo autor:

“Proíbe-se a aplicação de recursos públicos em empreendimentos com dimensões não estimadas ou estimadas em perspectivas irreais, inexequíveis, onerosas ou não isonômicas. Não poderá ser desencadeado um empreendimento sem serem cumpridas todas as exigências prévias. Nem sequer poderá iniciar-se a licitação sem o cumprimento de tais requisitos, que se inserem na fase interna da atividade administrativa.

(...)

2.1) As duas finalidades básicas da etapa interna:

A primeira finalidade da Lei é evitar contratações administrativas defeituosas, assim entendidas aquelas que se inviabilizem ao longo da execução do objeto ou que não assegurem o aproveitamento mais eficiente dos recursos públicos.

Outra finalidade legal é promover uma licitação satisfatória, reduzindo o risco de conflitos, impugnações e atrasos.

2.2) A definição do contrato e a fixação das condições da licitação:

Para atingir essas duas finalidades, é imperioso que a Administração identifique de modo perfeito o objeto a ser executado, a presença dos requisitos legais de admissibilidade da contratação e a conveniência da solução a ser adotada para execução do objeto contratado. Essa é a primeira etapa a ser cumprida pela Administração².” (grifou-se)



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



A partir dessas premissas é que se deve avaliar o parcelamento do objeto, sem esquecer que, a rigor, objetos divisíveis, complexos ou de naturezas distintas devem ser parcelados em itens independentes com vistas à ampliação da competitividade – princípio básico da licitação –, propiciando, assim, que os licitantes apresentem propostas individualizadas para cada um deles, de acordo com suas condições, e, igualmente, que o julgamento seja feito em relação a cada qual, o que usualmente resulta em preços mais vantajosos.

O não parcelamento do objeto, seja para os fins da adoção de um objeto único ou mesmo do agrupamento de itens em lotes, por sua vez, deve ser visto com cautela e exige justificativa adequada e consistente, já que ao menos em tese, reduz a competitividade, na medida que impõe a cotação do global ou de todos os itens que compõem cada lote pelos particulares, e pode também não resultar na escolha da proposta efetivamente mais vantajosa, em virtude de o julgamento considerar o custo total do objeto ou de cada lote definido, conforme o caso, e não dos itens isolados.

Nesse sentido é a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União:

“Súmula 247/TCU: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.” (Grifo acrescido)

Da súmula citada podemos extrair que, tratando-se de objeto divisível, **sempre que possível técnica e economicamente**, o julgamento das propostas deve ser realizado por itens, no intuito de ampliar a competição do processo, visto que essa divisão permite que aqueles que não possam atender à totalidade do objeto ou do lote da licitação dela participem apresentando propostas para um item ou mais, de acordo com as suas condições.

No entanto, em cada caso concreto, a decisão pelo parcelamento deve ser motivada e levar em consideração as regras de mercado, a estrutura da Entidade, suas necessidades e capacidade operacional, conforme também já orientou o TCU:

Acórdão nº 2796/2013 – Plenário



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



“3. A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular. A Administração, de acordo com sua capacidade e suas necessidades administrativas e operacionais, deve sopesar e optar, **motivadamente**, acerca da quantidade de contratos decorrentes da licitação a serem gerenciados” .

Dito isso, vislumbramos na instrução processual justificativa técnica exarada pela Coordenação de Saúde Bucal (fl. 173) que fundamenta as vantagens técnicas e econômicas do agrupamento dos itens em lote único.

2.2 – Da minuta contratual – Anexo VI do edital.

Às fls. 324/332 foi anexada minuta do termo de Contrato, nela constando as cláusulas necessárias ao seu objeto, descritas nos artigos 54 e 55 da Lei Federal nº 8.666/93, que assim dispõem:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º 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.

(...)

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

(...)

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

(...)"

Embora presente as cláusulas obrigatórias aplicadas à espécie, vê-se que a redação da Cláusula Décima Primeira – “Das Alterações Contratuais” carece de complemento, devendo contemplar todas as hipóteses previstas no art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93, inclusive a previsão e os critérios de reajuste dos preços previsto no §8º deste artigo, devendo ser indicado o índice oficial a ser adotado, nos termos do art. 55, III da mesma lei.

3 – Conclusão



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



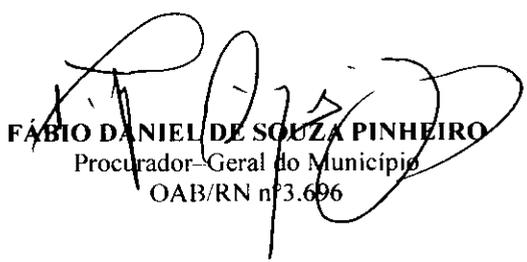
Do exposto, com fundamento nos documentos acostados aos autos, em atendimento ao mandamento do parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações, e em consonância com a legislação pátria que rege a matéria, explicitada no nesta peça, esta Procuradoria **opino pela aprovação, com ressalvas**, da minuta do edital do Pregão Eletrônico e seus anexos, visando à contratação de empresa para prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva, com reposição de peças, em equipamentos odontológicos pertencentes à SESAD, conforme autorização das leis federais nº 8.666/93 e nº 10.520/2002; do art. 2º, § 1º e art. 7º do Decreto Municipal nº 5.868, de 23 de outubro de 2017, que regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito do município de Parnamirim/RN.

Cingem-se as **ressalvas** à necessidade de:

- 1) Adequação do Item 11 da minuta editalícia, para nela incluir as informações da dotação orçamentária, em atendimento à disposição do art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93;
- 2) Inclusão, nas minutas do edital e do contrato, do critério de reajuste de preços, conforme inciso XI do art. 40 e inciso III do art. 55, da Lei nº 8.666/93;

É o Parecer, salvo melhor juízo, o qual submeto à apreciação do Procurador-Geral do Município.

Parnamirim/RN, 07 de abril de 2020.


FÁBIO DANIEL DE SOUZA PINHEIRO
Procurador-Geral do Município
OAB/RN nº 3.696