



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

**PARECER LICITATÓRIO N° 186 /2024/PROGEM**

**Interessada:** Comissão Permanente de Licitação (CPL)

**Assunto:** Pregão Eletrônico. Processo Administrativo n° 082/2024 – Processo Licitatório n° 075/2024 – Pregão Eletrônico n° 014/2024. Registro de Preços visando à aquisição eventual e futura de mobiliário com montagem destinados a estruturação do Ambulatório Integrado Infantojuvenil.

À CPL,

**EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO. MOBILIÁRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 082/2024, PROCESSO LICITATÓRIO N° 075/2024, PREGÃO ELETRÔNICO N° 014/2024. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.**

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico formalizado pelo Sr. Presidente da CPL, Givanildo Medeiros do Nascimento, por intermédio do Memorando 457/2024/CPL e encaminhado à PROGEM **acerca da possibilidade jurídica da formalização do Processo Licitatório n° 075/2024, na modalidade Pregão Eletrônico n° 014/2024, tipo menor preço por item, cujo objeto consiste no Registro de Preços visando à aquisição eventual e futura de mobiliário com montagem destinados a estruturação do Ambulatório Integrado Infanto-juvenil, visando atender as demandas da Secretária de Saúde.**

O processo veio acompanhado de:

1. Termo de Abertura do vol. 01 - Processo Administrativo n° 82/2024, Processo Licitatório n° 75/2024 sob a Modalidade Pregão Eletrônico de n° 014/2024 – subscrito por Pedro Emanuel - Pregoeiro, fls. 01;
2. Autuação do Processo Licitatório n° 75/2024 sob a Modalidade Pregão Eletrônico n° 014/2024, subscrito por Pedro Emanuel Silva – Pregoeiro, fls. 02;
3. Portaria n° 83/2024 – Designa servidoras (es) para atuar como Agentes de Contratação e integrar Comissão de Contratação nos procedimentos de contratação regidos pela Lei n° 14.133/2021, fls. 03 – 04;
4. Memorando n° 268/2024 SESAU à CPL – Solicitação de Abertura Processual, subscrito por Maria Francisca – Secretária Municipal de Saúde, fls. 05 – 06;
5. Capa – DFD, fls. 07;
6. Documento de Formalização de Demanda, subscrito por Alisson Casé – Auxiliar Administrativo, e Albérico Felismino - Coordenador de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, fls. 08 – 16;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

7. Matriz de Risco, subscrita por Albérico Felismino - Coordenador de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, Alisson Casé – Auxiliar Administrativo, e Maria Francisca Santos – Secretária Municipal de Saúde, fls. 17 – 21;
8. Autorização para Processo Licitatório, subscrito por Maria Francisca Santos – Secretária Municipal de Saúde, fls. 22;
9. Capa – Termo de Referência, fls. 23;
10. Termo de Referência, subscrito por Albérico Felismino - Coordenador de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, Alisson Casé – Auxiliar Administrativo, e Maria Francisca Santos – Secretária Municipal de Saúde, fls. 24 – 52;
11. Apêndice I do Termo de Referência, fls. 53 – 59;
12. Anexo I – Móveis por Número de Proposta, fls. 60 – 71;
13. Autorização para Processo Licitatório, subscrito por Maria Francisca Santos – Secretária Municipal de Saúde, fls. 72;
14. Capa – Estudo Técnico Preliminar, fls. 73;
15. Estudo Técnico Preliminar, subscrito por Alisson Casé – Auxiliar Administrativo e Albérico Felismino - Coordenador de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, fls. 74 – 91;
16. Capa – Declarações, fls. 92;
17. Autorização para Processo Licitatório, subscrito por Maria Francisca Santos – Secretária Municipal de Saúde, fls. 93;
18. Declaração de Disponibilidade Orçamentária, subscrita por Rejane Maria Guerra – Fundo Municipal de Saúde, fls. 94;
19. Declaração de Razoabilidade de Preços, subscrita por João de Deus Barros – Diretor do Departamento de Compras, fls. 95;
20. Declaração de Inexistência de Contrato Vigente, subscrita por Maria Francisca Santos – Secretária Municipal de Saúde, fls. 96;
21. Declaração de Bem Comum – Aquisição de Mobiliários, subscrita por Maria Francisca Santos – Secretária Municipal de Saúde, fls. 97;
22. Justificativa acerca da não divulgação da Intenção de Registro de Preços – IRP, subscrita por Maria Francisca Santos – Secretária Municipal de Saúde, fls. 98 – 99;
23. Capa – Minuta de Contrato, fls. 100;
24. Minuta de Contrato, fls. 101 – 120;
25. Apêndice I do Termo de Referência, fls. 121 – 128;
26. Anexo I – Móveis por Número de Proposta, fls. 129 – 141;
27. Capa – Relatório SIGEP, fls. 142;
28. Planilha Orçamentária – Média de Preços, subscrita por Catharini Maria, e João de Deus Barros – Diretor de Compras, fls. 143 – 147;
29. Capa – Pesquisa de Preços, fls. 148;
30. Cotação de Preços – Banco de Preços, fls. 149 – 194;
31. Minuta do Edital de Licitação – Pregão Eletrônico nº 014/2024, fls. 195 – 224;
32. Anexo I – Estudo Técnico Preliminar, fls. 225 – 235;
33. Matriz de Risco, fls. 236 – 239;
34. Termo de Referência, fls. 240 – 259;
35. Apêndice I do Termo de Referência – Itens, fls. 260 – 263;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

36. Anexo I – Móveis por Número de Proposta, fls. 264 – 268;
37. Anexo I A – Modelo de Proposta, fls. 269;
38. Anexo II – Declarações Complementares, fls. 270;
39. Anexo II A – Declaração de Conhecimento das Condições Locais para o Cumprimento das Obrigações, fls. 271;
40. Anexo II B – Declaração de Enquadramento, fls. 272;
41. Anexo III – Minuta da Ata de Registro de Preços, fls. 273 – 284;
42. Anexo VI – Minuta do Contrato, fls. 285 – 298;
43. Apêndice I do Termo de Referência – Itens, fls. 299 – 303;
44. Anexo I – Móveis por Número de Proposta, fls. 304 – 309;
45. Memorando nº 257/2024 CPL à PROGEM – Solicitação de Parecer Jurídico, subscrito por Pedro Emanuel – Pregoeiro Oficial.

**Estimativa máxima para a contratação: R\$ 174.999,09 (cento e setenta e quatro mil, novecentos e noventa e nove reais, e nove centavos).**

É o breve relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:**

Inicialmente, registre-se que a manifestação que seguirá limitar-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, sem adentrar em questões relativas à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa, ou econômico-financeira e cálculos elaborados, tomando-se por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe, que até a presente data contém **309 (trezentos e nove) laudas**.

**Ressalta-se que a análise jurídica se atenta à regularidade técnico-formal do processo licitatório e contratações públicas.**

No caso concreto, trata-se de Processo Licitatório nº 075/2024, na modalidade Pregão Eletrônico nº 014/2024, formação de Registro de Preços visando à aquisição eventual e futura de mobiliário com montagem destinados a estruturação do Ambulatório Integrado Infanto-juvenil, visando atender as demandas da Secretária de Saúde.

### **2.1. DA AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA/CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL:**

Registre-se que a dispensa da assinatura da Prefeita é regular nos casos em que o



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Secretário da pasta responsável também seja ordenador de despesas e tenha, portanto, autonomia para realizar isoladamente a referida autorização para contratação.

No caso dos autos, verifica-se às fls. 93 a 17. Autorização para Processo Licitatório, devidamente subscrita por Maria Francisca Santos – Secretária Municipal de Saúde/ Ordenadora de Despesas.

## 2.2. PREGÃO ELETRÔNICO E SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP).

Sobre o pregão, destaca-se que consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 14.133/21 para a **aquisição de bens e serviços comuns** no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nos termos do parágrafo único do art. 29 do referido Diploma Legal, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos *padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*

O pressuposto legal para o cabimento do pregão, destarte, **é a caracterização do objeto do certame como “comum”**. O enquadramento do objeto da licitação como realização de serviços comuns, por sua vez, implica a análise do mercado e do conhecimento dos padrões de desempenho e de qualidade estabelecidos.

Não obstante, o art. 6º, XLI da referida Lei 14.133/21 determinou ainda que pregão *é a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.*

Ocorre que, embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade licitatória pregão poderá ser utilizada, os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado.

Tal situação deu abertura a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que buscam interpretar tal norma da forma mais coerente com o que se entende por cabível e legal. Neste horizonte, convém mencionar o entendimento insculpido nos precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei 10.520/02, tem-se que é compatível com a lei 14.133/21, *in verbis*:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

(...)

**Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade.** O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum: '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'. Em nenhum momento, usaram-se os termos 'complexidade' ou 'simplicidade'; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital. (trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU nº 1287/2008 – Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei nº 10.520/2002, art. 1º).

10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

---

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto:

'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.' (grifei).

**44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.**

*Acórdão 555/2008-TCU-Plenário*

Nota-se, portanto, que o campo de incerteza transmitido pela norma



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

infraconstitucional deixa ao administrador, à luz do caso concreto, a análise sobre o que se entende como bens e serviços comuns e usuais de mercado. Sobre o tema, observa-se o voto do Acórdão 841/2010 Plenário, veja-se:

3. Assim, na linha do entendimento do Tribunal, **uma vez devidamente caracterizado pelo gestor o serviço de engenharia que seja comum**, há que se utilizar o pregão, um instrumento de eficácia para a Administração Pública, capaz de propiciar a ampliação da concorrência e, portanto, o recebimento de melhores ofertas.

**Acórdão:**

9.1. aprovar o presente projeto de súmula, na forma do texto constante do anexo ao voto que fundamenta este acórdão;

Neste sentido, **é indispensável que seja apesentado a Justificativa de Enquadramento do objeto como Serviço Comum, a ser subscrita pelo responsável técnico competente**. Assim, apresentou-se às fls. 97 a Declaração de Bem Comum - Aquisição de Mobiliários, subscrita por Maria Francisca Santos – Secretária Municipal de Saúde.

Por outro lado, acostou-se aos autos a Portaria 83/2024, que designa servidores para atuar como Agentes de Contratação e integrar a Comissão de Contratação nos procedimentos de contratação regidos pela Lei nº 14.133/2021, às fls. 03 – 04.

Não obstante, a contratação por meio do Sistema de Registro de Preços - SRP encontra-se prevista no inciso XLV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021. A Seção V da referida Lei, por sua vez, estabelece as regras gerais acerca do funcionamento do Sistema; por sua vez, o Decreto Municipal nº 009/2024, que consolida a aplicação da Lei Federal nº 14.133/21 no Município de Camaragibe/PE, regula em sua Seção I sobre essa modalidade de contratação.

Neste sentido, em se tratando de SRP - Sistema de Registro de Preços, determinou-se ainda no art. 6º, XVI, da Lei Federal nº 14.133/21 no que concerne especificamente a esta forma de processamento, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

pregão ou concorrência. Sendo assim, encontra-se de acordo com a modalidade de licitação ora pretendida.

Importante ressaltar que o Decreto Municipal nº 009/2024, que regulamenta, entre outras coisas, o SRP, em seu art. 126, fez previsão no mesmo sentido, de maneira que se pode concluir que a utilização do pregão para registro de preços de bens e serviços comuns é a modalidade licitatória compatível com a legislação aplicável.

Os incisos do artigo 120 do Decreto Municipal nº 009/2024 trazem as situações nas quais poderá ser adotado, o Sistema de Registro de Preços, senão vejamos:

*Art. 120. O Sistema de Registro de Preços será adotado, em especial:*

*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, 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*

*IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pelo Município.*

*(g.n.)*

Nos termos do Manual de Orientações e Jurisprudências do TCU (pág. 243), o Sistema de Registro de Preços se refere a “*cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração. (...) No registro de preços, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período*”.

Em síntese, essa modalidade leva em consideração o tipo de bem ou serviço prestado, sua contratação constante, além da impossibilidade de definição prévia da quantidade necessária de um determinado produto ou o ritmo de entrega.

Considerando que os pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP remetem às **contratações estimadas e não obrigatórias, não seria adequada a realização**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

**de licitação por meio de SRP quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento da Administração Pública.** Nesse caso, deve-se lançar mão da modalidade pregão em sua forma ordinária, sem registro de preços, caso os bens a serem fornecidos sejam do tipo “comum”<sup>1</sup>. (CGU – Manual de Sistema de Registro de Preços – Edição Revisada – 2014 p. 22). - Acórdão 2197/2015-Plenário, TC 028.924/2014-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 2.9.2015-

A hipótese prevista pelo inciso IV do art. 120 do Decreto nº 009/2024 se relaciona com o atendimento da imprevisibilidade do quantitativo ou do momento da contratação, **condições estas que precisam ser certificadas pelas secretarias envolvidas, atestando-se a impossibilidade de definir previamente o quantitativo do produto licitado.**

Neste contexto, apresentou-se a seguinte justificativa para Estimativa das quantidades, no item 6 do Estudo Técnico Preliminar:

#### 6. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

6.1. A estimativa de quantidade dos itens é baseada a partir da média de registros diários de ações ambulatoriais de saúde (RAAS) do atual serviço de referência no atendimento à crise da população infantojuvenil de Camaragibe – Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS) Camará Mirim e da previsão do quantitativo de profissionais multidisciplinares que atuarão no serviço, bem como para ampliação dos demais serviços de saúde.

No entanto, orienta-se ainda que seja devidamente **certificado pela secretaria demandante a impossibilidade de definir previamente o quantitativo exato de itens a serem licitados**, além de ser **acostado os documentos que lhes deram suporte**, conforme supramencionado.

Ademais, **deverá ainda ser devidamente realizado procedimento público de intenção de registro de preços - IRP**, conforme estabelecido no art. 121, I, do Decreto Municipal nº 009/2024, e art. 86 da Lei Federal nº 14.133/21. Na impossibilidade de realização deste, deverá ser devidamente apresentada **Justificativa acerca da não divulgação da Intenção de Registro de Preços – IRP.**

Neste contexto, apresentou-se às fls. 98 – 99 a Justificativa acerca da não divulgação da Intenção de Registro de Preços – IRP, devidamente subscrita por Maria Francisca Santos



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

– Secretária Municipal de Saúde, argumentando que o *Fundo Municipal de Saúde de Camaragibe optou pela não divulgação do Aviso de Intenção de Registro de Preços- IRP, em virtude da ausência de estrutura administrativa satisfatória para fins de gerenciamento das Atas de Registro de Preços, bem como pela necessidade de realização e conclusão célere do procedimento licitatório.*

Ademais, juntou-se ainda **Declaração de Inexistência de Contrato Vigente**, subscrita por Maria Francisca Santos – Secretária Municipal de Saúde/ Ordenadora de Despesas, às fls. 96.

### 2.3. LICITAÇÃO - ITENS EXCLUSIVOS A ME E EPP E COTAS RESERVADAS.

A Lei Complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, no intuito de conferir eficácia material à previsão constitucional ao art. 170, IX, e 179 da CRFB/88, a prevê:

*Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.*

*Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.*

*Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:*

*I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)*

*II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;*

*III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

*porte.*

Porém, existem situações que se excetam às regras de tratamento diferenciado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), previstas nos arts. 47 e 48 da LC nº 123/2006. Veja-se:

*Art. 49. Não se aplica o disposto nos [arts. 47 e 48 desta Lei Complementar](#) quando:*

*I - [\(Revogado\)](#); [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)*

*II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;*

*III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;*

*IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos [arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#)*

Compulsando os autos, verifica-se que o licitação em tela é do tipo menor preço por item. Desta forma, apesar do valor total estimado da licitação ser superior a R\$80.000,00 (oitenta mil reais), observa-se que os itens não ultrapassam tal valor. Sendo assim, **o item 1.2 do Termo de Referência tratou de pontuar a destinação exclusiva da licitação para ME, EPP e MEI, em respeito ao art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, veja-se:**

#### 1. DAS CONDIÇÕES GERAIS DA CONTRATAÇÃO

1.1 – O presente Termo de Referência tem por objetivo estabelecer os requisitos mínimos a serem observados no PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇO visando à aquisição eventual e futura de mobiliário com montagem destinados a estruturação do Ambulatório Integrado Infantojuvenil, com recursos advindos da Emenda Parlamentar 878/2024 de autoria do Deputado Estadual de Pernambuco João de Nadege, e renovação de mobiliário de outras Unidades de Saúde, com recursos próprios, nas quantidades e exigências estabelecidas no Estudo Técnico Preliminar e neste Termo de Referência.

1.2 - Contratação destinada EXCLUSIVAMENTE à participação de MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE.

#### 2.4. TERMO DE REFERÊNCIA E ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Quanto ao **Termo de Referência**, o órgão ou entidade interessada, através de servidor identificado (com nome, matrícula e assinatura), deve indicar, de forma clara, concisa e objetiva:

- a) a necessidade do órgão e a especificação do objeto a ser contratado, com a definição das características básicas de cada produto (tamanho, cor, capacidade, modelo etc.) ou do serviço;
- b) os critérios de aceitação do objeto;
- c) a estratégia de suprimento ou metodologia;
- d) o cronograma físico-financeiro (se for o caso);
- e) os prazos de execução e de recebimento provisório e definitivo;
- f) os prazos e forma de pagamento;
- g) os deveres das partes;
- h) os procedimentos de fiscalização e de gerenciamento do contrato;
- i) os requisitos de qualificação exigidos da futura contratada;
- j) a garantia (se for o caso);
- k) as sanções aplicáveis e todas as demais condições.

Conforme consta nos autos, a versão final do Termo de Referência consta às fls. 24 - 52, devidamente subscrito por Albérico Felismino - Coordenador de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, Alisson Casé – Auxiliar Administrativo, e Maria Francisca Santos – Secretária Municipal de Saúde.

Considerando o item 1.1 do Termo de Referência, **delimita-se o objeto como Registro de Preços visando à aquisição eventual e futura de mobiliário com montagem destinados a estruturação do Ambulatório Integrado Infanto-juvenil, visando atender as demandas da Secretária de Saúde.**

No que tange às exigências de qualificação técnica, estas apenas se justificam a bens e serviços caracterizados como algum nível de complexidade que justifique a correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens e prestação de serviços a serem licitados.

Ou seja, para que sejam legitimamente estabelecidas exigências de qualificação técnica, mostra-se indispensável a respectiva justificação quanto à exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional aos licitantes, a qual deve se restringir apenas ao mínimo necessário para cumprimento do objeto licitado, conforme Súmula nº 263 do TCU:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

*Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.*

Desta forma, observa-se que consta no Item 10.2 do Termo de Referência, fls. 48:

10.2 - Deverá ser exigido a seguinte documentação de qualificação técnica:

10.01.01 - Comprovação de experiência prévia de fornecimento de objeto compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, mediante atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) de direito público ou privado.

10.01.01.01 - Será considerado compatível com a quantidade o(s) atestado(s) que apresentar(em), no mínimo, 15% (quinze por cento) da quantidade estimada na licitação para cada item, exigindo-se a comprovação cumulativa quando da classificação provisória em primeiro lugar em mais de um item.

10.01.01.02 - Para efeito do subitem 13.01.01.01 será admitido o somatório das quantidades descritas em um ou mais atestados apresentados.

10.01.01.03 - Não serão aceitas atestados emitidos pela licitante, em seu próprio nome, nem qualquer outro em desacordo com as exigências do Edital.

Sabe-se que é indispensável que seja apresentada a respectiva justificativa para a previsão do item 10.2 do Termo de Referência, replicado no item 14.4 do Edital, desta exigência de qualificação técnico-profissional, vinculada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, demonstrando sua adequação ao nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens e prestação de serviços a serem licitados.

**Sendo assim, é indispensável que seja formulada a respectiva justificativa para a previsão desta exigência de qualificação técnico-profissional, para que se demonstre sua adequação a eventual nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens a serem licitados.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

## 2.5. DA FORMAÇÃO DE PREÇOS E ATUALIZAÇÃO:

A estimativa prévia do valor da contratação através dos seguintes meios de pesquisa:

- (a) portal de compras governamentais;
- (b) mídia especializada e sítios eletrônicos;
- (c) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou recentes (contratos concluídos nos últimos 180 dias) e;
- (d) cotação com fornecedores.

Nesse sentido, a Resolução Conjunta CGM nº 001/2020 dispõe expressamente a ordem de prioridade a ser seguida para a formação de preço das licitações municipais neste Município de Camaragibe:

*Art. 4º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:*

*I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepreuos.plamyamenlo.gou.br>; desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período até 1 (um) ano anterior à data de e divulgação do instrumento convocatório. No caso de medicamentos e produtos para a saúde, a pesquisa deve ser realizada inicialmente no Banco de Preços em Saúde (BPS), disponível no endereço eletrônico <http://bps.saude.gov.br/login.jsf>, observado o mesmo lapso temporal indicado para as pesquisas realizadas no Painel de Preços;*

*II - portal do Banco de Preços ([www.bancodeprecos.com.br](http://www.bancodeprecos.com.br)), desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;*

*III - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;*

*IV - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos e especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou*

*V - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

*compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.*

*§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I, II e III do caput deste artigo.*

Apenas quando não seja possível se formar o orçamento referencial com base nas mencionadas fontes de pesquisa, ou seja, quando a única maneira de compor o preço referencial for por meio de cotações de mercado, o responsável técnico pela pesquisa deverá certificar e demonstrar tal inviabilidade nos autos.

A estimativa deve ser elaborada com base nos preços correntes no mercado onde será realizada a licitação – local, regional ou nacional. A cotação de preços no mercado deverá conter pelo menos, 3 (três) orçamentos, exceto impossibilidade ou inexistência no mercado, o que deve ser expressamente justificado.

As cotações devem apresentar, necessariamente, o preço unitário e total, o nome da empresa consultada, o nº da inscrição no CNPJ, endereço e telefone comerciais, nome e assinatura da pessoa responsável pelo conteúdo e validade da proposta, conforme inciso II, §3º do art. 4º da Resolução Conjunta CGM nº 001/2020.

Deve ser elaborada e autuada planilha que consolide a consulta de mercado realizada e reflita a média dos preços obtidos, desconsiderando-se os preços inexequíveis ou excessivamente elevados, conforme parâmetros constantes no art. 6º da Resolução Conjunta CGM nº 001/2020.

A planilha orçamentária, assim como as cotações diretas realizada junto às empresas do ramo, devem estar ordenadas em conjunto e conter, obrigatoriamente, o atesto do setor técnico competente que as realizou.

A estimativa serve para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para pagamento da despesa a ser contratada e, ainda, como parâmetro objetivo para o julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, mediante declaração de inexequibilidade ou desclassificação das propostas.

**No caso concreto, a média de preços foi elaborado sob a responsabilidade de Catharini Maria, e João de Deus Barros – Diretor de Compras, conforme Planilha Orçamentária acostada às fls. 143 - 147.**

Do mesmo modo, apresentou-se às fls. 95, Declaração de Razoabilidade de Preços,



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

subscrita por João de Deus Barros – Diretor de Compras, deverá ainda **ser emitida Declaração acerca de Razoabilidade de Preços**, atestando que *os valores constantes no Portal do Banco de Preços são vantajosos para o Fundo Municipal de Saúde de Camaragibe.*

## 2.6. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

Deve-se esclarecer ainda que o SRP apenas deve ser adotado nas circunstâncias legalmente autorizadas, especialmente porque, no que concerne à dotação orçamentária, a licitação para registro de preço somente exige a dotação orçamentária na formalização contratual, conforme disposto no art. 127, do Decreto Municipal nº 009/2024, veja-se:

*Art. 127. A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.*

Sendo assim, há de se ressaltar e alertar que é vedado à Administração Pública adotar o Sistema de Registro de Preços como mecanismo para afastar a exigência legal de apresentação da dotação orçamentária previamente à licitação (regra geral, apenas excepcionada nas licitações destinadas ao registro de preço), sob pena de desvirtuação ilícita do instituto, o que enseja, inclusive nulidade do ato e responsabilidade funcional daquele que lhe tiver dado causa, conforme art. 150 da Lei nº 14.133/21:

*Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.*

Neste sentido, **emitiu-se Declaração de Disponibilidade de Orçamentária**, subscrita por Rejane Maria Guerra, às fls. 94, para o Registro de Preços visando à aquisição eventual e futura de mobiliário com montagem destinados a estruturação do Ambulatório Integrado Infanto-juvenil, visando atender as demandas da Secretária de Saúde.

No entanto, tendo em vista que tal disponibilidade provém do *recursos advindos da*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

*Emenda Parlamentar nº 878/2024*, conforme descrito na Declaração de Disponibilidade Orçamentária, **orienta-se que a mesma seja devidamente acostada aos autos.**

## **2.7. DO EDITAL, MINUTA DO CONTRATO E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Pontua-se aqui que o **Edital e seus anexos devem ser rubricados pelo Pregoeiro**. Ademais, analisando-se a **minuta contratual** acostada às fls. 101/120, **orienta-se ainda que a mesma seja devidamente subscrita pelo responsável técnico de sua elaboração.**

**Ademais, ressalvado as retificações já transcritas no corpo deste parecer, verifica-se que os demais itens da Minuta do Edital, Ata de Registro de Preços e Minuta Contratual encontra-se em conformidade com o permissivo legal, quer seja a Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 009/2024.**

## **2.8. PRINCÍPIO DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES**

Pontua-se ainda que de acordo com o princípio da segregação de funções, devem ser designados servidores distintos para atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade dos atos administrativos.

Tal princípio defluía dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa já consagrado pela doutrina e jurisprudência (a exemplo do Acórdão 5615/2008-TCU-Segunda Câmara (relator ministro Raimundo Carreiro) e, agora, com a nova lei de licitação e contratos, virou norma no art. 5º da Lei 14.133/2021. De acordo com o TCU, é necessário:

*"(...) Identificar as decisões consideradas críticas e respectivas alçadas e segregação de funções; definir um limite de tempo razoável para que o mesmo indivíduo exerça uma função ou papel associado a decisões críticas de negócio; formalizar os instrumentos que suportam a atuação das instâncias e que direcionam a tomada de decisão; revisar periodicamente os processos de*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

*decisão da organização, de modo a identificar novas decisões que devam ser consideradas como críticas"<sup>1</sup>.*

Conclui-se, pois, que é necessário verificar quais dessas competências podem ser exercidas por agentes diversos para que, assim, reforce-se a segurança quanto a eventual risco de ocultação de erros, conflito de interesses e ocorrência de fraudes.

**Desta forma, alerta-se, desde já, para que seja observado o princípio da segregação de funções de forma que a Administração garanta a repartição das funções entre os agentes públicos, cuidando para que um indivíduo não exerça cumulativamente funções incompatíveis entre si, em respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, conforme já consagrado pela doutrina e jurisprudência e agora, positivado expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.**

### **3. CONCLUSÃO**

Em vista de tudo quanto exposto, esta Procuradoria Municipal, no exercício da atribuição prevista *ex lege*, considerando-se o material instrutório dos autos, **opina pela POSSIBILIDADE CONDICIONADA do Pregão Eletrônico nº 014/2024, Processo Administrativo nº 082/2024, cujo objeto consiste no Registro de Preços visando à aquisição eventual e futura de mobiliário com montagem destinados a estruturação do Ambulatório Integrado Infanto-juvenil, visando atender as demandas da Secretária de Saúde, desde que seja ANTERIORMENTE à sua publicação sejam atendidas as recomendações expostas neste opinativo jurídico, as quais seguem transcritas:**

- i. Tendo em vista a contratação ora pretendida utilizar o Sistema de Registro de Preços, **orienta-se que seja devidamente certificado pela secretaria demandante a impossibilidade de definir previamente o quantitativo exato de itens a serem licitados, além de ser acostado os documentos que lhes deram suporte, conforme**

---

<sup>1</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, 2020



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

supramencionado;

ii. É indispensável ainda que seja formulada a respectiva **justificativa para a previsão da exigência de Qualificação técnico-profissional**, disposta no item 10.2 do Termo de Referência, e replicada no item 14.4 do Edital, **para que se demonstre sua adequação a eventual nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens a serem licitados**;

iii. Tendo em vista que a disponibilidade financeira da licitação em tela provém do *recursos advindos da Emenda Parlamentar n° 878/2024*, conforme descrito na Declaração de Disponibilidade Orçamentária, às fls. 94, **orienta-se que a mesma seja devidamente acostada aos autos**;

iv. Ademais, analisando-se a **minuta contratual** acostada às fls. 101/120, **orienta-se ainda que a mesma seja devidamente subscrita pelo responsável técnico de sua elaboração**;

v. Pontua-se ainda que o **Edital e seus anexos devem ser rubricados pelo Pregoeiro**.

Aproveita-se o ensejo para alertar quanto à necessidade de se observar o princípio da segregação de funções de forma que a Administração garanta a repartição das funções entre os agentes públicos, cuidando para que um indivíduo não exerça cumulativamente funções incompatíveis entre si, em respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, conforme já consagrado pela doutrina e jurisprudência e agora, positivado expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Salvo melhor juízo, este é o parecer.

Restituam-se os autos para o órgão consulente.

Camaragibe, 01 de agosto de 2024.  
Atenciosamente,



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

*Natalia F. de Menezes Maciel*

Natalia Ferraz de Menezes Maciel

Procuradora do Município