



Parecer nº 94/2021.

Assunto: Análise de Minuta de Edital.

Referência: Processo Administrativo nº 06.007/2021 (Pregão Eletrônico nº 48/2021).

Interessados: Companhia Autônoma de Águas, Esgotos e Saneamento de Itinga do Maranhão.

EMENTA: Exame prévio da minuta do edital de licitação e minuta contratual para efeitos de cumprimento ao parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/93. Constatação de regularidade. Análise.

**1 - RELATÓRIO**

Trata-se de Processo Administrativo nº 06.007/2021, encaminhado a esta assessoria jurídica para exame e parecer, versando sobre licitação na modalidade Pregão Eletrônico nº 48/2021 - CPL, TIPO MENOR PREÇO POR ITEM, PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, CUJO OBJETO É A AQUISIÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA COMPANHIA AUTONOMA DE AGUAS, ESGOTO E SANEAMENTO DO MUNICÍPIOS DE ITINGA DO MARANHÃO/MA. Tal como informado no Documento de Formalização de Demanda, firmado pela **Diretora Presidente**.

Os autos contêm, até aqui, 229 (duzentos e vinte e nove) folhas.

## PREFEITURA MUNICIPAL DO ITINGA DO MARANHÃO

Para instruir o feito administrativo, foram juntados os seguintes documentos:

- a) Abertura do processo administrativo, devidamente numerado.
- b) Memorando da Companhia Autônoma de Águas, Esgotos e Saneamento de Itinga do Maranhão, manifestando interesse em participar do Processo de Registro de Preço em análise, que pode gerar a despesa no valor total de R\$ 72.316,11 (setenta e dois mil, trezentos e dezesseis reais e onze centavos);
- c) Autorização da Sra. Diretora Presidente autorizando a abertura de licitação;
- d) Documentos pessoais, diplomação e posse do Prefeito Municipal de Itinga do Maranhão/MA;
- e) Decretos e Portarias, onde o Prefeito de Itinga do Maranhão, nomeia a Diretora Presidente da Caesi;
- f) Decreto que autoriza a CPL e o Pregoeiro da Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão, para as contratações;

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO

Em seguida, e por força do disposto no parágrafo único do art. 38 da lei nº 8.666/93, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica, para análise da nova minuta de edital e do contrato.

Conforme os ensinamentos de Gustavo Henrique Pinheiro Amorim, os advogados públicos devem prestar apenas a consultoria jurídica, ou seja, possuem legitimidade para manifestarem-se somente quanto à legalidade da ação administrativa, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, porque tais dizem respeito ao mérito do ato administrativo, matéria de competência do administrador público, e não do procurador que lhe dá aconselhamento jurídico (O advogado público na função consultiva, os pareceres jurídicos e a responsabilidade deles decorrente. In: BOLZAN, Fabrício; MARINELA, Fernanda (orgs.). *Leituras complementares de direito administrativo: advocacia pública*. 2. Ed. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 325).

Nesse sentido, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe, a este assessor jurídico, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É o breve relatório dos fatos.

## II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### I. DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PREGÃO

Quanto à formalização do processo de licitação, percebe-se que ele foi devidamente numerado, em consonância com o disposto no artigo 38, *caput*, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O pregão por sua vez é regido pela Lei nº 10.520/2002, e no âmbito do Município de Itinga do Macanhão pelo Decreto Municipal nº 639/2012, anexado ao feito administrativo, e subsidiariamente, pela Lei nº 8.666/93.

Os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidos no art. 3º da Lei nº 10.520/2002, que assim dispõe:

1 - 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 inadimplimento 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, elaborados 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.

A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame.

## 2. Da justificativa da contratação

## PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO

Nos autos, a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação e dos benefícios dela resultantes, foi vazada no Termo de Referência. - Da justificativa.

Sobre a justificativa da necessidade da contratação, extrai-se também, da legislação de regência, tratar-se de ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração), a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam.

Verifica-se ainda que a chancela da autoridade competente, no caso, a **Companhia Autônoma de Águas, Esgotos e Saneamento de Itinga do Maranhão**, Ordenador de despesas, à justificativa apresentada encontra-se no Termo de Referência, de modo que se pode considerar atendida a exigência normativa neste quesito, ao menos no que tange aos seus aspectos jurídico-formais.

A Lei nº 10.520/2002 (art. 3º, 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 inadimplimento e as cláusulas do futuro contrato. Estes quesitos foram atendidos no Termo de Referência.

3. Do Termo de Referência e da definição do objeto

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 e o orçamento estimativo. 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, foi juntado nos autos o Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida, devidamente aprovado através de Autorização da Sra. Diretora da Companhia Autônoma de Águas, Esgotos e Saneamento de Itinga do Maranhão, nomeada pelo Prefeito Ordenadores de Despesas.

Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.

Para a helitude da competição, cumpre também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não

incumbe à Assessoria Jurídica avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

4. Da pesquisa de preços e do arcamento estimado

É cediço que a pesquisa de preços é indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação e estabelece o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar.

O objetivo da pesquisa de preços é materializar o princípio da economicidade na contratação de serviços pela Administração Pública, daí a sua imprescindível importância.

A título de exemplo, o art. 3º, III, da Lei 10.520/02, estabelece que, na fase interna do pregão, a Administração Pública deve fazer uma estimativa de preços dos bens ou serviços a serem licitados, com base em pesquisa de preços de mercado.

Ainda sobre a pesquisa de preços de mercado, vale ressaltar a importância dela para a estimativa do preço do objeto do procedimento licitatório, recomendando-se, portanto, que se faça uma pesquisa de preços parametrizada, ampla e atualizada, que reflita, efetivamente, o preço praticado no mercado.



Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União - TCU determinou a uma entidade federal que, quando da realização de licitação ou dispensa, procedesse a consulta de preços correntes no mercado consubstanciada em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados aos processos de contratação (item 36.1.1. TC- 011.856/2003-2, Acórdão 1.584/2005-TCU-2ª Câmara).

No mesmo sentido: Acórdão 1861/2008 Primeira Câmara. Conforme entendimento sedimentado no TCU, é necessária a "realização de ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, em harmonia com os arts. 7º, § 2º, inciso III, e 43, IV e V, todos da Lei n.º 8.666/1993" (Acórdão 1.182/2004-Plenário).

Com suporte nessa pesquisa de preços, a Administração concluiu que o valor total estimado global para a contratação é de R\$ 72.315,11 (setenta e dois mil, trezentos e dezesseis reais e onze centavos). Portanto, amoldam-se aos critérios exigidos, quanto aos seus aspectos formais.

### 3. Das Exigências de Habilitação

PREFEITURA MUNICIPAL DO ITINGA DO MARANHÃO

A Lei nº 10.520/02 determina que a habilitação far-se-á com a verificação de que "o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira". Tal regra consta do Termo de Referência e da Minuta do Edital.

6. Dos critérios de Aceitação das Propostas

Outra exigência da Lei nº 10.520/2002 é que a autoridade competente defina os critérios de aceitação das propostas feitas pelos licitantes (art. 3º, I).

A regra, portanto, é a previsão no instrumento convocatório de que não serão aceitas propostas com valores incompatíveis com os estimados para aquisição ou contratação.

No caso em tela, conforme o termo de referência e a minuta do edital o julgamento será com base no **MENOR PREÇO ITEM**.

Do exame da minuta de edital, com o título **DO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS**, verifica-se satisfeita a recomendação tocante aos critérios de aceitação das propostas.

### 7. Dos recursos orçamentários

A Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente aos pregões, estabelece que a realização de licitação dependa da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes da aquisição de bens, obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

Por outro lado, consta da Minuta do Edital, que na licitação pelo sistema de registro de preços não é necessário indicar dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, nos termos do art. 7º, § 2º, do Decreto Federal nº 7.892/2013.

Por sua vez, a Controladoria Geral da União, na obra Sistema de Registro de Preços, perguntas e resposta, Brasília 2014, esclarece a indagação se é necessária a indicação de recursos orçamentários no edital de licitação para registro de preços, na seguinte forma:

*"Não. É uma das vantagens em se utilizar o SRP nas contratações públicas. O § 2º, art. 7º, do Decreto nº 7.892/2013 traz a seguinte regra:  
Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993.*

PREFEITURA MUNICIPAL DO TINGA DE ALACANHÃO

ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

[...]

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.”

“No mesmo sentido, a Orientação Normativa AGU Nº 20, de 01 de abril de 2009 dispõe que “na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato”.

Portanto, considerando que a característica mais diferenciada do Sistema de Registro de Preços da sistemática tradicional de licitação seja a de que o SRP faz uma prévia seleção de um fornecedor para uma necessidade que ainda não é presente, mas que tem possibilidade de vir a acontecer e, ocorrendo no futuro, a Administração chamará a empresa com o preço registrado para suprir a necessidade.

É exatamente porque não há, no sistema de registro de preços obrigatoriedade de contratar é que a doutrina sempre entendeu que a indicação da disponibilidade orçamentária a que se refere o artigo 14 da Lei 8.666/93 só deveria ser obrigatória no momento da efetiva contratação e não quando da abertura da licitação.

Cumpra advertir, por oportuno, que, para despesas que advirão do certame, ao tempo da contratação, no afimiente a emissão de empenhos, deve ser observada a regra prevista no art. 60, da Lei nº 4.320/64.

#### 8. Autorização para a abertura da licitação

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação, prevista no art. 7º, inciso I, do Decreto Municipal nº 639/2012.

No presente caso, tal exigência foi cumprida quando se observa a Autorização pelo Sr. Secretário Gerenciador, autorizando a abertura do procedimento licitatório.

#### 9. Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores da Prefeitura

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO

Municipal de Itinga do Maranhão, cujas atribuições incluem 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. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

Nos autos, consta a designação do pregoeiro, publicação do Decreto nº 058/2021, que nomeia a equipe responsável por processar as licitações e o Certificado de capacitação do Pregoeiro, em atendimento à prescrição legal.

Também deve ser designada, pela mesma autoridade, uma equipe para apoiar o pregoeiro em suas atividades, integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente da Prefeitura de Itinga do Maranhão. Parece-se preenchido este requisito.

#### 10. Da Opção Pelo Pregão Eletrônico

Consta dos autos Ata de Justificativa, firmada por todas as Secretárias interessadas na licitação manifestando e justificando a opção da Administração pelo Pregão Eletrônico.

Inicialmente observamos que o certame em tela é regido pelo Decreto Municipal nº 039/2012, que traz no § 1º do art. 3º, a seguinte redação:

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO

“§ 1º Dependerá de regulamentação específica a utilização de recurso eletrônicos ou de tecnologia de informação para a realização de licitação na modalidade de Pregão.”

Diante de tal feita, o âmbito do Município de Itinga do Maranhão já possui estrutura e condições suficientes para utilização do Pregão Eletrônico.

11. Da Minuta do Edital e seus Anexos

Segundo o art. 20, incisos VIII e IX do Decreto Municipal nº 039/2012, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de Edital e seus anexos, dentro os quais a Minuta do Contrato.

12. Do Sistema de Registro de Preços

Com efeito, a Lei 8.666/93 é clara ao dispor no artigo 7.º, § 4.º, que é vedada a inclusão no objeto da licitação o fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Quando se a contratação visar a fornecimento ou prestação de serviços de quantitativo incerto ou ainda contratações frequentes, a Administração deverá utilizar o Sistema de Registro de Preços, nos termos do artigo 15, inciso II e parágrafos, da Lei 8.666/93, e

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO

artigo 3.º, inciso IV, do Decreto 7.892/2013, que regulamenta o aludido sistema de contratação:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

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 ou 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 a programas de governo; ou

IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Além dessa hipótese, o decreto regulamentador também admite a utilização do Sistema de Registro de Preços quando:

a) houver necessidade de contratações frequentes;

b) for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;



PREFEITURA MUNICIPAL DE TINGA DO MATARÃO

c) for conveniente contratar o objeto para atender a mais de um órgão ou entidade, ou a programa de governo.

De fato, o Sistema de Registro de Preços é procedimento que atende à impossibilidade de quantificação exata dos bens/serviços que a Administração pretende contratar, não a obrigando a fazê-lo, isto é, feita-se uma quantidade sem implicar o dever de adquiri-la (Art. 15, § 4.º, da Lei 8.666/93). Assim, a Administração pode estimar o quantitativo sem muito rigor.

Ademais, o Sistema de Registro de Preços agiliza a forma de aquisição de bens/serviços pela Administração Pública, possibilitando a contratação parcelada, conforme sua necessidade, a preços previamente fixados.

Deve ser realizado, no caso de registro de preços, certame licitatório na modalidade concorrência ou pregão, precedido de ampla pesquisa de mercado.

Durante a vigência da ata, havendo necessidade do objeto licitado, basta ao órgão, ou entidade tomar as medidas necessárias para formalizar a requisição, ou seja, verificar se o preço registrado continua compatível com o de mercado e providenciar o empenho da despesa. Se for o caso, assinar o termo de contrato. Os procedimentos de contratação tornam-se ágeis com o SRP.

Outra vantagem do sistema do registro de preços é evitar o fracionamento da despesa, pois a escolha da proposta mais vantajosa já foi precedida de licitação nas modalidades concorrência ou pregão, não restritas a limite de valores para contratação.

O Sistema de Registro de Preços admite ainda a figura do "exone", isto é, uma entidade pública realiza uma licitação via sistema de registro de preços e a ata em que os preços foram registrados poderá ser utilizada por outros entes públicos, desde que, respeitados os limites impostos no Decreto nº 7.892/2013.

### 13. Da Vigência do Contrato

Todo contrato administrativo elaborado pela Administração pública deve conter, além das cláusulas essenciais, as seguintes informações:

- Nome do órgão ou entidade da Administração e de seu representante, espaço para inserção dos dados do futuro vencedor do certame que executará o objeto do contrato e de seu representante, finalidade ou objeto do contrato, número do processo da licitação e sujeição dos contratantes às normas da Lei nº 8.666, de 1993;
- Obrigações da contratada;
- Obrigações do contratante;
- Prazo da vigência do contrato;
- Preço e condições de pagamento;
- Classificação orçamentária;

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO

- Penalidades;
- Da responsabilidade civil;
- Prazo e condições de fornecimento;
- Do recebimento e da atestação;
- Da fiscalização do contrato;
- Critério de reajuste de preços;
- Subcontratação;
- Do equilíbrio econômico financeiro;
- Da rescisão do contrato;
- Do cronograma de desembolso;
- Casos omissos
- Cláusula declarando o foro competente a cidade de Itinga do Maranhão, art. 55, § 2º, da Lei nº 8.666/93;

Neste diapasão, citamos a lição de José dos Santos

Carvalho Filho:

"Constituem cláusulas essenciais dos contratos administrativos aquelas indispensáveis à validade do negócio jurídico. As cláusulas que não têm esse condão, e que variam em conformidade com a natureza do contrato, são consideradas *acidentais*." (Manual de Direito Administrativo, 3ª edição, Atlas, pag. 159).

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALEXANDRIA DO MARANHÃO

Assim, quanto a Minuta do Contrato, observa-se que contém os requisitos mínimos exigidos no artigo 55 da Lei nº 8.666/91, necessários ao termo de ajuste.

14. Da Publicidade

Registre-se, ainda, que a publicidade é princípio da Administração Pública (CF, art. 37, caput). O legislador fixou um termo mínimo de publicidade para a divulgação dos editais. No caso do Pregão, o limite é de oito dias úteis, conforme dispõe o art. 4º, inc. V, d a Lei nº 10.520/02. Assim, indicamos à Pregoeira observar a contagem dos referidos prazos, para cumprimento do preceito legal.

**III - CONCLUSÃO**

Inicialmente, alertamos quanto à necessidade de comunicação da licitação ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, nos termos da IN TCE/MA Nº 34/2014, com a inclusão no processo, do comprovante de envio desta comunicação.

Caso a contratação seja formalizada, que a Controladoria Geral do Município, órgão responsável pelo controle interno, antes do empenho e/ou liquidação da obrigação, verifique e ateste se todas as exigências legais foram atendidas, como condição para empenho e/ou liquidação da obrigação.