

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

PROCESSO N°: 20202829849.

ORIGEM: SESAD.

INTERESSADO: SESAD - Departamento de assistência farmacêutica -  
memorando 442/2020.

ASSUNTO: Solicitação.

COMPLEMENTAR: Solicitação da abertura do processo licitatório para  
aquisições de fraldas.

PARECER

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.  
LICITAÇÃO. PROCESSO DE LICITAÇÃO DE  
FORMAÇÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO PARA  
AQUISIÇÃO DE FRALDAS DESCARTÁVEIS  
INFANTIS E GERIÁTRICAS. PREGÃO  
ELETRÔNICO, TIPO MENOR PREÇO POR LOTE.  
ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL. PREVISÃO DO  
38, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI DE LICITAÇÕES.  
NOS TERMOS PREVISTOS NO ART. 15 DA LEI  
8.666/1993. AUTORIZAÇÃO DAS LEIS FEDERAIS  
N° 8.666/93 E N° 10.520/2002. ART. 2º, §  
1º E ART. 7º, CAPUT, DOS DECRETOS  
MUNICIPAIS N° 5.864/2017 E 5.868/2017.  
Pela aprovação da minuta do Edital e seus  
anexos, com ressalvas.

I. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório a cargo da  
Comissão Permanente de Licitação - CPL da SESAD, na modalidade  
de Ata de Registro de Preços por meio de Pregão Eletrônico, tipo  
menor preço por lote, modo de disputa aberto, para aquisição de  
fraldas descartáveis infantis e geriátricas (fl. 197/211).

Os autos vieram encaminhados por meio do Despacho  
de fls. 240 para análise e parecer da minuta do edital, sendo  
instruído com: a) Memorando n° 442/2020 do Departamento de  
Assistência Farmacêutica - SESAD (fl. 01); b) Termo de Referência  
- TR (fls. 04/11) e (fls. 213/220); c) Solicitação de despesa da  
Secretaria licitante (fls. 17/18); d) Ata da 038ª Reunião da  
Comissão Orçamentista Permanente - COP (fls. 21/23); e) Pesquisa  
Mercadológica realizada pela Comissão Orçamentista Permanente -  
COP/SEARH (fls. 24/25); e) Dotação Orçamentária do Departamento



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

Financeiro e Orçamentário da Saúde - DEFIN (fl. 191); f) Declaração de Despesa (fl. 192); g) Autorização pela chefe da pasta da secretaria licitante (fl. 193); h) Minuta do edital do pregão eletrônico e seus anexos (fls. 196/211); i) Lista de verificação (fls. 236/238); e j) Despacho de encaminhamento do processo para análise desta Especializada (fl. 240).

Vieram os autos compostos por 01 (um) volume e 240 (duzentas e quarenta) folhas para emissão de parecer.

É o que importa relatar. Passo a opinar, em obediência ao art. 38<sup>1</sup>, parágrafo único, da Lei Federal n° 8.666/93.

## II. DA ANÁLISE DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO E SEUS ANEXOS

O Edital é o ato administrativo unilateral que fixa as regras de licitação e do futuro contrato, seu objetivo é convocar os interessados em contratar com a Administração, proporcionando-lhes oportunidade isonômica de participação no certame.

Atente-se, portanto, que as regras estabelecidas no edital devem ser rigorosamente obedecidas tanto pela Administração como pelos licitantes, em razão do princípio da vinculação ao edital, conhecido pela máxima de que "o edital faz lei entre as partes".

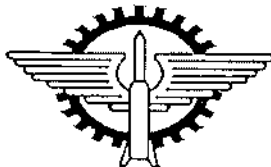
A análise prévia das minutas de editais possui guarida no art. 38, parágrafo único<sup>2</sup>, da Lei n° 8.666/93, sendo, portanto, imprescindível a emissão de parecer pela assessoria jurídica da Administração.

A salutar assertiva da norma em apreço é de suma importância, tendo em vista que os editais de licitação estão repletos de regramentos e formalidades que precisam ser observados para que as aquisições públicas transcorram dentro da legalidade, e por esta razão, a análise jurídica do instrumento convocatório, passou a ser obrigatória a partir da redação dada

<sup>1</sup> Art. 38. [...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

<sup>2</sup> Citado na referência 1.



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

ao Parágrafo Único do art. 38 da Lei de Licitações pela Lei Federal nº 8.883/1994.

Assim, para que haja uma construtiva análise do edital, é preciso nortear-se, precipuamente, pelos requisitos apontados no art. 40 da Lei nº 8.666/1993, como se observa *in verbis*:

"Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo 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 em 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; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)



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

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 adimplimento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XII - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplimento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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 adimplimento de cada parcela até a data do efetivo pagamento; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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."

Ainda, devemos destacar que o art. 4º, III<sup>3</sup> da Lei nº 10.520/2002, define que o edital do pregão deverá, obrigatoriamente, conter todos os elementos do inciso I do art., 3º, que assim dispõe:

Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do

<sup>3</sup> Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: [...] III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;



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

certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

Também, o art. 10 do Decreto Municipal nº 5.684/2017, traz os requisitos necessários ao edital que trate do Sistema de Registro de Preços, como se observa de sua transcrição:

Art. 10. O edital de pregão ou de concorrência para o registro de preços deverá observar, no que couber, as disposições contidas nas Leis Federais nº 8.666/1993 e o art. 4º, inciso I a Lei Federal nº 10.520/2002, e contemplará, necessariamente:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes, considerando a aquisição necessária para suprir o órgão no maior espaço de tempo possível;

III - - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no §6º do art. 23 deste Decreto, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento e, nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do art. 13;

VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;

VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

IX - penalidades por descumprimento das condições;



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

- X - minuta da Ata de Registro de Preços como anexo;  
XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade, a qual deverá ser realizada pelo órgão gerenciador ou por outro órgão ou entidade, no caso de solicitação de autorização para utilização ou adesão à Ata, quando estes forem obrigados a efetuar pesquisa de preços, observando-se o disposto no §2º do art. 23 deste Decreto.

Assim, observando os requisitos essenciais ao instrumento convocatório do certame, passa-se a sua análise e de seus anexos, os quais repousam nas fls. 196/211 dos autos.

II.1 DO PREÂMBULO E DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO CERTAME

A minuta de edital ora analisada refere-se à deflagração de certame na modalidade de Pregão Eletrônico para Registro de preços via Ata, do tipo menor preço por lote.

Conforme previsto no caput do art. 40 na Lei 8.666/1993, o preâmbulo do edital traz o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação.

É de suma importância registrar que, embora a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) esteja em vigor desde o dia 01/04/2021, em conformidade com o art. 191<sup>4</sup>, a Administração Pública poderá, pelo prazo de 02 (dois) anos<sup>5</sup>, utilizar-se dos procedimentos licitatórios previstos pelas Leis Federais nº 10.520/2002 e 8.666/1993, não podendo, no entanto, adotar procedimento híbrido, ou seja, fundamentado pela Lei nº 14.133/2021 combinado com as leis anteriores.

Desta feita, o presente feito, por ter iniciado em data anterior a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações,

<sup>4</sup> Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

<sup>5</sup> Art. 193. Revogam-se: I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei; II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei. (destaque!)

GA



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

deverá ser regulado pelas Leis Federais nº 10.524/2002 e 8.538, 8.666/1993, Lei Complementar nº 123/2006, pelos Decretos Federais nº 10.024/2019, 7.892/2013, e 8.538/2015, pela Lei Municipal nº 1.130/2002 e 2.036/2020, e pelo Decreto Municipal nº 5.864/2017 e 5.868/2017.

No tocante a indicação do local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura da sessão, por se tratar de Pregão Eletrônico, a mesma deve ser realizada na forma do art. 4º, I e II<sup>6</sup> da Lei nº 10.520/2002, e por isso, deve ser feita mediante a publicação de aviso.

A minuta do aviso de licitação encontra-se depositada na fl. 196 dos autos, e encontra-se conformada ao dispositivo legal apontado no parágrafo acima.

## II.2. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços - SRP, previsto no art. 15, da Lei Federal nº 8.666/93, e regulamentado no âmbito federal pelo Decreto Federal nº 7.892/2013, 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*.

No âmbito municipal, o SRP foi regulamentado por meio do Decreto Municipal nº 5.864, de 16 de outubro de 2017. E o art. 3º dispõe sobre as hipóteses de adoção, com se observa de sua transcrição:

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

<sup>6</sup> [...] I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º; II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;



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

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 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."*

No caso, dos autos, a escolha administrativa pelo Sistema de Registro de Preços, está em conformidade com o art. 3º I, do Decreto Municipal nº 5.864/2017, vez que o objeto licitado (contratação de empresa para aquisição de fraldas descartáveis infantis e geriátricas) é considerado serviço comum em que há necessidade de contratação frequente.

II.2.1. DA MODALIDADE ESCOLHIDA - PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão é uma modalidade de licitação do tipo menor preço, disciplinado pela Lei Federal nº 10.520/2002 e na modalidade eletrônica, pelo Decreto Federal nº 10.240/2019, e se destina a aquisição de bens e de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado, e a disputa é feita por propostas e lances sucessivos, em sessão pública, presencial ou eletrônica.

De acordo com o Parágrafo único<sup>7</sup> do art. 1º da Lei 10.520/2002, os bens e serviços comuns são aqueles cuja delimitação e identificação, relativamente ao seu desempenho e seu quantitativo, possam ser objetivamente definidos no edital.

<sup>7</sup> 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 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.

GA





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

O mesmo também se vê no Decreto Municipal nº 5.868, de 23 de outubro de 2017 que regulamenta a modalidade de licitação denominada Pregão:

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. (destaque!)

No caso dos autos, tem-se que os serviços que serão licitados foram clara e objetivamente definidos no edital, não havendo margem para subjetividades quanto a quantidade e características dos mesmos.

Ademais, por se tratar de Sistema de Registro de Preços, há uma determinação do art. 8º do Decreto Municipal nº 5.864/2017 para que a modalidade adotada seja a concorrência (tipo menor preço) ou pregão, no entanto, não há especificação para que seja escolhida a forma eletrônica do pregão.

Ocorre que, quanto ao tema em apreço, a jurisprudência direciona-se a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, orienta no sentido de que o pregão eletrônico, quando possível, seja a prioridade na escolha, como se observa da transcrição dos enunciados abaixo:

<sup>8</sup> Art. 8º A licitação para Registro de Preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei Federal nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei Federal nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.



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

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. (TCU - 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 incluídas agências reguladoras, sendo o uso do pregão presencial hipótese de exceção, a ser justificada no processo licitatório." (TCU - 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." (TCU - Acórdão 1515/2011 - Plenário)

Sendo assim, infere-se que a modalidade escolhida (Pregão Eletrônico) está amoldada ao objeto licitado, vez que busca a aquisição de bens e serviços comuns, definidos no Termo de Referência do edital, em total consonância com o disposto no art. 1º, Parágrafo único da Lei nº 10.520/2002 e no Decreto Municipal nº 5.868/2017.

II.3. DA APROVAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA -- TR - ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DE SECRETÁRIO MUNICIPAL TITULAR OU ADJUNTO - REGULARIDADE

Embora as normas gerais de licitação pública não indiquem explicitamente quem será a autoridade competente, é comum que essa competência seja exercida pela mesma autoridade que determina a contratação. Nesse sentido é a lição de MARÇAL JUSTEN FILHO:

*"Não basta a elaboração do projeto básico. É necessária à sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e aos interesses supraindividuais. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. Será competente para aprovar o projeto básico a*

A



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

autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 153.) (destaquei)

Sobre o tema, o inciso II, do art. 9º, do Decreto Municipal 5.868/2017, que regulamenta a modalidade de licitação denominada Pregão no âmbito do Município de Parnamirim/RN, determina que o Termo de Referência - TR deverá ser aprovado por autoridade competente, conforme comando *in verbis*:

Art.9º Na fase preparatória do pregão de bens e serviços comuns, deverão se observar a:

[...]

II - aprovação do Termo de Referência pela autoridade competente; (destaquei)

No caso em tela, o Pregão Eletrônico ora analisado teve sua origem na Secretaria Municipal de Saúde - SESAD, e o Termo de Referência foi elaborado pelo Departamento de Assistência Farmacêutica (fl. 220), o qual foi aprovado, pela Secretária Municipal de Saúde (fls. 213/220).

Sendo assim, o Termo de Referência tem aprovação das autoridades competentes para licitar.

#### II.4. DA FORMA DE ADJUDICAÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO

A adjudicação é o ato formal pelo qual o Pregoeiro ou a autoridade competente atribui o objeto da licitação ao licitante detentor da melhor proposta, ou seja, ao licitante vencedor.

Com a adjudicação a Administração Pública registra formalmente que o licitante apresentou a proposta mais vantajosa para a Administração e em conformidade com as exigências editalícias.

Por meio desse ato, o licitante vencedor tem assegurado o seu direito à contratação, se esta vier a se concretizar, isto é, se a Administração vier a celebrar o contrato, só poderá fazê-lo com o adjudicatário.



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

Sobre o tema, a Lei nº 8.666/93 dispõe no art., 15, IV e art. 23, §1º, o que segue:

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

[...]

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

Art. 23. (...)

§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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (destaquei)

Nesse diapasão também é a jurisprudência do TCU, a qual estabelece por meio da Súmula 247 que a adjudicação por item é a regra a ser adotada nas licitações, sendo as demais consideradas exceções utilizadas por razões técnicas e de economia de escala, devidamente apresentadas no processo licitatório, com se observa *in verbis*:

SÚMULA Nº 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. (destaquei)

De acordo com o Manual de Pregão Eletrônico do Tribunal de Contas da União - TCU tem-se que:

"A adjudicação por item ocorre quando os diversos itens que compõem o objeto são



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

licitados separadamente, com a possibilidade de adjudicação a licitantes distintos.

Na adjudicação por item, os itens são cadastrados individualmente no sistema Comprasnet. A fase de lances se processa para cada um deles, podendo haver adjudicatários distintos para cada item.

A adjudicação por grupo de itens é utilizada quando os diversos itens que compõem o objeto são agrupados, conforme critérios previamente estabelecidos, de modo que os adjudicatários são os vencedores dos grupos.

Na adjudicação por grupo, os itens são cadastrados individualmente no sistema Comprasnet. A fase de lances se processa para cada um deles, mas a adjudicação é realizada aos vencedores dos grupos, ainda que estes não tenham apresentado o melhor lance para os itens individualmente considerados.

Quando definida esta forma de adjudicação, as justificativas que a viabilizaram técnica e economicamente e os critérios para a formação dos grupos devem ser apresentados pela unidade requisitante.

A adjudicação global funciona de maneira similar à adjudicação por grupos, desde que apenas um grupo componha o objeto.

A distinção entre essas duas formas ocorre em função de, na adjudicação global, apenas um item ser cadastrado no sistema Comprasnet, processando-se a fase de lances com base somente no valor para este registrado.

Encerrada a etapa de lances, quando o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar for convocado para a apresentação de sua proposta detalhada, é que serão conhecidos e analisados os valores ofertados para os diversos subitens que compõem o item cadastrado.

Não há possibilidade de comparação de valores dos subitens com os constantes do Comprasnet, uma vez que a fase de lances ocorreu somente para o item único cadastrado no sistema.

Esta é forma de adjudicação comumente adotada para a contratação de serviços de engenharia e de serviços terceirizados, uma vez que estes objetos são compostos por inúmeros itens, cujo cadastramento individualizado se mostra complexo e inviável.

Caso seja esta a forma de adjudicação proposta pela unidade requisitante, devem constar dos autos as justificativas para a sua utilização."



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

No caso dos autos, a Minuta do Edital aponta, em seu preâmbulo (fl. 197) e no item 10.2, que a licitação se realizará na modalidade Pregão eletrônico do tipo "MENOR PREÇO POR LOTE", ou seja, há indicação de adjudicação global.

Em contrapartida, o Termo de Referência, no item 14.1 (fl. 220) define que "será vencedora a empresa que apresentar o menor preço por item", ou seja, há indicação de adjudicação por item.

Destaque-se que a licitação sob análise traz em suas especificações, no item 3 do Termo de Referência 09 (nove) itens.

Note-se que há contradição entre a adjudicação e julgamento apontada na minuta do edital (menor preço por lote) e a indicada no Termo de Referência no item 14.1 (menor preço por item).

Na modalidade Pregão, o Termo de Referência fornece informações acerca do objeto da licitação, essenciais para a formação do preço, a formulação e o julgamento das propostas, a verificação de conformidade da execução, sendo ele parte integrante do Edital, e por isso ele também vincula todo o certame, inclusive no tocante à formulação e julgamento das propostas. Portanto, é essencial que não haja conflitos ou contradições entre o Termo de Referência e o Edital.

Assim, deve ser corrigida a contradição ora identificada, fazendo-se o ajuste necessário a adequação da minuta do edital ao Termo de Referência, para se evitar interpretações conflitantes durante o certame.

Deve-se lembrar que caso seja feita a opção pelo critério de adjudicação por lote, exceção à regra, esta deverá estar plenamente justificada e acompanhada das razões técnicas para sua escolha, pelo setor requisitante do certame para adoção da adjudicação global pelo menor preço por lote, para que seja conferida legalidade a essa modalidade de adjudicação.

Ainda, é de suma importância destacar que, por se tratar de sistema de registro de preços, a adjudicação atém-se apenas ao objeto licitado, e não a quantidade que será

CH



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

contratada, pois esta dependerá da efetiva demanda, que é incerta.

## II.5. DA DEFINIÇÃO DO OBJETO E DO REGIME DE EXECUÇÃO

De acordo com o art. 3º, II<sup>9</sup> da Lei 10.520/2002, a definição do objeto licitado deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que limitem a competição.

Observando o Termo de Referência e Planilha de Preços (Anexo I do Edital - fls. 212/222) extrai-se que os itens estão claramente especificados com suas características e quantidades definidas, havendo conformidade com a legislação aplicável.

Note-se que no edital, há informações sobre a forma de execução do objeto da licitação, definindo que a forma, o prazo, os locais, as condições de conservação e apresentação dos equipamentos locados, além de outras necessárias a boa execução do objeto licitado.

Quanto ao prazo para recebimento do objeto, em conformidade com art. 73, II, alíneas 'a' e 'b'<sup>10</sup> da Lei n° 8.666/1993, por não haver expressa disposição legal, devem estar estabelecidos no termo de referência, requisito este devidamente atendido no Termo de Referência de fls. 215/216.

Assim, é de se dizer que há conformidade do edital com a legislação aplicável.

## II.6. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

Tendo em vista a identificação da contradição entre o Termo de Referência e a Minuta do Edital relativa a adjudicação do objeto da licitação no item II.4 deste parecer, faz-se necessário a correção da mesma, para que o critério de julgamento seja adequado à adjudicação escolhida.

<sup>9</sup> Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte: [...] II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

<sup>10</sup> Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido: [...] II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos: a) provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação; b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação.



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

II.7. DAS DEMAIS DISPOSIÇÕES EDITALÍCIAS

Da análise dos termos do edital vê-se que se encontram em consonância com os regramentos contidos no art. 40 da Lei nº 8.666/1993, o qual elenca as cláusulas necessárias a todo edital de licitação, bem como com os dispostos no art. 4º, II c/c o art. 3º, I da Lei nº 10.520/2020 e no art. 10 do Decreto Municipal nº 5.864/2017.

O edital regula adequadamente o certame, trazendo, além dos itens acima analisados isoladamente, o que segue: a) as condições de participação (item 3.0 e subitens); b) disposições preliminares (item 4 e subitens); c) recebimento e abertura das propostas e data do pregão (item 5 e subitens); d) do registro de preços (item 6 e subitens); e) regulamento operacional do certame, por se tratar de pregão eletrônico, realizado por meio da plataforma *licitacoes-e.com.br* (item 7.0 e subitens); f) propostas no sistema eletrônico (item 8.0 e subitens); g) proposta definitiva (item 9.0 e subitens); h) critérios de julgamento (itens 10 e subitens); i) da habilitação (item 11 e subitens); j) impugnação, esclarecimentos e recursos (item 12 e subitens); k) validade da ata de registro de preços (item 13 e subitens); l) multas e sanções administrativas (item 14 e subitem); m) condições de pagamento (item 15 e subitem); n) reajustamento e recursos financeiros (item 16 e subitens); o) prazos e local de entrega (item 17 e subitens); p) condições aceitação e recebimentos dos materiais (item 18 e subitens); p) das condições do contrato (item 19 e sub itens); q) do contrato (item 20); r) fraude e corrupção (item 21 e subitens); s) liquidação da despesa (item 22 e subitens); e, t) disposições finais (item 23 e subitens).

Tais itens editalícios estão plenamente amoldados as normas regentes do presente certame, não havendo reparos a fazer.

Assim, na mesma direção é a análise da minuta do contrato, sendo ela parte do processo em análise, estando contemplada a habilitação, sanções, prazos e local de entrega e, por fim, existe comprovação da designação do Pregoeiro e de sua equipe de apoio (fl. 195), portanto, verifica-se que ambos

AT





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

atendem os requisitos exigidos pela Lei nº 8.666/93 e demais regramentos legais aplicáveis ao caso sob análise.

II.8. DA NECESSIDADE DE INCLUSÃO DE ITENS

II.8.1. ACRÉSCIMO DE CLÁUSULA PREVENDO A POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO CONTRATUAL NO EDITAL E NO CONTRATO.

Notadamente, como já explicitado anteriormente, está em vigor a nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) que trouxe inovações ao universo das contratações e aquisições públicas, inclusive na seara do Direito Penal.

A citada norma, introduziu novos tipos penais, criou o CAPÍTULO II-B - DOS CRIMES EM LICITAÇÕES ME CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, no Código Penal Brasileiro, cuja aplicação já está em vigor desde 01/04/2021.

Dentre os tipos penais introduzidos, está o previsto no art. 337-H, que trata da modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo, com o seguinte teor:

Art. 337-H. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

Sabendo que as normas penais materiais possuem eficácia imediata após a sanção e publicação no DOU, e que por esta razão deve-se observar a vigência a partir do dia 01/04/2021, é de suma importância, e com todas as cautelas necessárias a prevenção de prática de condutas ilegais que gerem responsabilização, seja na seara administrativa, cível ou criminal, que se faz necessário a inclusão de cláusula específica, apontando para a possibilidade, de prorrogação do contrato, tanto apenas na minuta do edital, vez que na minuta do contrato já há tal previsão no item 5.1 (fls. 230v).



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

III. CONCLUSÃO

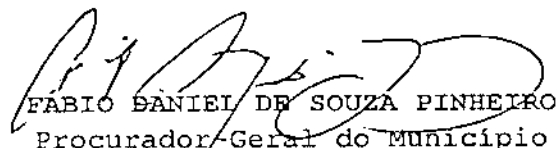
Do exposto, com fundamento nos documentos acostados aos autos, em atendimento ao mandamento do parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações, e em consonância com a legislação pátria que rege a matéria, explicitada no item 2 desta peça, opino pela aprovação parcial da minuta de edital *sub examenem*, conforme autorização da Lei nº 10.520/2002 e nº 8.666/1993, 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, fazendo as seguintes ressalvas:

- 1) Seja promovido o ajuste necessário a adequação da minuta do edital ao Termo de Referência relativamente a forma de adjudicação do objeto licitado e ao julgamento das propostas, se por menor preço por lote (indicada na minuta do edital) ou por menor preço por item (indicada no Termo de Referência no item 14.1);
- 2) em razão da plena vigência dos crimes previstos na Lei Federal nº 14.133/2021, que introduziu no Código Penal o art. 337-H, deve ser incluída cláusula específica, apontando para a possibilidade de prorrogação do contrato, na minuta do edital.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sesay  
À SEARH.

Parnamirim/RN, 24 de maio de 2021.

  
FABIO DANIEL DE SOUZA PINHEIRO  
Procurador-Geral do Município  
OAB/RN 3696