



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

PARECER Nº 31 /2022

PROCESSO: Pregão Eletrônico nº 002/2022

ORIGEM: Comissão Permanente de Licitação - CPL

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 para o fornecimento parcelado de Kit natalidade, atendendo assim às necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social do município de Carira/Se.

CONCLUSÃO: Viabilidade Jurídica Condicionada.

DESTINO: Setor de Licitações de Carira/Se.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Modalidade Pregão. Forma Eletrônica. Tipo Menor Preço Por Item. Contratação de empresa especializada para o fornecimento parcelado de Kit natalidade, atendendo assim às necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social do município de Carira/Se. Análise Jurídica Prévia. **VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.**

I - RELATÓRIO

Cuida, o presente parecer, de consulta formulada pela Comissão Permanente de Licitação do Município de Carira/Se, referente ao procedimento licitatório, na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço por item para a **contratação de empresa especializada para o fornecimento parcelado de Kit natalidade, atendendo assim às necessidades do Fundo Municipal de Assistência Social do município de Carira/Se.**

Acompanhou o processo, **01 (um) volume, contendo, 71 (setenta e uma) páginas:** Capa de Identificação (Fls. 00); Solicitação de Abertura de Procedimento Licitatório pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (fls. 001/002); Pesquisa de Mercado (fls. 003/009); Solicitação de Despesa (fls. 010); Tabela Referencial de Preços Estimados (fls. 11); Declaração sobre a Estimativa de Impacto Orcamentário (fls. 012). Declaração sobre Aumento de Despesa (fls. 013):



FOLHA: 02
DATA: 12/01/2022

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

007/2022 (fls. 047) Ofício para análise e emissão de Parecer Jurídico (fls. 048) e Minuta do Edital (fls. 049/071).

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.

Por fim, vale ressaltar que os preços estimados do objeto a serem contratados através da presente licitação, não se mostra tarefa afeta a este órgão de assessoramento jurídico, motivo pelo qual, não será objeto de análise.

É o relatório. Fundamento e opino.

II - FUNDAMENTAÇÃO

O processo foi remetido a esta Procuradoria para análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital 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



FOLHA: 79
CARIRA: 88

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

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.

A licitação, no conceito de Hely Lopes Meireles (2009), é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. É o procedimento administrativo utilizado para a contratação de serviços ou aquisição de produtos pela Administração Pública direta e indireta.

O procedimento licitatório tem como objetivo a realização, na prática, dos princípios da Administração Pública, quais sejam: legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, oportunizado à Administração a aquisição, a venda ou a prestação de serviço de forma vantajosa, ou seja, menos onerosa e com a melhor qualidade possível.

A modalidade pregão é regida pela Lei nº 10.520/2002, regulamentada pelo Decreto nº 3.555/2000, e pelo Decreto Municipal nº 120/2020, que disciplina o Pregão eletrônico no município de Carira/Se, aplicando-se subsidiariamente, a Lei nº 8.666/93.

A modalidade licitatória escolhida foi o **Pregão**, que consiste na 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 e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, nele não há limite de valor estimado na contratação, além de concentrar todos os atos em uma única sessão, conjugando propostas escritas e os lances durante a sessão, e, por fim, mas não menos importante, possibilita a negociação entre o pregoeiro e o proponente que ofertou



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

Os requisitos a serem observados na fase preparatória do Pregão encontram-se 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. destaquei

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

Neste ponto, convém mencionar que a competência para justificar e ratificar a necessidade da contratação é da autoridade superior que ordena e autoriza o procedimento licitatório, que neste caso, será a Secretária do Fundo Municipal de Assistência Social de Carira/Se, devendo a Justificativa da Contratação (fls. 21/22) ser corrigida para constar a ratificação da autoridade competente do FMAS e não apenas, da Diretora de Proteção Social.

Também não consta nos autos do processo de contratação, a



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

licitatório pela Autoridade Competente, torna-se irregular a abertura da fase externa deste certame. Devendo, portanto, ser providenciada!

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 clausula do futuro contrato.

Outro ponto, que merece destaque nesta modalidade, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, é que permite um maior número de contratações, posto que se adéquem à definição de bem comum estabelecida no parágrafo único do art. 1º da mencionada Lei nº 10.520/02, e, também, frente à economia que essa modalidade proporciona, **já que esta modalidade estabeleceu como único critério de julgamento o tipo “Menor Preço”, de acordo com o disposto no art. 4º, X da mesma Lei.**

Quanto tipo de licitação eleito “menor preço por item” a luz do art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/93, a Administração deve promover a divisão do objeto em itens, quando disso resultar aumento da competitividade entre os interessados e for ela economicamente e tecnicamente mais viável, senão vejamos:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Ressalte-se ainda, que o Tribunal de Contas da União, por meio da **Súmula nº 247**, pacificou o entendimento pelo critério de julgamento por item, seguinte entendimento:



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

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

Desta feita, o Tribunal de Contas da União demonstra a obrigatoriedade que a licitação seja procedida por item sempre que econômica e tecnicamente viável, cabendo a Administração, justificadamente, demonstrar a vantajosidade da opção feita.

Registramos que o critério de julgamento disposto na minuta de edital sob análise é o “Menor Preço por Item”. Neste sentido, faz-se necessário a correção do Anexo I do Instrumento Convocatório, no tocante aos itens, constantes na Tabela do Item 1.1, não devendo permanecer agrupados, como se encontra, uma vez que, não existe nos autos da contratação, justificativa ratificada pela autoridade competente, que demonstre a vantajosidade da aquisição unificada de itens diversos em um mesmo grupo.

Para o TCU a adjudicação por preço global de grupo de itens, restringe ao universo de participantes, fere o princípio da competitividade, e aumenta os riscos de contratação antieconômica e a ocorrência de jogo de planilha.

Outro aspecto importante, encontra-se no Decreto Federal nº 10.024/2019, nos termos do art. 1º § 3º, toda a aquisição de bens e contratação de serviços comuns, incluídos serviços comuns de engenharia, utilizando recursos de transferências voluntárias da União terá de adotar a modalidade do pregão eletrônico.

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



FOLHA: 2
PÁGINA: 8

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

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. destaquei

Deste modo, se houver o custeio da contratação em comento, com participação recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, **a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica é obrigatória.**

Neste sentido, podemos asseverar, que existe a possibilidade de transferência de verbas da União para a contratação em tela, pois, consta na justificativa da contratação a seguinte redação: ***“Considerando a Portaria MC nº 580, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as transferências de recursos do Ministério da Cidadania, na modalidade Fundo a Fundo, oriundos de emenda parlamentar, de programação orçamentária própria e de outros que vierem a ser indicados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social”***.

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 incumbi 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 objeto impõe a apresentação dos quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada,



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

Ressalta-se que, 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 - 1º Câmara).

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).



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

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 cesta 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 (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 e os orçamentos apresentados, respectivamente, amoldam-se aos critérios exigidos, pela legislação pertinente.

No tocante à previsão de existência de recursos orçamentários, a Lei nº



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

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 penal, em caso de malversação da verba pública, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei nº 8.429/1992, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada pela Lei nº 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).

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 o



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

Estende-se a outros documentos que não os habilitatórios, bem como a sua atualização;

- d) juntar aos autos da contratação documento que evidencie a autorização da realização do procedimento da contratação pela Autoridade Superior do FMAS;
- e) juntar a justificativa da contratação devidamente ratificada pela autoridade competente que solicita e autoriza a realização do procedimento licitatório;
- f) alterar o Anexo I do edital, não devendo os itens a serem adquiridos permanecerem agrupados, como se encontra, uma vez que, não existe nos autos da contratação, justificativa ratificada pela autoridade competente, que demonstre a vantajosidade da aquisição unificada de itens diversos em um mesmo grupo, nos termos da Súmula 247 do TCU;
- g) o resumo do instrumento convocatório deverá ser previamente publicado no Sítio Oficial do Município, no Diário Oficial do Município e da União e no Sítio do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe;
- h) 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 ateve 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



FOLHA: 02

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

É o parecer, *sub censura*.

Remeto a elevada consideração da Autoridade superior.

Carira/SE, 02 de fevereiro de 2022

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