



PREFEITURA DE PORTO VELHO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS - SPACC

PARECER N. 623/SPACC/PGM/2022

PROCESSO: 00600-00006923/2023-00-e

SECRETARIA DE ORIGEM: SECRETARIA GERAL DE GOVERNO - SGG

Assunto: análise preliminar - licitação na modalidade pregão, ampla concorrência, ME e EPP, na forma eletrônica, com a formação de registro de preços Permanente (SRPP), para futura e eventual contratação de empresa especializada em atividades veterinárias (hospital/clínica veterinária), para prestação de serviços de urgência e emergência aos animais (caninos e felinos) errantes (em situação de rua).

Senhor Superintendente,

Conforme preceito do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c art. 9º da lei 10.520/02, os presentes autos foram encaminhados a esta Procuradoria Geral, Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos, para fins de análise e parecer do Edital de Licitação, na modalidade Pregão, na forma eletrônica, em obediência à Lei nº 10.520/2002, aos Decretos Municipais nºs 16.687/2020 e 15.402/18, Lei Complementar 123/2006 e alterações dentre outros normativos.

Trata-se de despesa com a contratação de empresa especializada em atividades veterinárias (hospital/clínica veterinária), para prestação de serviços de urgência e emergência aos animais (caninos e felinos) errantes (em situação de rua), visando atender às necessidades da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Porto Velho, por intermédio da SGP.

O presente processo administrativo com os seguintes documentos:

1. Ofício Interno nº 28/2023/DGNA/SGP (e-DOC 4E1FFDB5-e);
2. Ofício Interno nº 21/2023/DA/SEMA (e-DOC 53EDE58-e);
3. Ofício Interno nº 41/2023/DPCA/SEMA (e-DOC C36A8E68-e);
4. Termo de Referência s/nº (e-DOC 7E12FC89-e);

5. Manifestações da SGP, (e-DOC 7B8273FF-e, e-DOC 5320699B-e, E-doc DEF519E5-e, eDOC B3DFC971-e, eDOC 27D98BCD-e, eDOC B4FD5EDF-e, eDOC 8992A3E5-e e eDOC A10E4B17-e);
6. Despacho Fundamento FAVORÁVEL da SGP (e-DOC C622770E-e);
7. Justificativa para a implantação do SRPP (e-DOC F3E80707-e);
8. Minuta do Termo de Referência elaborado pela SGP (e-DOC 017DC4D2-e);
9. Despachos GAB/SML (e-DOC BB85FCF0-e, eDOC 26666A0B-e, eDOC 76A5FDA6-e e eDOC 1D895C01-e);
10. Despachos DENL/SML (e-DOC 120E7A23-e, e-DOC B9E13901-e, eDOC A8FDE817-e, eDOC 9D986308-e, eDOC FC01EE39-e, eDOC 2DA04672 e eDOC 5268A47D-e);
11. Cotações de Preços elaboradas pela SML (e-DOC 8F67ED1B-e);
12. Despacho DECOT/SML(e-DOC 0C5C31A7-e);
13. Justificativas da SEMA (e-DOC 61E1CF29-e);
14. Termo de Referência n.º 216/SML/2023 (e-DOC 107EDBB3-e);
15. Termo de Referência n.º 216/SML/2023 - Retificado (e-DOC eDOC 390C6D41-e e eDOC B8F9B28A-e);
16. Despacho do Sr. César Augusto Wanderley De Oliveira, Superintendente Municipal de Licitação, determinando a elaboração de edital de licitação na modalidade Pregão em sua forma eletrônica (eDOC 2FDE373C-e);
17. Minuta do Edital e seus Anexos, (eDOC 37B01DA7-e);
18. Parecer Prévio Contábil, (eDOC 62F7E9A2-e);
19. Ofício nº 290/DA/GAB/SEMA/2023 (eDOC 9BC4B7F2-e);
20. Ofício N.º 467/2023/SGP/SGG (eDOC 9113D0D8-e).

É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Conforme estabelece o artigo 1º da Lei 10.520/02, o pregão é o procedimento a ser adotado para a aquisição de bens e serviços comuns, considerados dessa natureza aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Segundo 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, num mercado próprio”. Ou seja, bens e serviços comuns pressupõem a inexistência de peculiaridades.

No entanto, mesmo em se tratando de aquisições ou serviços comuns, pode a Administração definir características, desde que tenha por objetivo assegurar qualidade ou desempenho, e que essas restrições sejam facilmente compreendidas pelo mercado, bem como, nos termos do artigo 3º, inciso III, da Lei 10.520/02, sejam justificadas nos autos do processo.

Do Sistema de Registro de Preços - SRP

O Sistema de Registro de Preços - SRP, inicialmente previsto na Lei de Licitações (Lei 8.666/93), em seu art. 15, onde, em seu parágrafo 3º, adota a modalidade Concorrência para sua implementação. Com o advento da Lei o procedimento foi corroborado pela Lei. Assim vejamos:

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

[...]

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

Este sistema, para ser implementado, necessita de um procedimento licitatório, o qual, para a Lei 8.666/93, deve ser usada a modalidade concorrência (§ 3º, I, do art. 15) e, segundo a Lei 10.520/02, que trata da modalidade pregão, em seu art. 11 estabelece:

Art. 11. 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.

No Município, o regulamento encontra-se atualmente editado por meio do Decreto Municipal nº 15.402/18:

Art. 10. A licitação para registro de preços deverá ser realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº. 8.666 de 1993, ou na modalidade pregão, nos termos da Lei nº. 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

Certo está, portanto, que se pode usar, para registrar preços de compras ou serviços comuns, a *concorrência* ou o *pregão*.

Das Regras Específicas do Sistema de Registro de Preços Permanente - SRPP

O SRPP trata-se de uma evolução do Sistema de Registro de Preços, já utilizado por alguns estados, no qual as empresas poderão atualizar os valores registrados a cada ano, garantindo assim a correção dos preços e a manutenção das vantagens ao poder público na utilização das atas de registro de preços.

Outrossim, essa modalidade permite a atualização periódica do conteúdo da ata de registros de preços. Nesse documento vinculativo, com características de compromisso para futura contratação, registram-se os preços, órgãos participantes, fornecedores, as condições, conforme disposições do instrumento convocatório e as propostas apresentadas pelos licitantes. Posto isso, a Administração Pública poderá contratar de acordo com suas necessidades e não necessariamente após a homologação do certame.

O SRPP difere do sistema convencional do Sistema de Registro de Preço - SRP porque é permanente, isto é, dispensa novas licitações. Após o período de 12 meses de vigência é reaberta a fase de lances, no mesmo pregão, aproveitando o mesmo edital, parecer jurídico, e todo o procedimento realizado anteriormente, conferindo, assim, maior eficiência, racionalização e padrão aos procedimentos licitatórios.

Atualmente o SRPP encontra-se regulamentado no Decreto Municipal nº 15.402/2018, conforme a seguir:

Art. 29. As contratações cuja demanda seja de caráter permanente da Administração poderão utilizar o **Sistema de Registro de Preços Permanente - SRPP**, desde que devidamente justificadas.

§ 1º. São consideradas demandas de caráter permanentes aquelas que se repetem a cada exercício financeiro.

§ 2º. As atas decorrentes do **SRPP** poderão ter seu conteúdo renovado enquanto perdurar a necessidade do órgão, obedecidos aos critérios de atualização periódica.

Consta dos autos a justificativa apresentada pela SGG para implantação do SRPP, conforme se infere no eDOC F3E80707-e.

Da Fase Interna ou Preparatória.

A lei 10.520/02, em seu art. 3º, I, exige justificativa para a pretensa contratação, nos seguintes termos:

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;

Seguindo essa esteira, o Decreto 15.402/2018, determina em seu artigo 13:

Art. 13. O edital de licitação para registro de preços observará o disposto na Lei nº. 8.666, de 1993, e Lei nº. 10.520, de 2002, contemplará, no mínimo:

- I - Se a licitação é para Sistema de Registro de Preço (SRP) ou Sistema de Registro de Preço Permanente (SRPP);
- II - 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;
- III - Estimativa de quantidades mínimas e máximas a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;
- IV - Estimativa de quantidades a serem adquiridas por Órgãos Não Participantes, observado o disposto no § 4º do art. 26, no caso de órgão gerenciador admitir adesões;
- 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, que não poderá ser superior a 12 meses, computadas neste as eventuais prorrogações, conforme inciso III, §3º do Art. 15 da Lei 8.666/92;
- 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;
- X - Minuta da ata de registro de preço com anexo; e
- XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

1) justificativa da necessidade de contratação:

No eDOC B8F9B28A-e, a SML justifica, derradeiramente, a contratação, aduzindo, dentre outras razões as já apresentadas pela Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos - SGP, e entendemos que se encontra presente nos autos a justificativa da aquisição, conforme exigência legal.

2) definição do objeto do certame

Conforme art. 3º, II, da lei 10.520/02 a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

O Decreto Municipal 15.402/18, assim o definiu em seu art. 13, II:

Art. 13 - ...

[...]

II - 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;

Vale, assim, trazer à baila, também, a súmula nº 177 do TCU sobre o tema:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação. Na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada é essencial à definição do objeto do pregão.

Aqui neste ponto, definição do objeto, como em outros, deve haver equivalência entre a minuta do edital, a minuta do Termo de Contrato e o Termo de Referência.

3) Termo de Referência ou Projeto Básico

O Termo de Referência (aquisição) e o Projeto Básico (serviços) são os documentos balizadores de todo o procedimento, por essa razão devem conter todos os elementos informativos das aquisições ou futuras contratações. Tais como: definição do objeto, critérios de aceitação do mesmo, cronograma físico-financeiro, se for o caso, deveres do contratante e contratado, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazos de entrega ou execução, sanções. E outras informações que a Administração achar pertinentes.

Neste quesito, o documento derradeiramente acostado no eDOC B8F9B28A-e, o Termo de Referência n.º 216/SML/2022 - Retificado, e este cumpre esse propósito.

4) Definição das exigências de habilitação

No pregão, em relação às outras modalidades de licitação, há uma inversão de fase, para, no pregão, primeiro haver a fase competitiva, depois a habilitatória em relação apenas aos vencedores dos itens licitados adjudicáveis.

O que se exige nesta etapa não é apenas a regularidade jurídica e fiscal, mas, sobretudo, a demonstração da capacidade técnica e financeira do licitante em contratar com a administração, e mesmo assim, só se fazendo exigências razoáveis, para que não se frustre o caráter competitivo, com pedidos inúteis ou desnecessários, ou que não guardem consonância com o objeto licitado. Veja-se a jurisprudência do TCU sobre o tema:

Assinalo que esse posicionamento não é nenhuma novidade no Tribunal, como mostra a ementa do Acórdão nº 2.272/2006-Plenário: "A Lei nº 10.520/02 não exclui previamente a utilização do Pregão para a contratação de serviço de engenharia, determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como bem ou serviço comum. As normas regulamentares que proíbem a contratação de serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520/02." No pregão, o cuidado que se tem que ter está em demarcar com clareza o que se quer comprar, para proteção da exequibilidade técnica e financeira do objeto, já que a fase de habilitação é desembaraçada e posterior aos lances. É importante fazer o licitante compreender com boa precisão o que a Administração deseja, sem induzi-lo a erros nem levá-lo a se comprometer com uma proposta que não pode cumprir pelo preço oferecido. Assim, tem-se favorecida a normalidade da execução contratual e, antes disso, evita-se que a licitação vire um transtorno, com inúmeras inabilitações após aceito o preço, ou mesmo que se inabilitem licitantes por avaliações subjetivas ou não suficientemente explicitadas

no edital, frustrando expectativas. De tudo isso, percebe-se que o pregão apenas é vedado nas hipóteses em que o atendimento do contrato possa ficar sob risco previsível, pela dificuldade de transmitir aos licitantes, em um procedimento enxuto, a complexidade do trabalho e o nível exigido de capacitação. Logo, a eventual inaplicabilidade do pregão precisa ser conferida conforme a situação, pelo menos enquanto a lei não dispuser de critérios objetivos mais diretos para o uso da modalidade. E ousar imaginar que, pelos benefícios do pregão, no que concerne à efetivação da isonomia e à conquista do menor preço, o administrador público talvez deva ficar mais apreensivo e vacilante na justificativa de que um serviço não é comum do que o contrário. Acórdão 2079/2007 Plenário (Voto do Ministro Relator)

Cabe esclarecer que de acordo com o Decreto nº 16.687/2020, que estabelece obrigatoriedade do pregão em sua forma eletrônica, ressaltou em seu art. 36, e incisos, que a documentação de habilitação deve ser apresentada junto com a proposta, por todos os licitantes.

Há nos autos as exigências de habilitação, conforme se verifica na minuta do edital constante no eDOC 37B01DA7-e, inclusive seus versos, explicitados no seu Item 12.

5) Critérios de aceitação das propostas

Consta na minuta do edital, nos itens 7, 8, 9, 10 e 11, em acordo com a legislação de regência, inclusive devidamente em consonância quanto ao estabelecido no Decreto nº 16.687/2020, em seu art. 24, que trata da Apresentação da Proposta e dos documentos de habilitação pelo licitante, concomitantemente.

6) Do Orçamento Estimativo

Vislumbramos nos autos ampla pesquisa de mercado e nos quadros comparativos de preços eDOC 8F67ED1B-e.

De forma meramente pedagógica traz-se à colação dois julgados do TCU:

1) Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado. Acórdão 1108/2007 Plenário (Sumário)

2) Deve ser estabelecido procedimento padronizado de pesquisa de preços, em que seja exigido o mínimo de três propostas e completo detalhamento da proposta pelo fornecedor, em conformidade com o solicitado e deve haver vinculação entre o valor indicado na proposta e o efetivamente contratado. Acórdão 127/2007 Plenário (Sumário)

7) Das Sanções

Consta da minuta do edital a previsão das sanções administrativas, por inadimplemento do contratado, decorrente do Poder Disciplinar da Administração Pública. O item 23, o faz, inclusive de forma atualizada, prevendo sanções não só da lei 8.666/93, como da lei anticorrupção - lei nº 12.846/13.

8) Do instrumento contratual

Em se tratando de Sistema de Registro de Preços, por sua natureza facultativa de contratação, não haveria necessidade de imediata assinatura de um termo contratual, pois, a cada necessidade deve ser feita uma avaliação da obrigatoriedade daquele instrumento.

O contrato será necessário se a despesa se enquadrar nos parâmetros do artigo 62, da Lei de Licitações. No entanto, não podemos considerar valores globais, pois cada Órgão Participante estabeleceu um quantitativo, e, poderá culminar na exigência contratual ou não.

No caso concreto a Administração estabeleceu, conforme item 18 da Minuta em análise c/c Termo de Referência, que as futuras contratações se darão por meio de **Nota de Empenho**.

9) CONCLUSÃO

Diante do exposto, uma vez observada as disposições acima, aprovamos a minuta do edital para se deflagrar a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, por meio de **Sistema de Registro de Preços Permanente - SRPP**, para a eventual contratação de empresa especializada em atividades veterinárias (hospital/clínica veterinária), para prestação de serviços de urgência e emergência aos animais (caninos e felinos) errantes (em situação de rua), conforme descrito no Termo de Referência n.º 216/SML/2023 - Retificado, eDOC B8F9B28A-e.

Oportunamente, ressaltamos que o SRPP difere do sistema convencional do Sistema de Registro de Preço - SRP porque é permanente, isto é, dispensa novas licitações. Após o período de 12 (doze) meses de vigência é reaberta a fase de lances, no mesmo pregão, aproveitando o mesmo edital, parecer jurídico, e todo o procedimento realizado anteriormente.

Assim sendo, considerando que a essência do SRPP se reflete e se limita na atualização dos preços, mediante o aproveitamento do mesmo processo administrativo, entendemos pela possibilidade da adoção do presente parecer para as eventuais e futuras atualizações de preços, não sendo necessário o retorno dos autos para uma nova análise jurídica

Os autos deverão ser encaminhados a SML para demais providências.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho, RO, 27 de outubro de 2023.

FELIPPE IDAK AMORIM SANTOS

Subprocurador da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos



Assinado por **Felippe Idak Amorim Santos** - Subprocurador Administrativo, Convênios e Contratos - Em: 30/10/2023, 13:56:33