



Município de Capanema - PR  
Procuradoria-Geral

**PARECER JURÍDICO N° 36/2021**

**INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitações**

**ASSUNTO: Análise prévia do Pregão Eletrônico n° 04/2021**

**EMENTA:** ANÁLISE PRÉVIA DA LICITAÇÃO COM COTA RESERVADA PARA ME E EPP. AQUISIÇÃO DE LEITES COM FORMULAS ESPECIAIS E SUPLEMENTOS ALIMENTARES DESTINADOS A PACIENTES DA REDE DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) RESIDENTES NO MUNICÍPIO DE CAPANEMA - PR. JUSTIFICATIVA E DOCUMENTOS ADEQUADOS. POSSIBILIDADE DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL. PARECER FAVORÁVEL.

**1. CONSULTA:**

A Pregoeira e a equipe de apoio, designados pela portaria n°. 7.776/2020, encaminham para análise desta Procuradoria Municipal, minuta de edital de pregão eletrônico, tipo menor preço, por item, para aquisição de leites com fórmulas especiais e suplementos alimentares destinados a pacientes da rede do Sistema Único de Saúde (SUS) residentes no Município de Capanema/PR, conforme condições e especificações contidas no edital e seus anexos.

Constam no processo administrativo:

- I) Portaria n° 7.776/2020 – fl. 01;
  - II) Solicitação da contratação – fl. 02;
  - III) Termo de Referência – fls. 03/08;
  - IV) Orçamento e pesquisa de preços – fls. 09/24;
  - V) Despacho de encaminhamento da Prefeita Municipal – fl. 25;
  - VI) Parecer do Departamento de Contabilidade – fl. 26;
  - VII) Minuta do edital – fls. 27/48;
  - VIII) Anexos 02 a 04 – fls. 49/51; Anexo 05 (minuta ARP) – fls. 52/59;
- e, Anexo 06 (minuta contratual) – fls. 60/67.

É o relatório.

**2. PARECER:**

Convém destacar, inicialmente, que compete a esta Procuradoria, nos termos do parágrafo único do art. 38, da Lei 8.666/93, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico dos documentos apresentados, não cabendo nenhuma



Município de Capanema - PR  
Procuradoria-Geral

---

consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos produtos entendidos como necessários.

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

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

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

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

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

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

Nesse rumo, o Pregão é modalidade de licitação instituída pela Lei Federal n°. 10.520/2002, restrita à contratação de bens e serviços comuns, com disciplina e procedimentos próprios visando a acelerar o processo de escolha de



Município de Capanema - PR  
Procuradoria-Geral

---

futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas, aplicando-se, subsidiariamente, as normas da Lei 8.666/93. A própria lei acima mencionada, em seu art. 1º, Parágrafo Único, esclarece o que se deve entender por “bens e serviços comuns”:

*“Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.*

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

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

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

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

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

**(Acórdão nº 313/2004 - Plenário)**

*“19. O entendimento de bem comum, de acordo com diversos autores, nada tem a ver com a complexidade do bem adquirido e*



Município de Capanema - PR  
Procuradoria-Geral

---

*sim com produtos que sejam comumente encontrados no mercado, sem a necessidade de alterações específicas para o fornecimento em questão”.*

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

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

**2.2. Do Termo de Referência**

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

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

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

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

**2.3. Da minuta do edital e do contrato**

No tocante à minuta do edital, verifica-se que há a previsão das condições essenciais de procedibilidade, conforme o art. 40, da Lei 8.666/93, atendendo de forma satisfatória os requisitos da Lei 10.520/2002, bem como as disposições dos Decretos Federais nº. 3.555/2000 e 5.450/2005.

A minuta contratual contém as cláusulas obrigatórias que o caso requer, especialmente o que dispõe o art. 55, da Lei 8.666/93.



Município de Capanema - PR  
Procuradoria-Geral

**2.6. Da licitação com cota reservada de participação a ME e EPP**

Consoante as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 147/2014 na Lei Complementar nº 123/2006, que dispõe no art. 47 e 48, II, acerca do tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas, revela-se dever da administração realizar licitações com cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto reservada para a contratação de ME's e EPP's, quando se tratar de certames para aquisição de bens de natureza divisível.

Nesse diapasão, analisando o Termo de Referência constata-se, de fato, que os itens que compõem o objeto desta licitação enquadram-se no conceito de bens de natureza divisível, razão pela qual conclui-se acertada a realização desta licitação com cota reservada para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

**3. CONCLUSÃO**

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

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

Capanema, 08 de fevereiro de 2021.

Romanti Ezer Barbosa  
Procurador Municipal  
OAB/PR 56.675

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