



**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ E
COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL
COMISSÃO DE JUSTIÇA**

PARECER Nº 108/2023 - COJ.

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação (CPL).

ORIGEM: Comando Operacional do CBMPA.

ASSUNTO: Pregão eletrônico para contratação de empresa para o fornecimento de insumos destinados ao atendimento Pré-Hospitalar.

ANEXO: Processo eletrônico nº 2022/989378 (P); 2023/376556 (F).

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE INSUMOS DESTINADOS AO ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR. ANÁLISE DAS MINUTAS DO EDITAL E CONTRATO REFERENTES AO PROCESSO LICITATÓRIO. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002. DECRETO Nº 10.024/2019. DECRETO ESTADUAL Nº 534, DE 04 DE FEVEREIRO DE 2020. POSSIBILIDADE COM CONDICIONANTES.

I - DA INTRODUÇÃO:

DOS FATOS E DA CONSULTA

O **TCEL QOBM Moisés** Tavares Moraes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, em despacho datado de 08 de maio de 2023, encaminhou o Processo eletrônico nº 2022/989378 em que solicita a esta Comissão de Justiça manifestação jurídica sobre o processo licitatório para contratação de empresa para o fornecimento de insumos destinados ao atendimento Pré-Hospitalar.

A **CEL QOBM** João José da **Silva Júnior**, Comandante Operacional do CBMPA à época, encaminhou Ofício nº 56/2022-SARE/COP, datado de 04 de agosto de 2022 (Fl. 66), através do qual encaminha o Termo de Referência dos objetos da referida contratação ao **CEL QOBM** Luís Arthur Teixeira Vieira, Diretor de Apoio Logístico, à época.

O **TCEL QOBM Jairo** Silva Oliveira, Chefe do SARE-COP, encaminhou estudo Técnico Preliminar através do despacho de ordem datado de 29 de setembro de 2022, à 4ª Seção do EMG.

Na sequência, o **MAJ QOBM** Arthur **Arteaga** Durans Vilacorta, Subdiretor de Apoio Logístico do CBMPA à época, solicitou informações a 4ª Seção do Estado-Maior-Geral do CBMPA, através do Despacho datado de 10 de outubro de 2022, para esclarecer se o processo deveria ser executado neste exercício de 2022, ou viabilidade de inclusão para 2023. Ato contínuo, o **TCEL QOBM** Francisco da Silva **Júnior**, Chefe da 4ª Seção à época informou, através do despacho datado de 13 de outubro de 2022, que o plano de compras do CBMPA para o ano de 2023 já havia finalizado, e que a referida demanda não foi inclusa, no momento em que o Comando Operacional elaborou as demandas do GEDEM (Gestão de demandas). Com isso, uma vez que já encontrava-se finalizado o plano de compras pela 4ª seção do EMG, somente haveria possibilidade de inseri-la por substituição de alguma demanda já existente em vosso plano no GEDEM.

Posteriormente, foram realizadas pesquisas de preços e elaborados mapas comparativos, de 11 de janeiro de 2023 (Fls. 103-106), com valor de referência de R\$ 1.185.141,69 (um milhão, cento e oitenta e cinco mil, cento e quarenta e um reais e sessenta e nove centavos), para a contratação de empresa para o fornecimento de insumos destinados ao atendimento Pré-Hospitalar, nas seguintes disposições:

- **ALFAMED COMERCIAL EIRELI** - R\$ 1.843.337,80 (um milhão, oitocentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e sete reais e oitenta centavos).

- **DIST. GERAL DE MEDICAMENTOS ANANINDEUA LTDA** - R\$ 2.242.394,00 (dois milhões duzentos e quarenta e dois mil e trezentos e noventa e quatro reais).

- **FARMACÊUTICA DISTRIBUIDORA** - R\$ 1.799.041,00 (um milhão setecentos e noventa e nove mil e quarenta e um reais).

- **MÉDIA** - R\$ 1.961.500,95 (um milhão, novecentos e sessenta e um mil, quinhentos reais e noventa e cinco centavos).

- **BANCO SIMAS** - R\$ 538.988,48 (quinhentos e trinta e oito mil, novecentos e oitenta e oito mil e quarenta e oito centavos). Valor que não alcança a todos os itens da contratação.

- **VALOR DE REFERÊNCIA** - R\$ 1.185.141,69 (um milhão, cento e oitenta e cinco mil, cento e quarenta e um reais e sessenta e nove centavos).

A **2º TEN QOBM Lorena** Cristina Lobato dos Santos, Chefe da Seção de Instrução de Processos de Compras em exercício, por meio do despacho datado 11 de janeiro de 2023 (Fl. 107) solicitou informações do setor financeiro quanto a disponibilidade orçamentária para o objeto.

O **MAJ QOBM Luís Fábio** Conceição da Silva, subdiretor de finanças do CBMPA a época, informou através datado de 02 de fevereiro de 2023 (Fl. 108) ao **TCEL QOBM Alle Heden** Trindade de Souza, Chefe da 6ª Seção do EMG e Secretário Executivo do FEBOM, que haveria uma descrição de despesa com materiais de Atendimento pré-hospitalar, contemplada no Planejamento da LOA 2023, no valor de R\$ 980.000,00 (novecentos e oitenta mil reais) destinação de previsão de execução pelo recurso do Fundo Especial de Bombeiros, encaminhando o referido processo de contratação para que fosse deliberada por parte do Comitê de Gestão e Administração Superior do Fundo Especial de bombeiros (FEBOM), para posterior dotação orçamentária.

Ato contínuo, O **MAJ QOBM Luís Fábio** Conceição da Silva informou, através do Ofício nº 63/2023-DF, datado de 09 de março de 2023, que existe disponibilidade orçamentária para atender o pleito, a seguir discriminada:

Dotação Orçamentária:

Unidade Gestora: 310104 - FEBOM

Unidade Orçamentária: 31104 - FEBOM

Fontes de Recurso: 01759000091 - Recurso do Tesouro Vinculado - Fundo dos Bombeiros

Funcional Programática: 06.182.1502.8962 – Operações de Combate a incêndios, busca e salvamento e atendimento pré-hospitalar

Elemento de Despesa: 339030 – material de consumo

Plano Interno: 1050008962C

Valor disponível: R\$ 1.185.141,69 (um milhão, cento e oitenta e cinco mil, cento e quarenta e um reais e sessenta e nove centavos).

A **2º TEN QOBM Lorena** Cristina Lobato dos Santos, Chefe da Seção de Instrução de Processos de Compras em exercício, por meio do despacho datado 09 de março de 2023 (Fl. 113), solicitou ao Comandante Operacional do CBMPA que fossem realizados ajustes na pesquisa mercadológica, de acordo com o art. 23, § 1º inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

Posteriormente, o **MAJ QOBM Kitarrara** Damasceno Borges, Subdiretor de Apoio Logístico, sugeriu a redução de aproximadamente 22% (vinte e dois por cento) da quantidade de alguns itens do objeto da contratação (Fl. 147), em função da incompatibilidade entre os valores apresentados pela disponibilidade orçamentária (R\$ 1.185.141,69 - um milhão, cento e oitenta e cinco mil, cento e quarenta e um reais e sessenta e nove centavos) e o valor médio dos produtos na pesquisa de preço da área técnica (R\$ 1.513.081,10 – um milhão quinhentos e treze mil, oitenta e um reais e dez centavos).

Por este motivo, o **1º TEN QOABM Luiz Carlos da Cunha** – Chefe da SARE, através do despacho datado de 28 de março de 2023, apresentou novo Termo de Referência, a partir do qual foram atualizadas as pesquisas de preços e elaborados mapas comparativos, de 29 de março de 2023 (Fls. 183-184), com valor de referência de R\$ 1.185.138,98 (um milhão, cento e oitenta e cinco mil, cento e trinta e oito reais e noventa e oito centavos), para a contratação pleiteada, nas seguintes disposições:

- **ALFAMED COMERCIAL EIRELI** - R\$ 1.444.193,10 (um milhão, quatrocentos e quarenta e quatro mil, cento e noventa e três reais e dez centavos).
- **DIST. GERAL DE MEDICAMENTOS ANANINDEUA LTDA** – R\$ 1.754.442,22 (um milhão setecentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e vinte e dois centavos).
- **FARMACÊUTICA DISTRIBUIDORA** – R\$ 1.410.369,11 (um milhão, quatrocentos e dez mil, trezentos e sessenta e nove reais e onze centavos).
- **BANCO SIMAS**– R\$ 423.454,29 (quatrocentos e vinte e três mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais e vinte e nove centavos). Valor que não alcança a todos os itens da contratação.
- **VALOR DE REFERÊNCIA** – R\$ 1.185.138,98 (um milhão, cento e oitenta e cinco mil, cento e trinta e oito reais e noventa e oito centavos).



Consta nos autos despacho de 30 de março de 2023 do Exmº Senhor Comandante-Geral **Cel QOBM** Jayme de Aviz **Benjó**, autorizando a despesa pública para aquisição de insumos destinados ao atendimento Pré-hospitalar, na modalidade de Pregão Eletrônico, utilizando-se a fonte de recurso FEBOM, no valor de R\$ 1.185.141,69 (um milhão, cento e oitenta e cinco mil, cento e quarenta e um reais e sessenta e nove centavos) – (Fls. 206).

Observa-se ainda que o referido processo tem sua fase preparatória balizada na Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, conforme despacho da autoridade máxima da Corporação, nos termos preconizados no parágrafo 2º do artigo 6º do Decreto nº 2.939/2023 (Fls. 210-212)

Consta nos autos a Ata nº 005/2023 da reunião Ordinária do Fundo Especial de Bombeiros realizada no dia 01 de março de 2023. (Fl.221-224).

Por fim, consta ainda nos autos as minutas do edital do pregão e seus anexos.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

Inicialmente cabe salientar que o estudo aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações. Sobre tais dados, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis às necessidades da Instituição Bombeiro Militar. Convém destacar que, parte das observações exaradas por esta Comissão de Justiça não passam de recomendações, com escopo de salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la diretamente, tendo em vista que caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco, ou seja, decorrência do exercício de competência discricionária da autoridade gestora, excetuando-se os aspectos atinentes à legalidade que são de observância obrigatória pela Administração.

O presente parecer está adstrito aos aspectos jurídicos que norteiam a questão, não abrangendo os aspectos de natureza financeira, técnica e comercial do presente edital, sendo feita a análise à luz da Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (institui normas para licitações e contratos da Administração Pública), Lei Federal nº 10.520 de 17 de julho de 2002 (institui a modalidade de licitação, denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns), Decreto Federal nº 10.024/2019, (que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal) e Decreto Estadual nº 534/2020, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, no âmbito da Administração Pública Estadual, e altera o Decreto Estadual nº 2.168, de 10 de março de 2010,

motivo pelo qual recomendamos desde já que a Diretoria de Apoio Logístico mantenha o controle sobre a necessidade do que está sendo licitado e dos contratos que encontram-se em vigência para evitar duplicidade de objetos.

É válido expor ainda os termos do Decreto nº 2.939, de 10 de março de 2023, alterado pelo Decreto nº 3.037 de 13 de março de 2023, o qual dispõe sobre a estruturação de processos de aquisição de bens e serviços de acordo com a Lei Federal no 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional. Vejamos:

Art. 6º Fica autorizada a instrução de processos de aquisição de bens e serviços com base na Lei Federal no 14.133, de 2021, observado o seguinte:

- I - a realização de contratações diretas, a partir da vigência deste Decreto; e
- II - a abertura de processos licitatórios, a partir do dia 1º de abril de 2023.

§ 1º Considera-se a abertura da licitação com a publicação do edital do certame.

§ 2º Os certames regidos pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e pelos arts.1º a 47-A da Lei Federal no 12.462, de 4 de agosto de 2011, inclusive os derivados do sistema de registro de preços, deverão ser abertos até o dia 29 de dezembro de 2023, desde que haja decisão motivada da autoridade competente, até 31 de março de 2023, indicando que o processo prosseguirá de acordo com as referidas normas.

§ 2º-A Além da exceção no § 2º deste artigo, também será possível a instrução da fase preparatória com base nos regimes da Lei Federal nº 8.666, de 1993, da Lei Federal nº 10.520, de 2002, e da Lei Federal nº 12.462, de 2011, mediante decisão motivada do titular do órgão ou entidade, desde que:

I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e

II - haja a expressa indicação da opção escolhida no edital ou no ato autorizativo da contratação direta.

§ 3º Não será possível a instrução da fase preparatória com base nos regimes da Lei Federal nº 8.666, de 1993, da Lei Federal nº 10.520, de 2002, e da Lei Federal nº 12.462, de 2011, e a publicação do edital baseado na Lei Federal nº 14.133, de 2021, de modo que caberá a autoridade, observadas as peculiaridades de cada processo de compra e as datas previstas neste artigo, optar pela instauração da fase preparatória pelo novo ou pelo antigo regime.

A Administração Pública encontra-se amparada por mandamentos nucleares do ordenamento jurídico, que são os denominados princípios fundamentais. Dentre os princípios norteadores da atividade administrativa, temos aqueles expressos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal que dispõe:

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

(...)

(grifo nosso)

Nosso texto constitucional pátrio também é claro ao expor que:

Art. 22. Compete privativamente União legislar sobre:

(...)

XXVII- normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e

fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1, III;

No mesmo sentido a Lei nº 8.972, de 13 de janeiro de 2020, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado do Pará, define em seus artigos 3º e 4º os princípios que a Administração Pública deve observar, bem como a necessidade de fixação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão da autoridade administrativa. *in verbis*:

Art. 3º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade, finalidade, motivação, cooperação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, duração razoável do processo, supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Art. 4º Os processos administrativos deverão observar, entre outros, os seguintes critérios:

[...]

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
(grifo nosso)

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Seu artigo 1º estipula o alcance de suas normas, como veremos:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Primeiramente, o *caput* do artigo 38 da referida lei estabelece um procedimento a ser seguido quando da realização de uma licitação. Há um marco claramente definido que dá início ao processo: sua autuação, a descrição sintética de seu objeto e a comprovação de recursos orçamentários, vinculando desta forma os atos do administrador. Em consonância com o parágrafo único do referido artigo o órgão jurídico, igualmente, não poderá se abster de examiná-los. Vejamos:

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

I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;

V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;

- VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
- VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
- IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
- X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
- XI - outros comprovantes de publicações;
- XII - demais documentos relativos à licitação.

Parágrafo único. 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. (grifo nosso)

Nesse sentido, toda contratação pública deverá possuir como primeira etapa do planejamento para contratação do serviço, um estudo técnico preliminar, na busca de responder ao demandante (motivador), o qual servirá de base para desenvolvimento do termo de referência ou do projeto básico, independente da forma de seleção do fornecedor. De acordo com a Lei 8.666/1993, as contratações de obras e serviços devem ser precedidas da elaboração de projeto básico (PB), sendo este entendido como:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
(...)

IX - Projeto Básico- conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica** e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (grifo nosso)

Segundo o Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, do TCU, "a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar)". Ressaltando que a elaboração dos estudos técnicos preliminares é obrigatória, de acordo com a Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX.

Cuida-se de Estudo Técnico Preliminar (ETP). Trata-se de:

"documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso de conclua pela viabilidade da contratação". (IN nº. 40, de 26/05/2020, do Ministério da Economia).

No âmbito do TCU é possível vislumbrar jurisprudência pacífica no sentido da obrigatoriedade dos estudos técnicos preliminares, seja para contratação de obras, serviços ou compras. (Acórdão 3.215/16 - Plenário; Acórdão 212/17 - Plenário; Acórdão 681/17 - 1º Câmara; e Acórdão 1.134/17 - 2º Câmara).

Ainda segundo o Guia (BRASIL, 2012) os estudos técnicos preliminares servem para:

- a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental;
- b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços (...)

Os prejuízos decorrentes de uma contratação sem realização de estudos técnicos preliminares, podem gerar resultados não capazes de atender à necessidade da administração, com consequente desperdício de recursos públicos por não atender a relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item ou mesmo levando à impossibilidade de contratar, com consequente não atendimento da necessidade que originou a contratação, portanto os estudos técnicos que demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo dentro das características e das necessidades desses serviços nas atividades institucionais.

No âmbito da Corporação foi editada a Portaria nº 24 de 19 de janeiro de 2021, no D.O.E nº 34.468, de 19 de janeiro de 2021, que normatiza os procedimentos administrativos de compras e contratações, orienta sobre a necessidade do estudo preliminar. Vejamos:

Art. 8º. São atribuições da Diretoria de Apoio Logístico:

I- Recepcionar, via Procedimento Administrativo Eletrônico (PAE) o documento de origem do setor demandante contendo em seu anexo o estudo técnico preliminar, o termo de referência ou projeto básico e no mínimo três cotações de preços. Em caso de solicitação a adesão a Ata de Registro de Preços, esta não deve compor a cotação de preços e nos casos de obras e reformas, deve-se observar as fontes de consultas específicas, conforme a Instrução Normativa nº 02/2018 da SEAD, atual SEPLAD;

Destaca-se que as minutas dos contratos devem possuir todas as cláusulas previstas no artigo 55 da Lei nº 8.666/93, conforme se observa abaixo:

Art.55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I- o objeto e seus elementos característicos;
- II- o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III- o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV- os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V- o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI- as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII- os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII- os casos de rescisão;
- IX- o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X- as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI- a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

- XII- a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
 XIII- a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação."

Não se pode deixar de assinalar que o edital é parte de um processo, tomando-se esta expressão tanto em sua acepção material como formal. Assim, sua existência somente se justifica enquanto tomado como parte de um procedimento, qual seja, de um certame licitatório.

A análise feita por esta Comissão de Justiça se baseia no parágrafo único do artigo 38, ao norte citado, onde se percebe a necessidade de que as minutas de editais de licitação, bem como de contratos, acordos, convênios ou ajustes sejam previamente examinados e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Obedecendo ao que dispõe o artigo 1º da Lei 10.520/2002, essa modalidade de licitação destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, devendo adotar como critério de julgamento o menor preço da proposta. Senão vejamos:

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.

O parágrafo 1º do artigo 2º da Lei supracitada prevê a possibilidade de ser realizado o pregão por meio de eletrônico ao dispor:

Art. 2º. (VETADO)".
 § 1º- Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica".

Observa-se que a Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 estabelece no artigo 3º que a autoridade competente deverá justificar a necessidade de contratação definindo o objeto do certame de forma precisa, suficiente e clara, especificando 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. Deve constar nos autos do procedimento os elementos técnicos indispensáveis para o certame, bem como o orçamento elaborado pelo órgão competente.

Nesse passo a minuta do edital do pregão é uma minuta-padrão que deve ser elaborada em conformidade com as exigências contidas na legislação atinente, razão pela qual entende que o edital de pregão deve preencher os requisitos obrigatórios contidos no art. 3º, incisos I e IV, da Lei nº 10.520/02. Vejamos:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
 I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
 II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas



especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

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

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

Nesse sentido, temos o Decreto Estadual nº 534/2020, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, no âmbito da Administração Pública Estadual, e altera o Decreto Estadual nº 2.168, de 10 de março de 2010, afirma:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, no âmbito da Administração Pública Estadual, e altera o Decreto Estadual nº 2.168, de 10 de março de 2010.

§ 1º A utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da Administração Pública Estadual direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

(...)

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I - estudo técnico preliminar, quando necessário;

II - termo de referência;

III - planilha estimativa de despesa;

IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - autorização de abertura da licitação;

VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

VII - edital e respectivos anexos;

VIII - minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

IX - parecer jurídico;

X - documentação exigida e apresentada para a habilitação;

XI - proposta de preços do licitante;

XII - ata da sessão

(...)

Em âmbito federal, o Decreto nº 10.024, de 20 de Setembro de 2019 regula o pregão eletrônico e regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, sendo admitida a realização de pregões presenciais, mediante prévia justificativa da autoridade competente, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica. Sua redação é a seguinte:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns,

incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

§ 2º As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, nos termos do regulamento interno de que trata o art. 40 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, poderão adotar, no que couber, as disposições deste Decreto, inclusive o disposto no Capítulo XVII, observados os limites de que trata o art. 29 da referida Lei.

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

§ 4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o **caput** ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.

Cumprir destacar, em relação a pesquisa de mercado, as disposições da Instrução Normativa nº 002-SEAD de 06 de novembro de 2018 que normatiza os procedimentos administrativos para realização de pesquisa de preços no âmbito da administração pública estadual e em seu art. 2º estipula os parâmetros a serem adotados na pesquisa de preços no Estado, conforme a seguir transcrito.

Art. 1º Os procedimentos administrativos para realização de pesquisa de preços, visando a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades dependentes, na forma prevista no art. 2º, III da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, obedecerão ao disposto nesta Instrução Normativa.

Art. 2º A pesquisa de preços, a que se refere o artigo anterior, será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I- Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>

II- Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços.

III- pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

IV- pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo deverão ser utilizados, preferencialmente, de forma combinada, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II, competindo à autoridade competente justificar a utilização isolada do parâmetro, quando for o caso.

§ 2º Em todos os casos a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência deve ser demonstrada no processo administrativo.

§ 3º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores excessivamente baixos e os excessivamente elevados.

§ 4º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§ 5º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 6º Para desconsideração dos preços excessivamente baixos e/ ou elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 7º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores. (grifo nosso)

Sobre o tema, a jurisprudência pátria manifesta-se no sentido de realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e diversidade das fontes. Senão vejamos:

ACÓRDÃO Nº 2.170/2007- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Esse conjunto de preços ao qual me referi como "cesta de preços aceitáveis" pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive aqueles constantes no Comprasnet-, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle- a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública-, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

No âmbito da Corporação foi editada a Portaria nº 25 de 20 de janeiro de 2021, no D.O.E nº 34.468, de 22 de janeiro de 2021, que normatiza os procedimentos administrativos para realização de pesquisa de preços, com base nas orientações das Instruções Normativas nº 02 e 03, da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração, devendo ser observado pelo setor competente ao realizar a pesquisa de preço.

Ademais, resta atentar para os termos do Decreto Estadual nº 955, de 12 agosto de 2020, publicado em DOE nº 34.312, de 14 de agosto de 2020, que estabelece medidas de austeridade para o reequilíbrio fiscal e financeiro do Poder Executivo Estadual, especialmente em:

CAPÍTULO II DAS MEDIDAS DE AUSTERIDADE

Art. 2º Estão suspensas as práticas dos seguintes atos:
(...)

VI - a aquisição de material de consumo em valor ou quantitativo superior ao adquirido no exercício anterior

(...)

Art. 8º As exceções previstas neste Decreto serão autorizadas pelo Grupo Técnico de Ajuste Fiscal (GTAF), à vista de solicitações, dirigidas e encaminhadas ao seu Coordenador, dos titulares dos órgãos e entidades abrangidos por este Decreto, devidamente fundamentadas à luz do interesse público. (grifos nossos)

Por todo exposto, esta Comissão de Justiça recomenda:

1 - Retirada da minuta do contrato da citação do decreto nº 991/2020, haja vista não se tratar do Sistema de Registro de Preços;

2 - Que o setor técnico atente para a possibilidade de incidência no art. 2º, VI do Decreto Estadual nº 955, de 12 de agosto de 2020. Em caso positivo deverá solicitar autorização ao GTAF

tendo em vista ser uma prática suspensa;

3 – Quanto a avaliação da metodologia utilizada para compor os preços de referência ao presente processo licitatório, recomenda-se que a Administração se municie de elementos que traduzam que esta metodologia é a que melhor atende os interesses da Administração na obtenção dos preços praticados no mercado ;

4 – Os setores que participaram da autuação e elaboração do processo, observem as instruções exaradas na Orientação do Controle Interno nº 02 e 03 (OCI-02 e 03) que visa a padronização dos processos administrativos e transparência pública, respectivamente.

III- DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, em observadas as legislações e recomendações acima citadas, não haverá óbice jurídico à licitação na modalidade pregão eletrônico, objetivando a contratação de empresa especializada no fornecimento de insumos destinados ao atendimento Pré-Hospitalar, para atender as necessidades do CBMPA.


É o Parecer salvo melhor juízo.

Quartel em Belém-PA, 12 de maio de 2023.


 Rafael Bruno Farias **Reimão** – Maj. QOBM
 Membro da Comissão de Justiça do CBMPA

DESPACHO DA PRESIDENTE DA COJ

- I- Concordo com o Parecer;
- II- Encaminho à consideração superior.


Thais Mina Kusakari- Tcel. QOCBM
 Presidente da Comissão de Justiça do CBMPA

DESPACHO DO COMANDANTE GERAL

- I- Decido por:
- (☒) Aprovar o presente parecer;
- (☐) Aprovar com ressalvas o presente parecer;
- (☐) Não aprovar.

- II- À DAL/CPL para conhecimento e providências; e
- III- À AJG para publicação em Boletim Geral.


 Jayme de Avez **Benjo** – CEL. QOBM
 Comandante - Geral do CBMPA e Coordenador Estadual de Defesa Civil

ASSINADO ELETRONICAMENTE PELO USUÁRIO: JENNYFER MAYUMI CATETE SILVA (Lei 11.419/2006)
 EM 17/05/2023 10:52 (Hora Local) - Aut. Assinatura: 1A52AF5DCFCDD1134.EC7ED8A8A902D49F.BC08C6AB17330DB.2B8D41C7BDF281BD