



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

PARECER Nº 40/2022

PROCESSO: Pregão Eletrônico nº 001/2022 - Prefeitura de Carira/Se.

ORIGEM: Setor de Licitações e Contratos

ASSUNTO: Análise da minuta de edital, Modalidade Pregão, na forma eletrônica, nos termos da Lei nº 10.520/2002; subsidiada pela Lei nº 8.666/1993, e suas alterações; Lei Complementar nº 123/2006 e redação dada pela Lei nº 147/2014 e Decreto Municipal nº 120/2020.

OBJETO: Contratação de empresa especializada visando fornecimento parcelado de gêneros alimentícios em atendimento a demanda de merenda escolar no ano letivo de 2022 para atender a rede pública municipal de ensino do Município de Carira/Se.

CONCLUSÃO: Viabilidade Jurídica Condicionada.

DESTINO: Setor de Licitações e Contratos de Carira/Se.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Modalidade Pregão. Forma Eletrônica. Contratação de empresa especializada visando fornecimento parcelado de gêneros alimentícios em atendimento a demanda de merenda escolar no ano letivo de 2022 para atender a rede pública municipal de ensino do Município de Carira/Se. Análise Jurídica Prévia. **VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.** Recomendações.

I - RELATÓRIO

Cuida, o presente parecer, de consulta formulada pelo Setor de Licitações e Contratos Administrativos do Município de Carira/Se, referente ao procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, com vistas a contratação de empresa especializada visando fornecimento parcelado de gêneros alimentícios em atendimento a demanda de merenda escolar no ano letivo de 2022 para atender a rede pública municipal de ensino do Município de Carira/Se.

Acompanhou o processo, 01(um) volume, contendo, 212 (duzentos e doze) páginas: Capa de Identificação; Solicitação de Despesa (fls. 001/005);



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA

FOLHA: 234

RUBRICA: B

Termo de Referência (fls. 006/011); Tabela Estimativa de Preços Médios de Mercado (fls. 012/025); Pesquisa de Mercado em Banco de Preços (fls. 026/108); Declaração de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (fls. 109); Declaração sobre Aumento de Despesa (fls. 110); Autorização para Realização do Processo Licitatório/Contratação (fls. 111); Termo de Referência Retificado (fls. 112/123); Cardápio de Gêneros Alimentícios (fls. 124/141); Ata do Conselho de Alimentação Escolar - CAE (fls. 142); Justificativa da Contratação (fls. 143); Decreto Municipal nº 120/2020 - Regulamenta o Pregão Eletrônico no Município de Carira/Se (fls. 144/166); Decreto Municipal nº 456/2013 - Regulamenta os meios de comunicação de Licitações pelo Município de Carira/Se (fls. 167); Portaria nº 007/2022 - Designa Pregoeiro e Equipe de Apoio (fls. 168); Solicitação de Análise e Emissão de Parecer Jurídico (fls. 169) e Minuta do Edital (fls. 170/2012).

Na oportunidade, antes de adentrar no mérito, cumpre-nos informar que, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade do instrumento convocatório, mediante o exame prévio e conclusivo dos textos das Minutas dos Editais e seus anexos. Importante salientar também que, o exame do instrumento convocatório se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, e sobre aspectos de oportunidade e conveniência este de competência exclusiva do gestor público.

É o relatório. Fundamento e opino.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Versam os presentes autos a respeito da solicitação pelo setor de Licitações e Contratos (Pregoeira da Pasta), para análise prévia dos aspectos

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
FOLHA: 255
RUBRICA: [assinatura]

jurídicos da minuta de edital e seus anexos elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este parecer, portanto, tem o escopo de assistir à Administração no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

Dito isto, cumpre-nos esclarecer que a realização da atividade administrativa prescinde da celebração de contratos com particulares. Com efeito, de acordo com o quanto dispõe o art. 37, inciso XXI, da CF/88, a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública:

(...) que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Logo, podemos observar que, a legislação consagra a licitação como o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, através de condições assentadas em convocação própria, aliena, adquire ou loca bens e realiza obras ou serviços, escolhendo, dentre as propostas apresentadas, a mais vantajosa ou conveniente em função de critérios previamente instituídos.

O pregão consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002, para aquisição de bens comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º do referido diploma legal, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
FOLHA: 236
RUBRICA: [assinatura]

e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado.

O pregão é regido pela Lei nº 10.520/2002, o Decreto nº 3.555/2000 e, subsidiariamente, a Lei nº 8.666/93. Os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidas no art. 3º da Lei nº 10.520/2002, que assim dispõe:

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.

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos, e corresponder à real demanda da Administração, sendo inadmissíveis

[assinatura]



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades.

A lei nº 10.520/2002 em seu art. 3º, inciso I, determina também que a autoridade competente estabeleça, de modo motivado, as exigências de habilitação/qualificação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do futuro contrato.

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Em atendimento à exigência legal, o Termo de Referência fora juntado, inclusive na minuta de edital.

Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do ente, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Procuradoria avaliar especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração Municipal que verifique o cumprimento deste requisito.

Convém lembrar que o art. 7º, §4º da Lei nº 8.666/93, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal, a correta definição do



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
FOLHA: 218
RUBRICA: [assinatura]

objeto impõe a apresentação dos quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente.

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, especificações, etc...), possibilita a adequada pesquisa de preços, imposta pelo ordenamento jurídico.

A cotação de preços, deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade de mercado. **Para tanto, o Tribunal de Contas da União - TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.**

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitida eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.

Assim, para evitar distorções, *“além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”* (Vide Parecer n° 02/2012/GT359/PGF/AGU, item13).

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão TCU n° 1.782/2010 - Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão TCU n° 4.561 - 1° Câmara).



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Para fins de documentação, devem ser acostados aos autos sempre, como já cumprido, neste processo, servindo como recomendação:

1. A identificação do Servidor responsável pela cotação (AC-0909-10/07-1);
2. A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números e telefones (AC-3889-25/09-1);
3. Indicação dos Valores praticados (AC-2602-36/10-P) de maneira fundamentada e detalhada (AC-1330-27/08-P);
4. Data e local de expedição dos orçamentos apresentados (AC-3889-25/09-1).

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para avaliar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para acobertá-la.

Sobre este tema, o próprio TCU reiteradamente tem orientado aos órgãos e entidades da Administração, a realizarem a pesquisa de mercado utilizando, para tanto, mais de um parâmetro de consulta, como por exemplo, podemos observar no Acórdão TCU nº 2637/2015 - Plenário:

“As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cotação de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes” (Acórdão nº 2637/2015 - Plenário).

Dito isto, deverá a Administração Municipal de Carira/Se, utilizar mais de um parâmetro na realização da pesquisa de mercado, tais como: composição de custos unitários nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços; contratações similares feitas pela Administração Pública; dados de pesquisa publicada em mídia especializada; pesquisa direta com, no mínimo, 3



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

(três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail e pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (Instrução Normativa SEGES /ME nº 65/2021).

A estimativa da contratação, serve, também para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação do certame, uma vez que, o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

No caso vertente, as pesquisas de preços apresentadas, amoldam-se aos critérios exigidos pela legislação pertinente, sendo realizadas em Banco de Preços, sendo este, uma das formas de consultas de preço de mercado, mais indicados pela Doutrina, Instruções Normativas do Governo Federal e Jurisprudências do TCU.

No tocante à previsão de existência de recursos orçamentários, a Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente aos pregões, estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma, senão vejamos:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
FOLHA: 2/2
RUBRICA:

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

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: destaques

Sobre a questão, inclusive, Marçal Justen Filho é categórico ao afirmar que: *“Qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da previsão de recursos orçamentários. Assim se impõe em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, incs. I e II), somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista.”* (in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, p. 137).

Neste sentido, podemos observar que consta nos autos do processo licitatório sob análise (fls. 111), a indicação de recursos orçamentários (Dotação Orçamentária), para custear o(s) contrato(s) que vierem a ser celebrados com o montante de recursos necessários para realizar os respectivos pagamentos.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Sobre o julgamento das propostas de menor preço, impende destacar previsão legal do art. 4º, inciso X da Lei nº. 10.520/02:

“Art. 4º - A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

In omissis

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;”.

No que tange ao julgamento pelo tipo menor preço por item, imperioso mencionar Súmula 247 do Tribunal de Contas da União - TCU, que acabou por pacificar a necessidade de seu uso, *ipsis verbis*:

“SÚMULA Nº 247. É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”. destaquei

Assim, temos que o certame poderá ser formalizado sob a modalidade já referida, **PREGÃO ELETRÔNICO**, do tipo **MENOR PREÇO POR ITEM** possibilitando assim uma maior participação das licitantes interessadas, devendo-se tomar como parâmetro a minuta de instrumento convocatório acostado ao processo.

Quanto a análise legal, temos que o presente processo consta também a minuta do edital indicando as exigências constantes no art. 40 da Lei



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

nº. 8.666/93 c/c art. 4º da Lei nº. 10.520/02, bem como a documentação que os interessados deverão apresentar para serem considerados habilitados.

Verificando o edital, pode-se observar que o mesmo seguiu as cautelas recomendadas pela Lei nº. 10.520/02, com aplicação subsidiária da Lei nº. 8.666/93:

- I - Definição do objeto de forma clara e sucinta;
- II - Local a ser retirado o edital;
- III - Local, data e horário para abertura da sessão;
- IV - Condições para participação;
- V - Critérios para julgamento;
- VI - Condições de pagamento;
- VII - Prazo e condições para assinatura do contrato;
- VIII - Sanções para o caso de inadimplemento;
- IX - Especificações e peculiaridades da licitação

No que tange a Minuta de Contrato, verificamos que estão presentes todas as cláusulas necessárias, elencadas pelo Artigo 55 da lei 8666/93, estando em conformidade com a Legislação em vigor.

Sendo feitas as correções pertinentes, concluímos que, do ponto de vista jurídico, restará configurado a viabilidade do processo licitatório pretendido, estando preenchidos os requisitos do Artigo 40º da Lei nº 8666/93 e demais legislações pertinentes. Este dispositivo dispõe que:

“O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes (...)”

Neste ponto, convém chamar a atenção para a possibilidade de aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e

[assinatura]



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

penal, em caso de malversação da verba pública, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei n° 8.429/1992, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada pela Lei n° 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas), de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37/CF).

Registra-se, por fim, a necessidade de apor assinatura aos documentos: Solicitação de Despesa (fls. 001/005) pelo Secretário de Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer e do Prefeito Municipal; no Termo de Referência (fls. 006/011) e Termo de Referência Retificado (fls. 112/123) ratificação pela Autoridade Superior; assinatura do servidor responsável pela pesquisa de mercado (fls. 012/025); assinatura na Declaração Sobre aumento de despesa pela Autoridade Superior (fls. 110); na Autorização para Realização do Processo Licitatório do Ordenador de Despesa e do Secretário que demanda a contratação (fls. 111); e na Justificativa da Contratação pelo Secretário de Educação e do Prefeito (fls. 143).

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pela VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA da realização do procedimento licitatório, desde que cumpridas as recomendações acima e abaixo indicadas:

- a) a veracidade das informações e documentos anexados aos autos é de inteira responsabilidade da Administração Municipal;
- b) os agentes públicos serão responsabilizados administrativamente pelos danos causados à Fazenda Pública, caso tique comprovado



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

- o superfaturamento de preços, prejuízo de outras sanções civis, e criminais cabíveis;
- c) necessidade de apor assinatura aos documentos de fls. 001/005; fls. 006/011; fls. 112/123; fls. 012/025; fls. 110; fls. 111; e fls. 143.
 - d) é necessária a autenticidade de toda a documentação juntada aos autos, nos termos do art. 32, "caput", da Lei nº 8.666/1993. Estende-se a outros documentos que não os habilitatórios, bem como a sua atualização;
 - e) o resumo do instrumento convocatório deverá ser previamente publicado no Sítio Oficial do Município, no Diário Oficial do Município e no Sítio do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe;
 - f) Por fim, vale ressaltar que os documentos exigidos no Item "DA HABILITAÇÃO" devem ser estritamente os previstos no art. 27, e seguintes da Lei nº 8.666/1993;

Assim, concluo pela possibilidade condicionada de abertura e consecução da presente licitação, atendidas as recomendações constantes neste *dictamen*, devendo ainda, a Comissão Permanente de Licitação observar, a disponibilidade do Edital aos interessados com a antecedência mínima determinada por lei, e as publicações de estilo.

Registra-se por fim, que a análise consignada neste parecer se ateuve às questões jurídicas, observadas na instrução processual, e principalmente, na minuta de edital e seus anexos, nos termos do art. 10, § 1º da Lei nº 10.480/2002, c/c o parágrafo único do art. 38 da lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito da análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, com aqueles de ordem financeira ou orçamentária,



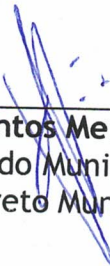
**ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA**

cuja exatidão deverá ser verificada pelos responsáveis e autoridade competente desta Administração Municipal.

É o parecer, *sub censura*.

Remeto a elevada consideração da Autoridade superior.

Carira/SE, 08 de fevereiro de 2022



Willian Santos Mendonça
Procurador Geral do Município de Carira
OAB/SE nº 7.140/Decreto Municipal nº 006/2021