



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



PROCESSO: 201913120274 (3 volumes)  
ORIGEM: PROT. GERAL SESAD  
INTERESSADO: LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS.  
ASSUNTO: ENCAMINHAMENTO  
COMPLEMENTAR: ABERTURA DE LICITAÇÃO.

PARECER

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. FORMAÇÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE INSUMOS E REAGENTES NECESSÁRIOS À REALIZAÇÃO DE EXAMES LABORATORIAIS. 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. E DECRETO MUNICIPAL Nº 5.864, DE 16 OUTUBRO DE 2017, QUE REGULAMENTA O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO. PELA APROVAÇÃO DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS, COM RESSALVAS.

**1. RELATÓRIO.**

Trata-se de procedimento administrativo composto por III volumes (892 páginas), autuado em 29.07.2019 e com impulso inicial a partir do Memorando nº 045/2019 – Laboratório de Análises Clínicas da Secretaria Municipal de Saúde – SESAD, objetivando autorização para abertura de procedimento licitatório visando a contratação de empresa especializada no fornecimento de insumos e reagentes necessários à realização de exames laboratoriais em análises clínicas.

Ata da 198ª reunião da Comissão Orçamentista Permanente – COP/SEARH, inserida às fls. 501-502, do volume II, atribuindo valor de referência no importe de R\$ 8.766.885,60 (oito milhões, setecentos e sessenta e seis mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e sessenta centavos).

Caderno processual remetido a esta Procuradoria com a seguinte composição:

**Volume I:** Memorando nº 045/2019 (fls. 01); Termo de referência (fls. 02-23); Despacho SESAD (fls. 24); Documento de solicitação de despesa (fls. 25-27); Despacho da gerência de compras da SESAD (fls. 28); Despacho COP/SEARH (fls. 29); Despacho SEARH (fls. 30); Novo termo de referência (fls. 31-56); Documento de solicitação de despesa (fls. 59-61); Lista de verificação (fls. 62-72); Despacho da Coordenação Administrativa da SESAD (fls. 73); Despacho da SESAD (fls. 74); Ata da 273ª reunião da COP/SEARH (fls. 75-76); Pesquisa mercadológica (fls. 74-83); Publicação de cotação de preços (fls. 84);



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



Documentação relativa a pesquisa de mercado (fls. 85-242); Despacho COP/SEARH (fls. 243-244); Despacho do gabinete da SEARH (fls. 245); Despacho SESAD (fls. 246); Informação de inexistência de orçamento disponível (fls. 247); Despacho SESAD (fls. 248); Informação do departamento financeiro da SESAD (fls. 249); Declaração da ordenadora de despesa (fls. 250); Despacho do Gabinete da SESAD (fls. 251); Minuta de edital do pregão eletrônico e anexos (fls. 252-290); Termo de encerramento de volume (fls. 291);

**Volume II:** Termo de abertura de volume (fls. 292); Anexos do edital de pregão eletrônico (fls. 293-346); Portaria de designação de pregoeiros (fls. 347); Informação CPL/SESAD (fls. 352); Despacho SESAD (fls. 353); Despacho PROGE (fls. 354); Despacho SESAD (fls. 356); Nova minuta de edital de pregão eletrônico e anexos (fls. 357-449); Informação CPL/SESAD (fls. 453); Despacho SESAD (fls. 454); Informação do departamento financeiro (fls. 455); Despacho SESAD (fls. 456); Despacho do departamento administrativo (fls. 457); Despacho SESAD (fls. 458); Despacho do laboratório central (fls. 459-46); Despacho SESAD (fls. 465); Termo de referência (fls. 466-493); Despacho SESAD (fls. 494); Documento de solicitação de despesa (fls. 496-498); Despacho da gerência de compras e contratos da SESAD (fls. 499); Ata da 198ª reunião da COP/SEARH (fls. 501-502); Pesquisa mercadológica (fls. 509-529); Portaria de designação dos membros da COP/SEARH (fls. 530); Aviso de cotação de preços (fls. 531); Documentação relativa a pesquisa de mercado (fls. 532-591); Termo de encerramento de volume (fls. 591);

**Volume III:** Termo de abertura de volume (fls. 592); Documento relativo a pesquisa de mercado (fls. 593-763); Despacho da COP/SEARH (fls. 769-770); Despacho SEARH (fls. 766); Despacho SESAD (fls. 767); Despacho do departamento Financeiro e Orçamentário da SESAD (fls. 768); Declaração da ordenadora de despesa (fls. 769); Autorização para pregão eletrônico (fls. 770); Minuta de edital de pregão eletrônico e anexos (fls. 771-884); Portaria de designação dos membros da CPL/SESAD (fls. 885); Lista de verificação (fls. 887-890); Informação CPL/SESAD (fls. 891); Despacho SESAD (fls. 892).

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

## 2. DO ENFRENTAMENTO JURÍDICO.

### 2.1. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.

O Sistema de Registro de Preços – SRP, previsto no art. 15, da Lei Federal nº 8.666/93, consiste no procedimento destinado a atender a situações nas quais a Administração Pública revele necessidade contínua em relação a determinados bens ou serviços a serem adquiridos em contratação realizada *a posteriori*.

A nível municipal, verifica-se que ele foi regulamentado por meio do Decreto Municipal nº 5.864, de 16 de outubro de 2017. Vejamos a dicção da lei de licitações:

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



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



I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

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

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.”

(...)

(Grifos inexistentes no original.)

O Professor Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª edição, sintetiza o conceito de sistema de registro de preços da seguinte maneira:

O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.

Outrossim, nos termos do aludido decreto municipal, verifica-se que o Sistema de Registro de Preços poderá ser utilizado nas seguintes hipóteses:

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.

O objeto da licitação trata da contratação de bens comuns – o que determina a adoção do Pregão 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.



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



§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 : forma eletrônica ou, na impossibilidade de fazê-lo, apresentar as devidas justificativas.

Acórdão 2174/2012 - Plenário

**Enunciado:**

“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

Assim sendo, no que diz respeito ao procedimento eleito, verifica-se que há compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio.

## 2.2. DA INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL PARA UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MENOR PREÇO POR LOTE.

Analisando a minuta de edital, verifica-se que há referência de que o critério de julgamento se dará pelo “menor preço por lote”, observadas as delimitações do Acórdão 1.872/2018-Plenário TCU, conforme item 7.1:

7.1. Para julgamento será o critério de “MENOR PREÇO POR LOTE”, devendo ser obedecidos os termos do Acórdão 1.872/2018-Plenário TCU, observado o prazo de execução do objeto, as especificações, e demais condições definidas neste Edital.



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



E assim consta no Termo de Referência:

#### 4.1 JUSTIFICATIVA PARA ITENS SEPARADOS POR LOTE

4.1.1. Sabe-se que a opção pela adjudicação por lotes compostos por itens distintos, e sem correlação entre si, contraria as disposições da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União – TCU. A legislação invocada indica a forma preferencial para a aquisição de produtos, sugerindo que se evite aglutinar bens sem correlação para evitar restrição ao caráter competitivo da licitação.

4.1.2. Não obstante, este Termo de Referência contém elementos que obedecem estrita conexão, possibilitando a diversos fornecedores do ramo cotarem o serviço junto em lote, pois não se trata de serviços raros nem de modelos especialíssimos. Assim, suas junções em lotes tende a facilitar, inclusive, a logística para a gestão de contratos e execução de serviço, e tende a afastar, também, a possibilidade de deserção do pregão (o que comumente acontece quando os valores dos objetos licitados não são atrativos para o licitante).

Em que pese tal disposição, sabe-se que a regra estampada no artigo 23, §1º, da Lei de Licitações, estabelece que o objeto a ser contratado deve ser dividido 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.

Na direção, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº 247 obrigando a adjudicação por item, ressalvados os casos em que há possível prejuízo para o conjunto, complexo ou perda da economia de escala. A ver:

SÚMULA Nº 247. 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.



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



Nessa linha, entendemos que tanto a minuta de edital quanto o termo de referência devem ser compatibilizado com os termos da Súmula nº 247 do TCU, por compreender que estão ausentes as justificativas que legitimam o seu afastamento.

### 2.3. DA ANÁLISE ESPECÍFICA DA MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS.

Através do documento de fls. 771-884, foi inserido o edital do Pregão, na modalidade eletrônica, tipo menor preço por lote, para fins de Registro de Preços, e seus respectivos anexos.

Da análise, 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, senão vejamos:

**Art. 40.** O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o no da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o t da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância, que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

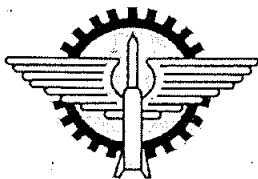
IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

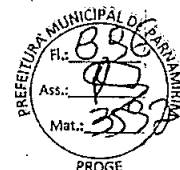
XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:



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



- a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;
  - b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;
  - c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;
  - d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;
  - e) exigência de seguros, quando for o caso;
- XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;  
XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;  
XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Em relação à modalidade licitatória e a forma escolhida, quais sejam, Pregão Eletrônico, tipo Menor Preço por lote – sendo composto por 07 lotes, para fins de Registro de Preços, encontramos amparo na Lei Federal nº 10.520/2002, que instituiu o Pregão, bem como nos Decretos Municipais nº 5.868, de 23 de outubro de 2017 e nº 5.864, de 16 de outubro de 2017 que regulamentam, respectivamente, a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93 no âmbito do Município de Parnamirim/RN, ressaltando, contudo, a ausência de justificativa para a não divisão por itens.

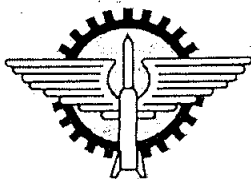
Logo, verifica-se que a minuta de edital apresentada e seus anexos encontram-se em perfeita sintonia com o ordenamento jurídico, contendo, em sua generalidade, todas as cláusulas necessárias.

### 3. CONCLUSÃO:

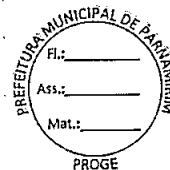
Do exposto, com fundamento nos documentos acostados aos autos, em atendimento ao mandamento do parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações, e em consonância com a legislação pátria que rege a matéria, explicitada nos itens 2 desta peça, **opinamos pela aprovação da minuta do edital e seus anexos, com ressalvas**, visando a formação de registro de preços para contratação de empresa especializada no fornecimento de insumos e reagentes necessários à realização de exames laboratoriais, através do Sistema de Registro de Preços, ante a previsão contida nas leis federais nº 8.666/93, 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 e 5.864, de 16 de outubro de 2017, que regulamenta o Sistema de Registro de Preço previsto no artigo 15 da Lei 8.666/93.

Cingem-se as ressalvas à necessidade de:

- a) o critério de julgamento para o menor preço por item, em estrita obediência a Súmula 247, do Tribunal de Contas da União, ou apresentação de justificativa por menorizada e plausível para seu afastamento excepcional;
- b) não optando pelo critério de menor preço por item, para apresentação das devidas justificativas plausíveis, reservando, inclusive, lote para ME e EPP;



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



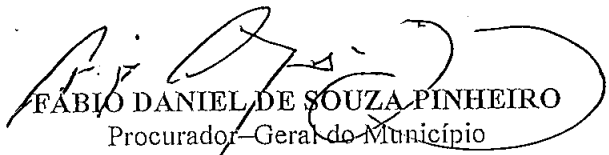
- c) quando da formalização da contratação futura, que seja realizado o empenho prévio de toda a despesa;
- d) preenchimento integral das listas de verificação (fls. 62-72 e 887-890)
- e) de a ordem de serviço/compra ser extraído do SOFC.

Por fim, ressalva que a presente análise está adstrita aos aspectos eminentemente jurídicos da matéria, não valendo-se para análise do juízo de conveniência e oportunidade da contratação pretendida, ficando este a cargo do Titular de cada pasta.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

À SESAD.

Parnamirim/RN, 19 de julho de 2021.

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM/RN  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PROGE

TERMO DE REMESSA

Aos 18 dias do mês de julho do ano de 2021, nesta data, faço a remessa deste processo nº 2019/3120274 (ao) SESAD contendo 3 volume(s) com 896 folhas numeradas e rubricadas.

Assinatura/ Nome/ Matrícula  
[Assinatura] 3532

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM  
Secretaria Municipal de Saúde

TERMO DE RECEBIMENTO

Aos 20 dias do mês de julho do ano de 2021, nesta data, faço o recebimento deste processo nº 2019/3120274 proveniente do(a) PROGE contendo 03 volume(s) com 896 folhas numeradas e rubricadas.

Assinatura/ Nome/ Matrícula  
Smirna de M. Marques 3

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM  
Secretaria Municipal de Saúde

TERMO DE RECEBIMENTO

Aos 20 dias do mês de julho do ano de 2021, nesta data, faço o recebimento deste processo nº 2019/3120274 proveniente do(a) PROGE contendo 03 volume(s) com 896 folhas numeradas e rubricadas.

Assinatura/ Nome/ Matrícula  
[Assinatura] 7512

Secretaria Municipal de Saúde - SESAD

TERMO DE REMESSA

Aos 20 dias do mês de julho do ano de 2021, nesta data, faço a remessa deste processo nº 2019/3120274 (ao) GAB. SESAD contendo 03 volume(s) com 896 folhas numeradas e rubricadas.

Assinatura/ Nome/ Matrícula  
[Assinatura] 7512