

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE – CONIMS
RUA AFONSO PENA Nº 1902, ANCHIETA, CEP 85.501.530.
PATO BRANCO – PARANÁ

PARECER JURÍDICO INICIAL nº 435/2023
PROCESSO 283/2023 – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 032/2023

I– EMENTA

Direito administrativo. Pregão Eletrônico. Registro de Preços para aquisição futura e parcelada de materiais hospitalares (instrumentos em geral), com a finalidade de atendimento às necessidades operacionais do CONIMS e da demanda dos municípios consorciados. Lei 14.133/21.

II - DOS FATOS

Trata o presente de consulta elaborada pelo Setor de Licitações, que requer a elaboração de parecer jurídico no pregão eletrônico nº 32/2023, para o exame da sua regularidade e para que com isso se possa dar início à fase externa do processo licitatório.

III- RELATÓRIO

Constam desse processo administrativo, dentre outros, os seguintes documentos:

- 01) Estudo preliminar dispensado– evento 02
- 02) Demanda dos Municípios - evento 03
- 03) Solicitação inicial – evento 04
- 04) pesquisa/cesta de preços – evento 05 a 5.2
- 05) Solicitação de Contratação de materiais– Evento 06
- 06) Parecer Contábil – evento 07
- 07) Ato de Consórcio – evento 08
- 08) Edital de licitação e Anexos – evento 09
- 09) Solicitação de Parecer – evento 10

É o relatório.

IV– DO PARECER JURÍDICO

Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir os agentes de contratação e agentes da alta administração no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133/2021¹, que rege a presente licitação, bem como as Resoluções CONIMS nº58/2023, nº 60/2023 e nº 78/2023, as quais também devem constar expressamente do Edital do certame.

¹ Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

Tratando-se de licitação pela via do sistema de registro de preços, aplica-se, também, o disposto na Resolução CONIMS nº 117/2023, alterada e consolidada pela Resolução CONIMS nº 173/2023, conforme indicado no descritivo do objeto do Edital.

Importante destacar que, na forma do artigo 22² da Resolução CONIMS nº 60/2023, a análise jurídica da futura contratação, não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, sendo que a necessidade da contratação e a delimitação do objeto para a sua satisfação, e as soluções de mercado é de responsabilidade dos agentes/setores competentes.

Autorizações orçamentárias

No presente caso, o valor estimado da contratação é de R\$ 1.782.871,81 e o Ordenador de Despesas autorizou a contratação.

Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O setor competente informa que, em razão da habitualidade da contratação e da baixa complexidade do objeto, foi dispensada a elaboração de Estudo preliminar, na forma da Resolução CONIMS nº 147/2023, com indicação expressa de que o objeto está contemplado no catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras do governo federal, conforme artigo 5º da Resolução CONIMS nº 58/2023.

Nesse ponto, entende-se ser competência do setor consultante e dos agentes envolvidos na solicitação de abertura do certame o correto enquadramento dos materiais em “de baixa complexidade”.

Também se verifica que o objeto deste certame (material hospitalar) também foi objeto do recente pregão eletrônico nº 28/2023 e nº 30/2023, em razão do que **se deve justificar** se há identidade de itens e o motivo da cisão em três certames, todos de valores consideráveis.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

- I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
- II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

² Art. 22 As manifestações da assessoria jurídica, sempre por escrito, serão restritas aos aspectos jurídicos dos expedientes e dos documentos submetidos à análise, não alcançando questões relacionadas ao objeto, as condições de fornecimento, ao valor das contratações e à conveniência e oportunidade da abertura e homologação do certame, bem como questões de ordem técnica diversa ou atos de gestão.

Parágrafo Único. Os pareceres jurídicos **não têm caráter vinculante**, cabendo, no entanto, a indicação expressa das ressalvas de natureza jurídica.

Por fim, havendo indicação de marca ou descrição técnica peculiar, deve haver a correspondente justificativa técnica, condizente à necessidade real do ente público interessado.

Prazo de apresentação de propostas

De acordo com o artigo 55 da Lei nº 14.133, de 2021, o prazo mínimo para apresentação de propostas, contado a partir da divulgação do Edital, é de 8 (oito) dias úteis, o que deve ser observado no Edital.

Análise de riscos

No presente caso, consta do item 10 do Termo de Referência, a análise dos riscos inerentes à contratação, nas premissas estabelecidas no artigo 18, inciso X da Lei nº 14.133, de 2021.

Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, conforme registro na cesta de preços (notas explicativas no fim do documento). Consta que a metodologia usada para a formação do valor de referência foi a média dos valores obtidos nas diferentes fontes de pesquisa, descartando-se os valores considerados excessivos e/ou inexequíveis.

Em atendimento ao disposto no artigo 23³ da Lei nº 14.133, de 2021 e artigos 6º e 9º da Resolução CONIMS nº 58/2023 além das fontes de formação do preço, o resultado da busca de preços obtido pela BDS foi expressamente avalizado e homologado pelo Pregoeiro/Equipe de apoio, na forma do artigo 7º da Resolução CONIMS nº 58/2023:

³ Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

“Art. 7º - O valor máximo da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto e, sempre que possível, a realidade do mercado local e/ou regional.

Parágrafo Único. Fica permitida a utilização de ferramentas de pesquisa contratadas para tal fim, desde que não seja a única fonte e observe os métodos previstos nesta Resolução e na Lei nº 14.133/2021, certificadas pelo setor.”

Termo de Referência

O termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, com as ressalvas indicadas neste Parecer.

Da natureza comum do objeto da licitação

O bem objeto do certame foi declarado, expressamente, como de natureza comum, para que se adequasse à modalidade pregão e ao conceito do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;”

Da adoção do Sistema de Registro de Preços

Consta do documento intitulado “Da Fase preparatória”, a necessidade da contratação e aquisição dos itens de forma parcelada, tendo-se adotado expressamente o SRP, sem a realização prévia de Procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP), de modo que os Municípios consorciados foram abordados tão somente para o fim de indicar o descritivo e as quantidades almejadas do objeto do certame e figurarão como meros interessados na aquisição em quantidades não vinculantes.

Em sendo o CONIMS o órgão gerenciador da ata e o único “contratante”, na forma do artigo 86, §1º da Lei 14.133/2021, e os Municípios consorciados meros interessados, a distribuição da quantidade de itens registrada, para a execução descentralizada, será feita pelo CONIMS sem remanejamento mas conforme a demanda.

Objetividade das exigências de qualificação técnica

No caso concreto, o tema foi tratado de forma adequada no termo de referência.

⁴ Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no **caput** deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

Minuta de Edital

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Observa-se que a minuta não segue modelo adotado como padrão pelo CONIMS, pois ainda em fase de elaboração pelos agentes e setores competentes.

Da participação de ME e EPP e Licitação Exclusiva

Nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

Considerando que o valor de alguns itens está abaixo de R\$ 80.000,00, a participação no processo licitatório, nesses pontos, é exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte, o que foi observado na Minuta do Edital, sem justificativa para afastamento desta regra.

Minuta de termo de contrato

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, com as ressalvas já indicadas neste Parecer.

Designação de agentes públicos

No presente caso, foram juntados aos autos as resoluções de designação [do agente de contratação e da equipe de apoio], a quem incumbe observar as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do emprego ou função, nos termos da legislação que disciplina a matéria, bem como o princípio da segregação de funções.

Há, contudo, a necessidade de indicação nominal do agente público que irá desempenhar a função de FISCAL deste Contrato, na forma do artigo 8º, inciso XIV da Resolução CONIMS nº 078/2023⁵ e observadas as qualificações indicadas no artigo 16 da Resolução CONIMS nº 060/2023⁶, sem prejuízo de eventual substituição ao longo da execução do Contrato, por ato da autoridade competente.

⁵ **Art. 8º O edital de licitação** conterá as seguintes informações, dentre outras:
(...)

XIV – a indicação nominal do fiscal e gestor do contrato/ata de registro de preços.

⁶ **Art. 16.** O Fiscal de Contrato, designado previamente pelo Presidente do CONIMS, ou por quem ele delegar, é responsável para acompanhar e fiscalizar a prestação dos serviços e entrega de bens, de natureza técnica e administrativa, de forma cumulativa ou não. (...)

§3º Não havendo no quadro permanente de empregados do CONIMS empregado habilitado na área técnica necessária à fiscalização do contrato/ata, fica autorizada a celebração de Termo de Cooperação não onerosa com Município consorciado, para, de forma pontual e temporária, indicar servidor apto a suprir a vacância.

Publicidade do edital e do termo do contrato

Por fim, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital nos meios de publicidade oficial deste CONIMS, conforme regulamento, bem como no Diário Oficial do Município sede do CONIMS, se houver, e em jornal diário de grande circulação.

V– DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos indicados ao longo deste Parecer.

À consideração superior.

Pato Branco, 20 de dezembro de 2023.

Maria Cecília Soares Vannucchi
OAB/PR 35.313