

Governo do Estado do Rio Grande do Norte  
Secretaria de Estado da Saúde Pública  
Gabinete do Secretário  
Assessoria Jurídica

Processo nº 55504/2016-1

Interessado: CPL

Assunto: Parecer - Licitação - Pregão Eletrônico – RP –

**PARECER Nº 4152/2016-06**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. MINUTAS DO EDITAL E DA ATA. DISCIPLINA JURÍDICA CONTIDA NAS LEIS Nºs 10.520/02 E 8.666/93, NO DECRETO FEDERAL Nº 3.555/2000 E NOS DECRETOS ESTADUAIS Nºs 17.144/2003, 17.145/2003, 18.100/2005 e 20.103/2007. O prazo de validade da Ata é de 12 (doze) meses de sua publicação no DOE/RN. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS. PELA APROVAÇÃO E PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO. DESPESA ESTIMADA EM R\$ 1.064.765,00 ANÁLISE DAS MINUTAS DO EDITAL E DE DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DO TERMO DE REFERÊNCIA. PELA APROVAÇÃO.

01. Os autos do processo acima descrito vieram à Assessoria Jurídica para a análise das minutas do Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços para fornecimento de produtos de panificação para atender as necessidades das Unidades Hospitalares e Unidades de Referencia da Secretaria de Saúde Pública do Rio Grande do Norte.

02. O parágrafo único do Art. 38 da Lei nº 8.666/93 exige que “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”. É o que faço agora.

*É O RELATÓRIO. SEGUE O PARECER.*

**DOS DOCUMENTOS QUE INSTRUEM O PROCESSO**

03. Foram carreados os seguintes documentos:

- Memorandos de solicitação da aquisição e da deflagração da licitação (fl. 01).
- Razões da necessidade de aquisição dos materiais pedidos (Justificativas) e sua ratificação pelo Secretario da pasta (fl. 02-03).



Governo do Estado do Rio Grande do Norte  
Secretaria de Estado da Saúde Pública  
Gabinete do Secretário  
Assessoria Jurídica

- Termo de referencia (fl. 63-70).
- Mapa Comparativo de Preços, resultado da Pesquisa de Mercado realizada, no qual consta como sendo o preço médio dos produtos no mercado a quantia de R\$ 1.064.765,00 (fl. 11).
- Declaração de compatibilidade orçamentária e financeira (fl.12).
- Cópia da Portaria nomeando servidores para figurarem como pregoeiros, para comporem a equipe do pregão ou a Comissão Permanente de Licitação, com a comprovação de sua publicação no DOE/RN (fl. 21-23).
- Minuta do Edital convocatório do pregão eletrônico (fls. 71-92).
- Minuta da Ata de Registro de Preços como Anexo III do edital convocatório (fls. 93-107).

#### DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

04. Em primeiro lugar, o ato administrativo *lato sensu* deve estar motivado, sob pena de nulidade. E para a aquisição de qualquer produto ou contratação de qualquer serviço, deve estar presente a necessidade dessa contratação. *In casu*, a necessidade da unidade de saúde solicitante se encontra demonstrada na **Justificativa de fl. 02-03**.

05. A respeito da indispensabilidade de motivação nos atos administrativos, cito as seguintes considerações:

“(…) o Princípio da Motivação impõe a administração Pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada.” (Mello, Celso Antonio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo – 15. ed. – São Paulo: Malheiros, 2002. p. 70)

“(…) a motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo, pois a falta de motivação ou indicação de motivos falsos ou incoerentes torna o ato nulo devido a Lei n.º 9.784/99, em seu art. 50, prevê a necessidade de motivação dos atos administrativos sem fazer distinção entre atos vinculados e os discricionários, embora mencione nos vários incisos desse dispositivo quando a motivação é exigida.” (Gasparini, Diógenes. Direito Administrativo – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005. p. 23).

#### DO PREGÃO

06. A licitação para aquisição de bens (de consumo ou permanentes) ou contratação de serviços comuns, com vistas a suprir as demandas existentes, na modalidade



Governo do Estado do Rio Grande do Norte  
Secretaria de Estado da Saúde Pública  
Gabinete do Secretário  
Assessoria Jurídica

pregão eletrônico, atrai a incidência das normas gerais estabelecidas no Art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, na Lei nº 10.520/2002, no Decreto nº 5.450/2005, na Lei nº 8.666/93 e no Decreto Estadual nº 20.103/2007, sem exceção da legislação estadual editada acerca das matérias que a Constituição Federal de 1988 permite aos entes federados regular.

07. O Decreto Estadual nº 20.103/2007, que disciplina a “aplicação do pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito das licitações realizadas pelo Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte”, prevê, em seu Art. 4º, que “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua **forma eletrônica**”<sup>1</sup>.

08. Por outro lado, o **Art. 1º da Lei nº 10.520/2002**, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, prevê o seguinte:

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.

09. O mesmo está previsto no Art. 3º, § 2º, do Anexo I do Decreto Estadual nº 17.144/2003:

“§ 2º Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser concisa e objetivamente definidos no objeto do edital, em perfeita conformidade com as especificações usuais praticadas no mercado, de acordo com o disposto no Anexo II”.

10. De acordo com Joel de Menezes Niebuhr<sup>2</sup>, “Essa lista deve ser concebida como espécie de referência aos agentes administrativos, que, em caso de dúvida, devem buscar apoio nela. Nessa linha, a lista de bens e serviços qualificados como comuns deve ser considerada de caráter meramente exemplificativo.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Negrito e sublinhado inautênticos.

<sup>2</sup> In “Pregão Presencial e Eletrônico”. 5ª edição. Ed. Zenite. Curitiba. Ano 2008. Pág. 71.

<sup>3</sup> Joel de Menezes Niebuhr. In “Pregão Presencial e Eletrônico”. 5ª edição. Ed. Zenite. Curitiba. Ano 2008. Pág. 71.



Governo do Estado do Rio Grande do Norte  
Secretaria de Estado da Saúde Pública  
Gabinete do Secretário  
Assessoria Jurídica

11. De todo modo, conforme Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup>, o que caracteriza os bens e serviços comuns é sua **padronização**, ou seja, a **possibilidade de substituição de uns por outros, mantendo-se o mesmo padrão de qualidade e eficiência**. Isto afasta, segundo ele, os serviços de Engenharia e todos aqueles que devam ser objeto de licitação nas modalidades de melhor técnica ou de técnica e preço, pois no Pregão o que é levado em consideração é o fator preço e não o fator técnico.

12. E, para Marçal Justen Filho, "o resultado imediato da padronização consiste na ausência de variação das características do objeto a ser licitado. Um bem ou serviço é 'comum' quando suas qualidades e seus atributos são predeterminados, com características invariáveis **ou sujeitas a diferenças mínimas e irrelevantes**"<sup>5</sup>.

13. A licitação na modalidade de pregão possui sete principais características:

- *Destina-se à aquisição de bens e serviços comuns.*
- *Não há limites de valor estimado da contratação para que possa ser adotada essa modalidade de licitação.*
- *Só admite o tipo de licitação de menor preço.*
- *Concentra todos os atos em uma única sessão.*
- *Conjuga propostas escritas e lances durante a sessão.*
- *Possibilita a negociação entre o pregoeiro e o proponente que ofertou o menor preço.*
- *É um procedimento célere.*

14. Visto sob outro prisma, o pregão propicia à Administração Pública os seguintes benefícios:

- *Economia: a busca do melhor preço gera economia financeira.*
- *Desburocratização do procedimento licitatório.*
- *Rapidez: licitação mais rápida e contratações mais dinâmicas.*

15. Infere-se que a modalidade pregão se aplica à União, Estados-Membros, Distrito Federal, Municípios e às suas respectivas entidades da Administração Indireta, sendo que a sua utilização dar-se-á nas aquisições ou contratações de bens e serviços comuns, definidos

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 266.

<sup>5</sup> In "Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico". Ed. Dialética, 4ª edição, 2005. *Negrito acrescido ao original*.



Govorno do Estado do Rio Grande do Norte  
Secretaria de Estado da Saúde Pública  
Gabinete do Secretário  
Assessoria Jurídica

como sendo aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.

16. É cediço que a lei atribuiu certa margem de valoração aos administradores públicos estaduais e municipais na adoção do pregão. Contudo, a experiência demonstra as vantagens, quer sob o ponto de vista temporal do procedimento (princípios da celeridade processual e eficiência), quer sob o ponto de vista da economicidade das contratações decorrentes de tais procedimentos, razão pela qual se recomenda sua adoção pelos Estados e pelos Municípios, atendidas suas respectivas realidades regionais e locais.

17. Em outras palavras, o **pregão** que se destina a contratar o fornecimento de bens comuns, como **espécie de licitação** pública sujeita aos **princípios** constitucionais da **eficiência** e da **isonomia** (Art. 37, *caput*, inc. XXI), deve ser franqueado a todos os interessados.

18. Em face de tais premissas, temos que a modalidade a ser adotada nas licitações deflagradas pelo Estado com vistas à contratação de serviços comuns ou para aquisição de bens comuns, independentemente do valor, é, via de regra, o pregão.

### DO REGISTRO DE PREÇOS

19. As exigências contidas no Art. 38 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93) são pertinentes porque dizem respeito aos elementos indispensáveis à instrução e regular tramitação do processo licitatório, os quais são agora analisados por esta Assessoria Jurídica.

20. O Edital de um certame licitatório, que é o instrumento que convoca os interessados a contratar com o Estado, representa a norma a ser seguida por todos que dele participam, de modo que precisa estar de acordo com as leis que disciplinam as licitações. O Termo de Referência e a Ata de Registro de Preços, por seu turno, também precisam estar conforme a Legislação de Direito Administrativo.

21. Cumpre esclarecer que o Sistema de Registro de Preço não necessita de previsão orçamentária, tendo em vista o fato de tal procedimento não apresenta propriamente uma efetiva contratação, mas apenas de um registro de preços para futuras e eventuais contratações por parte da Administração Pública.

22. Nesse sentido, transcreve-se a doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:



Governo do Estado do Rio Grande do Norte  
Secretaria de Estado da Saúde Pública  
Gabinete do Secretário  
Assessoria Jurídica

“Com a adoção do Sistema de Registro de Preços, a Administração deixa a proposta mais vantajosa previamente selecionada, ficando no aguardo da aprovação dos recursos orçamentários e financeiros.

Não há necessidade de que o órgão tenha prévia dotação orçamentária porque o Sistema de Registro de Preços, ao contrário da licitação convencional, não obriga a Administração Pública face à expressa disposição Legal nesse sentido.” (In “Sistema de Registro de Preço e Pregão”, 1ª Ed., Editora Fórum, Belo Horizonte, 2003, p. 88) *Sublinhado acrescido ao original*

23. Cita-se também o posicionamento de Eliana Goulart Leão:

“Em decorrência da não-quantificação exata do objeto, tanto no edital, quanto na ata resultante da concorrência, não há necessidade da reserva de recurso antes da abertura do procedimento licitatório que antecede a celebração da ata de registro de preços. Justifique-se esta dispensa de reserva prévia de recursos pelo fato de não haver, quando da abertura do certame, condições para o cálculo exato do valor a ser reservado e, por outro lado, em razão de não decorrer qualquer despesa da lavratura do instrumento de registro, já que não configura, este, um contrato de fornecimento”. (In “O Sistema de Registro de Preços: Uma Revolução nas Licitações”, 1ª Ed., Bookseller, Campinas-SP, 1997, p. 55) *Negritos e sublinhado não constam do texto original*

24. Assim sendo, a dotação orçamentária deve ser informada no ato da autorização e de acordo com as necessidades desta Secretária.

### CONCLUSÕES

25. Pelas razões antes expostas, e a partir dos documentos que constam dos autos do processo, conclui-se pela aprovação das minutas do Edital, do Termo de Referência, e da Ata de Registro de Preços, assim como dos demais atos que compõem o procedimento licitatório.

26. Não obstante inexista previsão efetiva contratação nesse momento, a despesa que o registro de preços em exame representa é superior a R\$ 80.000,00, razão pela qual o processo deve ser remetido à PGE, consoante determina o Art. 9º do Decreto Estadual nº 16.757/2003.

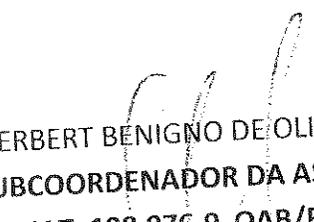


Governo do Estado do Rio Grande do Norte  
Secretaria de Estado da Saúde Pública  
Gabinete do Secretário  
Assessoria Jurídica

27. Assim, encaminhe-se à PROCURADORIA GERAL DO ESTADO (PGE) para que pratique os atos de sua competência.

28. Deixo de pedir ao órgão licitante que digitalize as peças processuais, consoante pede a PGE em sua Recomendação de nº 001/2013, em virtude de todos os órgãos licitantes da SESAP terem informado a esta Assessoria Jurídica a impossibilidade de fazê-lo porque não possuem a estrutura física (sistema de informática e equipamentos eletrônicos) que possibilite essa digitalização.

Natal/RN, 28 de junho de 2016.

  
WERBERT BENIGNO DE OLIVEIRA MOURA  
SUBCOORDENADOR DA ASSEJUR/SESAP  
MAT. 198.076-9 OAB/RN Nº 8.703



Governo do Estado do Rio Grande do Norte  
Secretaria de Estado da Saúde Pública  
Gabinete do Secretário  
Assessoria Jurídica

Processo nº 55504/2016-1

**Interessado:** CPL

*Assunto: Parecer - Licitação - Pregão Eletrônico – RP -*

**DESPACHO**

**ACATO**, o parecer desta assessoria jurídica pelas próprias razões nele esposadas, autorizando o prosseguimento do feito, com fundamento na Lei nº 8.666/1993, bem como, Decreto Estadual n. 17.144/03

Encaminhe-se à **Procuradoria Geral do Estado - PGE**, para providências de sua competência.

Natal/RN, 30 de junho de 2016.

**EULÁLIA DE ALBUQUERQUE ALVES**

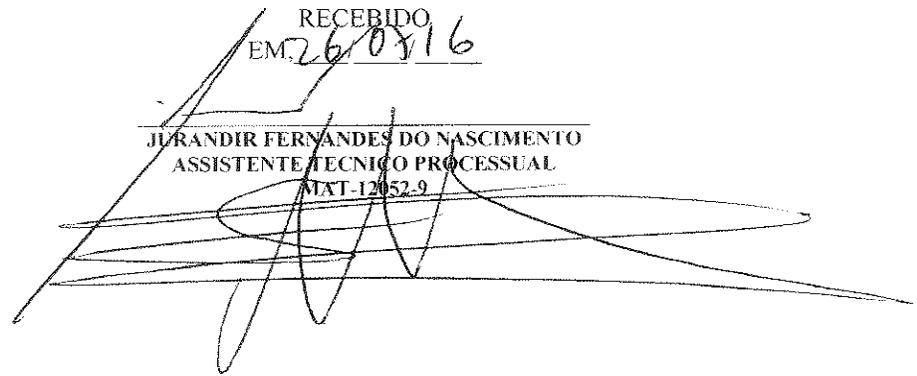
**SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE PÚBLICA**

Ordem PGE  
Processo  
Fis: JJ Fec...

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROTOCOLO GERAL

RECEBIDO  
EM 26/07/16

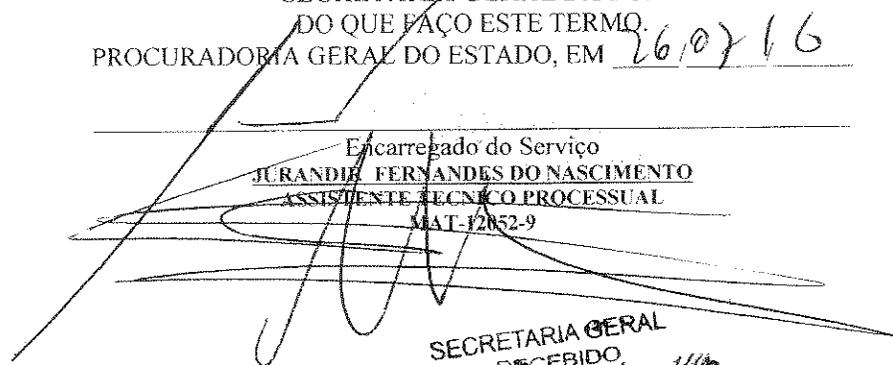
JURANDIR FERNANDES DO NASCIMENTO  
ASSISTENTE TÉCNICO PROCESSUAL  
MAT-12052-9



REMESSA

NESTA DATA FAÇO REMESSA AO PRESENTE PROCESSO A  
SECRETARIA GERAL DA PGE  
DO QUE FAÇO ESTE TERMO.  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, EM 26/07/16

Encarregado do Serviço  
JURANDIR FERNANDES DO NASCIMENTO  
ASSISTENTE TÉCNICO PROCESSUAL  
MAT-12052-9



SECRETARIA GERAL  
RECEBIDO  
Em 26/07/16 às 15:44h  
ASSINATURA

Ordem nº 55504/2016-1  
Processo nº 55504/2016-1  
Fis: 118



**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

Procuradoria-Geral do Estado

Procuradoria das Licitações, Contratos e Convênios

Av. Afonso Pena n.º 1.155, Tirol, Natal/RN CEP 59.020-100 Telefax: (84) 3232-2750

Processo n.º	55504/2016-1
Interessado.:	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE PÚBLICA
Assunto:	Processo Administrativo para realização de Pregão Eletrônico para Registro de Preços.

**DESPACHO**

Versam os presentes autos acerca de processo administrativo na modalidade pregão eletrônico para registro de preços, do tipo menor preço por lote, para futura aquisição de material de consumo (panificação) objetivando suprir a demanda dos Hospitais e Unidades de Referência da rede da SESAP.

Contudo, antes da análise de mérito, entendo necessário diligenciar a fim de que seja acostado o contrato, que deverá estar em consonância com a Ata de Registro de Preços, uma vez que não restou esclarecido se a entrega será imediata ou parcelada.

No tocante a minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 93/100), noto que deverá incluir as Clausulas "AMOSTRA" (fl. 88), das "OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE E CONTRATADA" (fl. 90/91) e, por fim, incluir Cláusula das "VISITAS TÉCNICAS AO ESTABELECIMENTO" (fl.89) do Termo de Referência na minuta da Ata de Registro de Preços. Bem como, incluir na Minuta do Edital e Ata de Registro de Preços o previsto no inciso II do Art. 40 da Lei de Licitações.

Cumprida a diligência supra, com a urgência que o caso requer, o processo deve retornar à Procuradoria para nova análise.

Procuradoria-Geral do Estado (PGE), em Natal/RN, 17 de Agosto de 2016.

Rosal Dias Pinto de Araújo  
**PROCURADORA DO ESTADO**  
Mat. 157.189-3

Iris de Carvalho Medeiros  
Procuradora do Estado  
Mat. Nº 157.800.6  
OAB/RN nº 2.472