



PARECER JURÍDICO N.º 034/2017 - AJM

REFERÊNCIA: Processo Administrativo n.º 074/2017 (Pregão Presencial n.º 004/2017)

NATUREZA JURÍDICA: Procedimento licitatório na modalidade pregão

ÓRGÃOS SOLICITANTES: Secretaria Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Orçamento.

CONSULENTE: Pregoeiro | Comissão Permanente de Licitação (CPL).

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Coronel João Pessoa/RN.

OBJETO: Registro de preços para futura contratação de empresa para prestação dos serviços de assessoria em gestão pública.

EMENTA: Direito Administrativo | Licitação | Modalidade Pregão Presencial | Registro de preços para futura contratação de empresa para prestação dos serviços de assessoria em gestão pública | Plano da legalidade | Análise jurídica prévia da minuta do edital e seus anexos | Verificação dos requisitos legais previstos na Lei n.º 8.666/93 e no Decreto n.º 7.892/2013 | Fundamentação com base na Lei n.º 10.520/02.

§ RELATÓRIO

Trata-se de consulta solicitada pelo pregoeiro da CPL para apreciação do processo administrativo n.º 074/2017, em relação a análise jurídico-formal da fase interna do procedimento de Pregão Presencial n.º 004/2017, requerida originalmente pela Secretaria Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Orçamento, com vistas à realização de registro de preços para futura contratação de empresa para prestação dos serviços de assessoria em gestão pública, no intuito de atender às necessidades de captação de recursos, controle e eficácia no acompanhamento de processos da prefeitura no âmbito do Distrito Federal, bem como assessoria técnica para celebração de convênios, contratos e repasses financeiros envolvendo recursos do Estado e da União no âmbito da Capital Estadual, no que se refere a intermediação técnico-financeira na Caixa Econômica Federal, conforme termo de referência acostado nas folhas 15 a 20.

O referido Processo Administrativo encontra-se devidamente instruído com Memorando de Solicitação n.º 34/2017, todos emitidos no dia 04/01/2016, pela Secretária Municipal de



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CORONEL JOÃO PESSOA
ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL



Administração, Finanças, Planejamento e Orçamento, respectivamente, e termo de referência em anexo, datado de 28/03/2017 (Fls. 02 e 15 a 20); Despacho de aprovação do ordenador de despesa encaminhando a solicitação para realização da coleta de preço, termo de referência e estimativa de orçamento, datado de 04/01/2017 (Fl. 03); Orçamento estimativo realizado através de pesquisa mercadológica (Fls. 04 a 13); Mapa comparativo de preços (Fls. 14); Despacho do Secretário de Administração, Finanças, Planejamento e Orçamento, encaminhando a coleta e a estimativa de preços para análise do ordenador de despesas, datado de 29/03/2017 (Fl. 21); Despacho datado de 29/03/2017 do ordenador de despesas solicitando a manifestação necessária a respeito da dotação orçamentária para cobertura das despesas (Fl. 22); Despacho indicando a dotação orçamentária, datado de 29/03/2017 (Fl. 23); Declaração de adequação orçamentária e financeira datada de 30/03/2017 (Fl. 24); Autorização de abertura do procedimento administrativo de licitação na modalidade pregão e autuação processual (Fls. 25 a 27); Portaria n.º 30/2017 publicada no dia 16/01/2017 (Fl. 28); Minuta do Edital de Pregão Presencial e seus anexos (Fls. 29 a 67); e Justificativa para escolha da modalidade pregão presencial e do sistema de registro de preços (Fls. 68 e 69).

Desse modo, após conclusão da minuta do instrumento convocatório, os autos foram remetidos a esta Assessoria Jurídica, com vistas à emissão de parecer, em consonância com o despacho exarado na folha 70 e atentando-se para as disposições legais alocadas no Art. 38, inciso VI, da Lei n.º 8.666/93¹ e no Art. 4º, inciso VI, alínea "a", item 4, da Instrução Normativa do Controle Interno do Município de Coronel João Pessoa n.º 001/2017².

¹ * Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

² Instrução Normativa do Controle Interno do Município de Coronel João Pessoa n.º 001, de 03 de Janeiro de 2017

Art. 4º.

(...)

VI - autos do processo licitatório ou, quando for o caso, do procedimento de dispensa ou inexigibilidade de licitação, elaborados na conformidade com os ditames da Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, ou da Lei Nacional n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, dos quais devem constar, pelo menos, os seguintes atos essenciais:

a) em caso de licitação:

(...)

4. O parecer da assessoria jurídica do órgão ou entidade contratante, com a manifestação acerca do exame e aprovação das minutas, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993;



É o relatório.

Passo a opinar.

§ FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, faz-se necessário ressaltar que as aquisições de bens e serviços pela Administração se darão por meio de procedimento licitatório, de acordo com o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988³

A Lei nº 10.520/02 instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade passam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Nesse sentido, é cediço que, diferentemente da Lei de Licitações, onde a eleição da modalidade de licitação cabível, a rigor, opera-se por meio da análise do valor estimado para a contratação, o pregão, nos termos do que dispõe o *caput* do artigo 1º, da Lei nº 10.520/02, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado para a contratação, o pressuposto legal para o cabimento do pregão, destarte, é a caracterização do objeto do certame como “comum”.

O Sistema de Registro de Preços, por sua vez, representa o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Em outras palavras, o registro de preços é 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 e 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.

³ * Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CORONEL JOÃO PESSOA
ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL



Na esfera federal, o assunto é tratado pelo Decreto nº 7.892/2013, que revogou os Decretos nº 3.931/2001 e Decreto nº 4.342/2002. Contudo, há que se ressaltar que o § 3º, do art. 15, da Lei nº 8.666/1993 é autoaplicável, assim, os estados e municípios podem realizar licitação por meio de registro de preços mesmo sem as respectivas regulamentações por decretos. No entanto, deverão disciplinar no edital da licitação todos os requisitos necessários para realização do certame por SRP.

O Superior Tribunal de Justiça, por intermédio de sua Segunda Turma, São Paulo, proferiu decisão no MS nº 15.647, transcrito abaixo, no sentido da auto aplicabilidade do referido art. 15 e das limitações possíveis em face do § 3º, art. 15 da Lei nº 8.666/1993.

Decisão no MS nº 15.647 Administrativo - Licitação - Sistema de Registro de Preço: Artigo 15, Lei 8.666/1993 - Limitações.

1. O regime de licitações por registro de preços foi ampliado pelos Decretos Regulamentadores nºs 3.931/2001 e 4.342/2002, sendo extensivo não só a compras, mas a serviços e obras.
2. Embora autoaplicável, o art. 15 da Lei 8.666/93 pode sofrer limitações por regulamento estadual ou municipal, como previsto no § 3º.
3. Sociedade de economia mista que, na ausência de norma própria, submete-se aos limites municipais, se não contrariarem eles a Lei de Licitações.
4. Legalidade do Decreto nº 17.914/93, do Município de São Paulo, que afastou a incidência do registro de preço para a execução de obras.
5. Recurso ordinário improvido.

Por tais razões, faz-se necessário salientar que o Art. 3º do Decreto nº 7.892/2013 estabelece as hipóteses em que a Administração Pública pode utilizar o SRP, 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.

[Grifo nosso]



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CORONEL JOÃO PESSOA
ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL



No caso em análise, a escolha do Sistema de Registro de Preço fez-se em virtude das características específicas do serviço a ser contratado, buscando-se, com isso, o atendimento a real necessidade do município, minimizando futuros imprevistos e evitando possíveis prejuízos à Administração.

In casu, verifica-se que o Interessado se propõe a realizar licitação na modalidade pregão através de registro de preços para futura aquisição de serviços de assessoria em gestão pública especializada, ajustando-se aos recursos orçamentários e as reais necessidades da administração pública, na seguinte especificação inicial: serviços de assessoria técnica e acompanhamento de processos junto aos órgãos federais em Brasília/DF (12 meses), bem como serviços de assessoria técnica e acompanhamento de processos em Natal/RN (12 meses).

Desse modo, ressalta-se que a fase preparatória do pregão destinado ao registro de preços encontra disciplina legal no art. 3^o da Lei 10.520/2002, segundo o qual a autoridade competente, entre outras especificações, deverá justificar a necessidade de contratação e definir o objeto do certame, com a indicação do respectivo preço.

Com efeito, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato são elementos integrantes do instrumento convocatório, porquanto sua análise resta absorvida pelo exame e aprovação jurídica deste.

Destarte, a par desses elementos editalícios, a fase preparatória do pregão destinado a registro de preços pode ser sinteticamente compartimentada nos seguintes grupos: (1) justificativa para o registro de preços, (2) definição do objeto e (3) aferição do preço de mercado.

4 * Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002

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

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

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CORONEL JOÃO PESSOA
ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL



Inicialmente, cumpre distinguir justificativa para registro de preços de justificativa para aquisição de bens, pois, enquanto esta decorre de uma necessidade imediata da Administração, aquela reflete uma necessidade mediata. A fim de aclarar tal distinção é oportuno trazer à baila o elucidativo paralelo estabelecido pelo ilustre professor Marçal Justen Filho entre o sistema de registro de preços e os meios comuns de contratação, *in verbis*:

No sistema de registro de preços, a principal diferença reside no objeto da licitação. Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica, a ser efetivada posteriormente pela Administração. No registro de preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes. A proposta selecionada fica à disposição da Administração que, se e quando desejar adquirir, valer-se-á dos preços registrados, tantas vezes quantas o desejar (dentro dos limites estabelecidos no ato convocatório)

[Grifo nosso]

Verifica-se, assim, que a motivação do ato propulsor do processo de registro de preços não guarda identidade, ao menos absoluta, com a motivação da contratação. No caso em análise, encontra-se justificativa suficiente consignada no termo de referência de fls. 15 a 20.

Por isso, salienta-se também que, em relação a Minuta do instrumento convocatório do pregão para registro de preço, constatou-se a contemplação da Lei n.º 8.666/93 e, nos termos do Art. 9º do Decreto n.º 7.892/2013, da especificação do objeto da licitação e dos anexos do edital; condições quanto ao local, data e hora do certame, bem como para participação e credenciamento; prazo de validade do registro de preço; penalidades por descumprimento das condições e entidades participantes do registro de preço; modelos de planilhas de custo e minuta de contrato, assim como minuta da ata de registro de preços.

Quanto a análise contratual, verifica-se que a minuta apresentada no processo observou o disposto no Art. 55 da Lei nº 8.666/93, em relação as cláusulas essenciais pertinentes a todo contrato administrativo.

Já em relação aos preços médios estabelecidos a partir dos orçamentos coletados e estruturados no mapa de preços alocado nas fl. 14, elenca-se as seguintes estimativas médias: o valor de R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) para cada mês de serviços de assessoria técnica e acompanhamento de processos juntos aos órgãos federais em Brasília/DF, totalizando a quantia média de R\$ 38.400,00 (trinta e oito mil e quatrocentos reais) em relação aos 12 (doze) meses solicitados; e a quantia de R\$ 3.633,33 (três seiscientos e trinta e três reais e trinta e três centavos) para cada mês de



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CORONEL JOÃO PESSOA
ASSESSORIA JURÍDICA MUNICIPAL



serviços de assessoria técnica e acompanhamento de processos em Natal/RN, totalizando a importância média de R\$ 43.600,00 (quarenta e três mil e seiscentos reais) em relação aos 12 (doze) meses solicitados.

Esses valores estão compatíveis com os preços de mercado praticados, especialmente se levarmos em conta as cotações mercadológicas juntadas ao processo licitatório, pois o valor médio apurado é razoável e está dentro de parâmetros aceitáveis e, portanto, ajustados com os preços de mercado.

§ CONCLUSÃO

Assim, tendo em vista as circunstâncias fáticas e jurídicas expostas, opino pela regularidade da Licitação na modalidade pregão para registro de preço, autuada no processo administrativo n.º 033/2017, concluindo ser possível a realização de registro de preço para futura contratação de prestadores de serviços de assessoria técnica em gestão pública em Brasília/DF e Natal/RN.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Coronel João Pessoa, 06 de abril de 2017.

CAMILA VANESSA DE QUEIROZ VIDAL

Advogada | OAB/RN n.º 12.324

Assessoria jurídica - Matrícula: 130517-4