



**PARECER JURÍDICO nº 184/2020/PGM**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 027/2020**

**PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 09/2020-027/SEMUSB/PMB**

**INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANÇA**

**SOLICITANTE: SETOR DE LICITAÇÕES – Pregoeira da PMB**

**ASSUNTO:** Registro de Preço para futura e eventual aquisição de Materiais e Equipamentos de EPI (equipamentos de proteção individual), para subsidiar as medidas de combate a pandemia da COVID-19 no município de Bragança/PA.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/93, LEI Nº 10.520/02, LEI FEDERAL Nº 13.979/2020, DECRETO FEDERAL Nº 7.892/13, DECRETO FEDERAL Nº 10.024/2019, MEDIDA PROVISÓRIA Nº 926/2020. PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 09/2020-027/SEMUSB/PMB. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS DE EPI'S. REQUISITOS JURÍDICOS FORMAIS DO PROCEDIMENTO PREENCHIDOS. LEGALIDADE. PARECER OPINANDO PELA POSSIBILIDADE E CONTINUIDADE DO PLEITO.**

## **I – RELATÓRIO**

### **Síntese dos fatos:**

Trata-se de consulta encaminhada pela, Sra. Marianne Souza da Silva, Pregoeira da Prefeitura Municipal de Bragança, a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico concernente à minuta do instrumento convocatório e anexos, para fins de abertura de processo licitatório na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO – SRP**, do tipo menor preço por item, destinado à futura e eventual aquisição de Materiais e Equipamentos de EPI (equipamentos de proteção individual), para subsidiar as medidas de combate a pandemia da COVID-19 no município de Bragança em caráter de emergência em decorrência da pandemia internacional, por um período de 12 meses, a fim de atender os objetivos da Secretaria Municipal de Saúde, em conformidade com o § único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, que estabelece a necessidade de prévia análise da Procuradoria Jurídica das minutas de editais, contratos ou instrumentos similares.

Ressalta-se que o processo iniciou regularmente após solicitação elaborada a partir das necessidades da Secretaria de Saúde Municipal, com o objetivo subsidiar as ações e



medidas de controle, prevenção e combate ocasionadas em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, causador da COVID-19, conforme justificativa.

Ademais, constam nos presentes autos: solicitação de abertura de processo licitatório; projeto básico; dotação orçamentária; autorização do certame; ato de designação da Pregoeira e Equipe de Apoio; autuação do processo licitatório; Minuta de Edital de Licitação e anexos e despacho de encaminhamento dos autos à Procuradoria Geral do Município para análise e parecer.

Insta salientar que o presente processo administrativo encontra amparo legal na Lei Federal nº 8.666/1993, Lei Federal nº 13.979/2020 alterada pela Medida Provisória nº 926/2020, nº Decreto Federal nº 7.892/13, Decreto Federal nº 10.024/2019, Decreto Estadual nº 609/2020 e nº 687/2020, Decreto Municipal nº 069/2020, Portaria nº 188/2020 do Ministério da Saúde, Nota Técnica GVIMMS/GGTEST/ANVISA nº 04/2020 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e Nota Técnica nº 003/2020 do Tribunal de Contas do Municípios do Estado do Pará – TCMPA.

**É o sucinto relatório.** Passamos a análise jurídica.

## **II – PARECER**

### **II.I – Da Análise Jurídica**

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se



aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

## II.II – Do Processo Licitatório

A Constituição Federal de 1988, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, determinando que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Como regra, a Administração Pública é obrigada a realizar previamente procedimento de licitação para contratar serviços e adquirir produtos, conforme previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Neste sentido, para regulamentar o exercício dessa atividade foi promulgada a Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, amplamente conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Tal obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares: o primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos, senão, vejamos:

**Artigo 3º.** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Dessa forma, a licitação caracteriza-se como o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder



Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Em razão disto, vislumbra-se à conclusão fundamentada de que a licitação atende duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra.

Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res pública*.

## II.III – Da Modalidade: Pregão Eletrônico

A Constituição da República no art. 37, inciso XXI, dispõe que a regra no Brasil é que as contratações pela Administração Pública sejam precedidas de licitação. A Lei nº 8.666/93 é diploma que trata das regras pertinentes às licitações e contratos, e esta em seu art. 22 prevê as modalidades de licitação, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso.

O pregão é uma das modalidades de licitação pública e pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances sucessivos.

Vejamos o que diz a regra-matriz da modalidade, conforme art. 1º, da Lei 10.520/2002:

**Art. 1º** Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para 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.

No âmbito doutrinário, merece destaque a definição de bens e serviços comuns entoada por Marçal Justen Filho:



“(…) bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível a qualquer tempo no mercado próprio”.

Assim, quanto a caracterização de bens e serviços comuns para efeitos do emprego da modalidade pregão, vejamos o entendimento do Colendo TCU no aresto do Acórdão 313/2004, da lavra do Eminentíssimo Ministro Relator Benjamin Zymler, *in verbis*:

“(…) Tendo em vista o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, acima citado, bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. Destarte, o bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda. (...) concluindo, saliento que, ao perquirir se um determinado bem pode ser adquirido por intermédio de um pregão, o agente público deve avaliar se os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital e se as especificações estabelecidas são usuais no mercado. Aduzo que o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá apreciação de propostas técnicas.”

Pela leitura retro apresentada, constatamos que o Ato Convocatório traz o objeto que se pretende adquirir com o presente certame, discriminando nos anexos as características e quantificação dos mesmos, que se adequam à condição de serviços comuns, ou seja, são objetivamente definidos, o que dá azo para a seleção de prestadores através da modalidade eleita.

Ademais, essa modalidade de licitação apresenta as seguintes características: limitação do uso para aquisição de bens e serviços comuns; possibilidade do licitante reduzir o valor da proposta durante a sessão; inversão das fases de julgamento, habilitação e da proposta; redução da fase recursal para apenas uma, que deve ser no final do certame.

Quanto à adoção da modalidade Pregão Eletrônico para atender ao interesse almejado, há que se registrar algumas considerações. É importante delimitar a principal legislação de regência que orientará a elaboração desta manifestação, qual seja a Lei Federal nº 10.520/02 (Lei do Pregão), a Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), bem como nos Decretos Federais nº 3.555/2000 e nº 7.892/2013 e por fim o Decreto Federal nº 10.024/2019.

Sobre a essência do pregão eletrônico, é a definição do professor catedrático Marçal Justen Filho:



“O pregão, na forma eletrônica, consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, por meio de propostas seguidas de lances, em que os atos jurídicos da Administração Pública e dos interessados desenvolvem-se com utilização dos recursos da Tecnologia da Informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores (Internet).”

Por fim, cabe destacar o artigo 1º do Decreto nº 10.024/19 regulamenta que o pregão na modalidade Eletrônica, foi criado para **a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica**, no qual continua a descrição de “bens e serviços comuns”, definidos, de forma um tanto quanto imprecisa, como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”, preceituado no artigo 3º, II do referido Decreto, vejamos:

**Art. 1º** Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

(...)

**Art. 3º** Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

**II** - bens e serviços comuns - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;

Muito se discute sobre a abrangência da aplicação deste instrumento licitatório, como vinha sendo analisado sua interpretação ao artigo 1º da Lei nº 10.520/02, tendo na doutrina interpretações tanto restritivas quanto ampliativas. No entanto, pode-se afirmar, com certa tranquilidade, que bens e serviços comuns são aqueles que não demandam significativas exigências técnicas e que podem ser encontrados com facilidade no mercado.

Já quanto ao tipo de licitação a ser utilizado, qual seja, a de menor preço vale ressaltar que tal escolha encontra amparo no inciso I do § 1º do art. 45, da Lei nº 8.666/93, que estatui o seguinte:

**Art. 45** (...)

**§ 1º** Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I – a de menor preço, quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que seja vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;



Ressaltamos que no Instrumento Convocatório o critério de julgamento utilizado é o de Menor Preço por Item. A escolha atende ao que determina o inciso X, do art. 4º da Lei nº 10.520/2002 e o inciso V do Artigo 8º do Decreto nº 3.555/2000 com redação semelhante, de modo que para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

Esse requisito encontra-se apontado no preâmbulo do edital, bem como no subitem 1.3, conforme determina o art. 40, inc. VII da Lei nº 8.666/93.

Portanto, a modalidade escolhida se amolda ao princípio da legalidade, da legislação de regência, bem como ao Decreto nº 10.024/2019, tendo em vista que os bens a serem licitados enquadram-se no conceito de comuns.

Não obstante, orientamos apenas à Pregoeira e sua equipe de apoio para que durante a condução do certame sejam cumpridas as determinações legais da Lei nº 10.520/02 e da Lei nº 8.666/93, suplementarmente, sob pena de invalidade dos atos praticados em desacordo com os referidos diplomas legais, em especial, quanto à publicidade dos atos, observando-se o interstício mínimo de 8 (oito) dias entre a publicação do último aviso de licitação e a data de recebimento das propostas.

#### **II.IV – Das Disposições Referentes à Lei Federal nº 13.979/20. Das Medidas de Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública Ocasionadas pelo “NOVO CORONAVÍRUS” (COVID-19).**

Visando estabelecer ações de combate e prevenção à COVID-19 no país, foi criada a Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

A inclusão da Lei Federal nº 13.979/2020 no ordenamento jurídico-legal do Estado Brasileiro, emergiu da concepção de que, para o enfrentamento da situação de calamidade em saúde pública, seriam necessárias ações, previstas em lei, que permitissem a flexibilização das limitações legais, ordinariamente impostas aos gestores públicos, como forma de propiciar o combate ágil e tempestivo à propagação do novo coronavírus (COVID-19), frente à evolução da pandemia no território brasileiro.



Neste contexto, a medida adotada pelo Governo Federal em resposta à situação de crise na área da saúde, sob a ótica das aquisições e contratações públicas, revela a busca de mecanismos de ampliação da celeridade do rito processual das contratações, com o escopo de não se comprometer a eficiência e eficácia das ações emergenciais preconizadas pelos órgãos da área da saúde, destinadas ao enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19).

Desta forma a Lei nº 13.979/2020, com as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 926, de 2020, em síntese estabeleceu ferramentas de otimização da fase do planejamento da contratação no afã de otimizar e acelerar o procedimento para enfrentamento da situação decorrente do coronavírus.

Ademais, a exposição de motivos constantes da MP nº 926/20 é clara ao querer desburocratizar e agilizar os processos de contratação, seja por dispensa, seja por pregão. As concessões feitas no decorrer da Lei são explícitas no sentido de privilegiar o conteúdo da contratação em detrimento de sua economicidade formal.

Considerando o crescimento de casos no País de infecção pela Covid-19, a novel legislação buscou aumentar o leque de opções disponíveis ao gestor que poderá, diante do caso concreto, no menor lapso temporal possível, priorizar o caminho que melhor atenda ao interesse público perseguido, qual seja: preservação do direito à vida.

Importa registrar, assim, que a norma editada para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, não possui o condão de alteração ou suspensão das regras contidas na Lei Federal nº 8.666/93, posto que, apesar de possuírem o mesmo fundo de direito, qual seja, as contratações pela Administração Pública, a novel legislação o faz com especialização para a atual e pontual situação de pandemia e crise na saúde pública.

Dessa forma, constam da legislação dois meios de se ultimar as contratações decorrentes da emergência de saúde pública: a) contratação direta por dispensa e b) manejo do pregão com prazos diferenciados.

No afã de ampliar o escopo de atuação do gestor, diante da situação de anormalidade que aflige, indistintamente, todos os países do globo, a lei fixou a possibilidade da realização de pregão por ser uma modalidade licitatória mais célere. No entanto, com o desiderato de atender a demanda decorrente da situação de notória gravidade, fixou a redução pela metade dos prazos inerentes à referida modalidade, conforme se verifica



no artigo 4º-G, *in verbis*:

**Art. 4º-G** Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade.

**§ 1º** Quando o prazo original de que trata o caput for número ímpar, este será arredondado para o número inteiro antecedente.

**§ 2º** Os recursos dos procedimentos licitatórios somente terão efeito devolutivo.

**§ 3º** Fica dispensada a realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para as licitações de que trata o caput.

**§ 4º** As licitações de que trata o caput realizadas por meio de sistema de registro de preços serão consideradas compras nacionais, nos termos do disposto no regulamento federal, observado o prazo estabelecido no § 6º do art. 4º.

Sendo assim, resta clarividente que a referida legislação confere ao gestor público a avaliação da seleção da melhor forma de contratação e aquisição ao enfrentamento da emergência na área da saúde pública ao introduzir a possibilidade de adoção de condições céleres e não abarcadas pelo ordenamento da Lei Federal nº 8.666/93, da Lei Federal nº 10.520/02 e do Decreto Federal nº 3.555/00, como a redução pela metade dos prazos do pregão eletrônico.

Por fim, ressalta-se que a simplificação iniciada pela promulgação da Lei nº 13.979/2020, somada à posterior edição da Medida Provisória nº 926, de 06 de fevereiro de 2020 acabou por trazer ainda mais liberdade ao Poder Público para as contratações que visam a obtenção de soluções ao combate da COVID-19.

## II.V – Do Sistema de Registro de Preços

Sistema de Registro de Preços - SRP é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. O SRP não é uma nova modalidade de licitação. Após efetuar os procedimentos do SRP, é assinada Ata de Registro de Preços – ARP, documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas.

Sendo assim, o SRP, previsto no artigo 15, inciso II e §§ 1º a 6º da Lei nº 8.666/93, regra geral, terá cabimento quando houver a necessidade de contratações frequentes de um mesmo objeto, mas a Administração Pública não possua meios para estabelecer



previamente como precisão o seu quantitativo ou então o momento exato em que essas contratações serão necessárias, vejamos:

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

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

§ 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.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

(...)

Neste sentido, levando em conta os doutrinários ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, temos o registro de preços como:

“o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao poder público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido. No entanto, é importante ressaltar que a Administração Pública não é obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados. Essa é uma característica peculiar do SRP”.<sup>1</sup>

Segundo Jacoby Fernandes, a definição a respeito do SRP é a seguinte:

“Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração”.<sup>2</sup>

É importante ressaltar que o Sistema de Registro de Preços não é uma modalidade de licitação como as previstas no art. 22 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 1º da Lei nº 10.520/02. É uma maneira de realizar aquisições de bens e contratações de serviços de forma parcelada, isso porque no SRP, a Administração Pública não fica obrigada a contratar.

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006

<sup>2</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preço e pregão presencial e eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 31.



Como já dito, o Sistema de Registro de Preços está disciplinado no artigo 15, inciso II e §§ 1º a 6º da Lei nº 8.666, constando também no art. 11 da Lei nº 10.520/02 que **“As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.”**

Visto que as previsões até então existentes não eram suficientes para dar efetividade a utilização do Sistema de Registro de Preços pela Administração Pública, alguns regulamentos passaram a ser editados pela União, prevalecendo o mais atual deles, qual seja, Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

No artigo 3º do Decreto supramencionado temos as hipóteses nas quais o SRP poderá ser adotado, vejamos:

**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 Decreto nº 7.892/2013 estabelece em seu art. 7º que a licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666/1993, **ou na modalidade pregão, nos termos da Lei nº 10.520/2002**, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

Cabe destacar que a Medida Provisória nº 951/2020 promoveu alterações na Lei nº 13.979/2020 com o desiderato de aprimorar as contratações públicas com foco na celeridade e na racionalização das necessidades para o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19.

Extrai-se da Exposição de Motivos nº 00124/2020/ME/CC/PR/BACEN, elaborada pelos Excelentíssimos Ministros Paulo Roberto Nunes Guedes e Walter Souza Braga Netto, em conjunto com o Presidente do Banco Central do Brasil, Sr. Roberto Campos de Oliveira Neto, que a potencialização da aplicação do Sistema de Registro de Preços nas contratações



voltadas para o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública busca acomodar duas variáveis, a saber, as necessidades múltiplas e a impossibilidade de definição exata dos quantitativos. Cite-se:

“3. Note-se que a inclusão da possibilidade de utilização do registro de preços se deve ao fato de ser uma das soluções mais adequadas para o cenário que o País enfrenta, já que reduz o número de licitações realizadas pela Administração, além de promover a contratação quando da necessidade, seja imediata, ou para garantir a entrega futura.

4. Ademais, atende às necessidades múltiplas, o que difere de uma licitação tradicional que será precisa e exata quanto aos quantitativos e ao prazo. Isso, sem ferir nenhum dos preceitos legais lapidados na Lei nº 13.979, de 2020. A prontidão logística, uma das principais armas no combate à pandemia, resta fortalecida. Além disso, adianta-se que este procedimento poderá ser realizado via Sistema de Compras do Governo Federal (Comprasnet), o que privilegia a transparência ativa.”

De igual sorte, a incidência da disciplina alusiva às compras nacionais tem como fundamento o princípio da economicidade, na medida em que as contratações poderão se destinar ao atendimento coordenado das necessidades da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, privilegiando ganhos econômicos pela ampliação da escala de fornecimento. Nesse sentido, convém registrar que o sistema de registro de preços apresenta como vantagens a celeridade da contratação de determinado produto, bem como a redução do formalismo e maximização das possibilidades de tratativas negociais (regras de negócio).

Importante consignar que o § 5º do artigo 4º da Lei nº 13.979/2020, com a redação da Medida Provisória nº 951/2020, estabeleceu de forma expressa a aplicabilidade do Decreto nº 7.892/2013 quando do manejo do SRP, dentro do escopo da referida Lei. No cenário de crise que envolve as contratações para o enfrentamento da Covid-19, fatalmente poderão advir circunstâncias em que se fará evidente a incerteza do quantitativo a ser adquirido de bens, serviços e insumos de saúde, razão pela qual o manejo do Sistema de Registro de Preços poderá ser de grande utilidade.

De outro vértice, cogita-se que poderão advir situações de incertezas e imprecisões que suplantem o que tradicionalmente é vivenciado pela Administração Pública diante do ineditismo e da álea extraordinária que paira sobre os seguintes pontos em especial: quantitativos; escassez de produtos; imprecisão da demanda que será necessária para o enfrentamento da situação de emergência, sem olvidar da volatilidade dos preços.



Sendo assim, entende-se que as disposições do Decreto nº 7.892/2013 são aplicáveis em sua integralidade, observadas algumas peculiaridades que serão aqui desenvolvidas, para as contratações realizadas seguindo as diretrizes da Lei nº 13.979/2020.

Sobre o assunto, importante observar que o Tribunal de Contas da União, no bojo do Acórdão nº 2197/2015-Plenário, ao avaliar a aquisição eventual e futura de materiais e kits emergenciais para assistência humanitária, entendeu pela viabilidade do manejo do Sistema de Registro de Preços diante de circunstâncias que revelassem incerteza quanto à demanda em si. Cite-se:

**“10. Entendo que essa alegação não deve prosperar, uma vez que a utilização do Sistema de Registro de Preços é adequada em situações como a que se encontra sob comento, ou seja, quando a demanda é incerta, seja em relação a sua ocorrência, seja no que concerne à quantidade de bens a ser demandada. Afinal, não faria sentido realizar uma estimativa prévia e, com base nela, efetivar um processo licitatório, no qual tenham sido definidas quantidades exatas a serem adquiridas, sem saber nem se essas aquisições serão efetivamente necessárias. Num cenário bastante plausível, poderia haver a compra de bens que não seriam necessários.**

11. Com espeque nessas considerações, julgo que a utilização do SRP no caso presente assegura que a Administração possa realizar, dentro dos valores de mercado, a aquisição dos kits/materiais nos quantitativos necessários para prestar o auxílio necessários às vítimas dos desastres naturais.” (Acórdão n. 2197/2015-Plenário, TCU)” (g.n.)

Nesse passo, sem descuidar da taxatividade do rol do artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013, entende-se como possível permitir a utilização do Sistema de Registro de Preços para cenários em que se constate não somente uma incerteza quanto aos quantitativos, mas também quanto à própria demanda, seguindo o entendimento do Tribunal de Contas da União acima reproduzido.

Portanto, verifica-se no presente caso, a adoção da modalidade Pregão em sua forma eletrônica, para fins de Registro de Preços, o qual encontra previsão no artigo 15, inciso II da Lei Federal 8.666/1993, Lei Federal nº 10.520/2002, Lei Federal nº 13.979/2020 alterada pela Medida Provisória nº 926/2020, Decreto Federal nº 3.555/2000, Decreto Federal nº 7.892/2013, Decreto Federal nº 10.024/2019, Lei Estadual nº 6.474/02, Decreto Estadual nº 199/2003, Decreto Estadual nº 876/2013.

Desse modo, a licitação na modalidade Pregão – SRP é um instrumento que proporciona maior eficiência nas contratações públicas, sendo cabível para aquisição de Materiais e Equipamentos de EPI (equipamentos de proteção individual), para subsidiar as medidas de combate a pandemia da COVID-19, que pelas suas características são



considerados de natureza comuns de fácil identificação no mercado, o que indica a viabilidade de contratação em conformidade com as necessidades administrativas. Sendo assim, entende ser o Sistema de Registro de Preços a forma que melhor se amolda devido propiciar maior flexibilidade e vantagem nas contratações da Administração Pública Municipal, considerando que não se tem condições de precisar, desde logo, com exatidão, o quantitativo necessário.

Ressalta-se que a pretensa aquisição de Materiais e Equipamentos de EPI (equipamentos de proteção individual), para subsidiar as medidas de combate a pandemia da COVID-19 no município de Bragança-PA em caráter de emergência em decorrência da pandemia internacional, por meio da Secretaria Municipal de Saúde de Bragança encontra-se justificado, instrumento este que foi devidamente aprovado pela autoridade competente, bem como houve a autorização para realização do certame.

Portanto, conforme podemos verificar, a modalidade Pregão Eletrônico SRP poderá ser utilizada para a contratação do objeto ora mencionado.

## II.VI – Da Minuta do Instrumento Convocatório e Seus Anexos

A análise da minuta do Pregão Eletrônico SRP será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, ou seja, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como as demais legislações já informadas na presente análise.

O artigo 40 da Lei nº 8.666/93 estabelece critérios mínimos de exigências que deverão ser contemplados na **minuta do Instrumento Convocatório**, além da Modalidade e Critério de Julgamento, destacamos os seguintes:

O objeto desta licitação está destacado com clareza no **subitem 1.1**, que é:

O Registro de Preço para futura e eventual aquisição de Materiais e Equipamentos de EPI (equipamentos de proteção individual), para subsidiar as medidas de combate a pandemia do covid-19 no município de Bragança em caráter de emergência em decorrência da pandemia internacional, por um período de 12 meses, conforme termos e condições constantes no Termo de Referência - ANEXO I.

Ademais, a minuta convocatória relaciona as condições gerais para participação do certame, impedimentos, procedimento e forma de credenciamento, constante no **item 4 e seus subitens e no item 5**, respectivamente.

O edital, prevê ainda as condições/exigências de habilitação que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes, estas exigências estão previstas nos art. 27 a 31 da Lei nº



8.666/93 e se encontram nesta minuta convocatória no **item 12 e subitens “12.2, 12.3, 12.4, 12.5, 12.6 e 12.7”** – Habilitação Jurídica, Regularidade Fiscal e Trabalhista, Qualificação Econômica Financeira, Qualificação Técnica e outros documentos de habilitação, estando, portanto, respeitadas as exigências da Lei de Licitações.

Em relação a dotação orçamentária, temos o atendimento ao Decreto Federal 7.892/2013, que em seu artigo 7º, § 2º diz o seguinte: “Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil”.

No que se refere às penalidades, o edital apresenta o rol de infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais, estando presente no edital nos **item “21” e subitens**, que trata das sanções administrativas, obedecendo ao inc. III, do art. 40 da Lei nº 8.666/93.

Quanto aos demais anexos, de igual forma, observa-se que o termo de referência contém, de forma clara e suficiente, as descrições sucintas do objeto e suas características, descrevendo os itens, estimativa de quantitativos e suas especificações, estando, portanto, apto a fornecer as informações necessárias e satisfatórias ao proponente para que ele possa oferecer a sua proposta nos moldes de que a Administração Pública necessita.

Após análise do instrumento apresentado, constatou-se que o edital foi elaborado em harmonia com os ditames do art. 40 da Lei nº 8.666/93, destacando-se a clareza e objetividade do objeto da licitação, a previsão de requisitos pertinentes ao objeto do certame como condição de habilitação, fixação de critério objetivo para julgamento das propostas, prazos legais respeitados para impugnação ao edital, abertura das propostas e julgamento de recursos, pelo que está Procuradoria não tem nenhuma recomendação a ser feita.

Destarte, entende-se que as exigências dos dispositivos legais pertinentes foram atendidas, em especial, ao que dispõe o Inciso III do art. 4º da Lei nº 10.520/2002, que instituiu o Pregão, c/c artigos 27 a 31 e 40 da Lei nº 8.666/93, que permitem, formalmente, que o instrumento em questão esteja apto para a produção de seus efeitos.

Por fim, em relação à minuta da Ata de Registro de Preços, verifica-se que foi elaborada em conformidade com as normas vigentes e atendem às exigências do art. 15, inciso II, §§ 1º ao 5º, da Lei nº 8.666/93.



## **II.VII - Da Minuta do Contrato**

Passamos a análise dos elementos abordados na minuta do contrato e sua concordância com as imposições do artigo 55 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Traz o referido mandamento a obrigatoriedade de abordagem das seguintes cláusulas nos contratos administrativos, podendo estas ser suprimidas ou acrescidas, conforme o caso, vejamos:

**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;

**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.

Desta forma, após a análise da minuta do instrumento contratual, conclui-se que esta segue as determinações legais pertinentes, contendo as cláusulas obrigatórias e essenciais, conforme o disposto no artigo 55, e incisos, da Lei nº 8.666/1993.



### **III - CONCLUSÃO:**

Cumpre salientar que esta Procuradoria Geral emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

*Ex positis*, com fulcro nas disposições normativas pertinentes, esta Procuradoria manifesta-se favorável a realização do certame licitatório pretendido por esta Prefeitura Municipal, na modalidade Pregão Eletrônico SRP nº 09/2020-027/SEMUSB/PMB, vez que o procedimento administrativo para abertura de processo licitatório está em conformidade com o ordenamento jurídico, notadamente com as Leis Federais nº 8.666/1993, nº 10.520/2002, nº 13.979/2020, Decretos Federais nº 7.892/2013, nº 10.024/2019 e com os demais instrumentos legais citados, devendo ainda o Setor de licitações proceder à divulgação do instrumento convocatório, mediante publicações do aviso de edital, nos meios de estilo, respeitando prazo mínimo de 04 (quatro) dias úteis, contado a partir da última publicação, para sessão de abertura em razão da COVID-19, conforme determinado por lei.

**É o parecer**, salvo melhor juízo.

Retornem-se os autos a Comissão Permanente de Licitação para as providências cabíveis.

Bragança-PA, 04 de maio de 2020.

**HANNAH LETICIA DO AMARAL GODINHO**

Assessora Jurídica – PMB