



Parecer nº 128/2022.

Processo Recebido em 02/12/2022

Assunto: Análise de Minuta de Edital.

Referência: Processo Administrativo n.º 08.026/2022 (Pregão Eletrônico n.º 055/2022).

Interessados: Secretaria Municipal de Educação e Esportes 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 n. 8.666/93. Constatação de regularidade. Análise.

I - RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo nº 08.026/2022, encaminhado a esta assessoria jurídica para exame e parecer, versando sobre licitação na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 055/2022 -CPL, REGISTRO DE PREÇO / TIPO MENOR PREÇO POR ITEM, CUJO OBJETO É O FORNECIMENTO DE MERENDA ESCOLAR, VISANDO ATENDER DEMANDA DA SECETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E ESPORTES DE ITINGA DO MARANHÃO/MA.**

Os autos contêm, até aqui, 297 (duzentos e noventa e sete) folhas.

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



299
h

- a) Abertura do processo administrativo, devidamente numerado;
- b) Ofício dos Ordenadores de Despesas, solicitando autorização para abertura do procedimento em análise, que pode gerar a despesa no valor total de **R\$ 3.713.540,30 (três milhões, setecentos e treze mil, quinhentos e quarenta reais e trinta centavos).**
- c) Despacho dos Ordenadores de Despesas, autorizando a abertura de licitação;
- d) Documentos pessoais, diplomação e posse do Prefeito Municipal de Itinga do Maranhão/MA;
- e) **Lei Municipal nº 431 de 2022**, que
Dispõe sobre a designação de ordenadores de despesas, suas atribuições e dá outras providências;
- f) **Decreto 010 de 2021**, onde o Prefeito de Itinga do Maranhão, nomeia a Sra. Secretária de Educação e Esportes de Itinga do Maranhão – MA;



h) Termo de Referência, devidamente assinado pelo servidor responsável pela elaboração;

g) Declaração dos Ordenadores de Despesas assinado pelo servidor responsável pela elaboração;

i) Despacho dos gestores, aprovando o Termo de Referência;

j) Planilha com orçamentos

k) Pesquisa de preços (orçamentos);

l) Recebimentos de Orçamentos e Orçamentos;

m) Ata de justificativa licitação não exclusiva para micro e pequenas empresas;

n) Cópia integral e publicação no diário oficial do Estado do Maranhão do Decreto Municipal nº 039/2012, que aprovou o regulamento para a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e



301

2

serviços comuns, no âmbito do Município de Itinga do Maranhão;

o) Declaração do gestor informando que dois membros da comissão julgadora são efetivos, nos termos do art. 51, da Lei nº 8.666/93;

p) **Decreto nº 001/2022**, de designação do Pregoeiro e de sua equipe de apoio, publicação do Decreto no Diário Oficial do Estado do Maranhão e Certificado de Capacitação do Pregoeiro;

q) Minuta de edital do Pregão Presencial, acompanhada de seus anexos;

r) Minuta do Contrato;

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



302
h

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, Fabricio; 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 esta assessora jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à 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

1. 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.



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

303
L

O pregão por sua vez é regido pela Lei nº 10.520/2002, e no âmbito do Município de Itinga do Maranhão pelo Decreto Municipal nº 039/2012, 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:

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, elaborados pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - A autoridade competente designará, dentre os



309
h

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

Nos autos, a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação e dos benefícios dela resultantes, foi vazada no Termo de Referência, item 2 – 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, as **Secretaria Municipal de Educação e Esportes**



do Município de Itinga do Maranhão/MA da Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão, ordenadores de despesas conforme Decretos supra mencionados, anexado aos autos, 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 inadimplemento 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, à 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



306

L

aprovado através de Despacho pelas autoridades competentes, que no caso são as **Secretaria Municipal de Educação e Esportes do Município de Itinga do Maranhão/MA**, nomeados pelo Prefeito Ordenadores de Despesas, através dos já referidos **Decretos**.

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 licitude da competição, impende 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 orçamento 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



307
L

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 sentir, o Tribunal de Contas da União - TCU determinou a uma entidade federal que, quando da realização de licitação ou dispensa, procedesse à 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-2º Câmara).

No mesmo sentido: Acórdão 1861/2008 Primeira



308
L

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 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 para a contratação é de **RS 3.713.540,30 (três milhões, setecentos e treze mil, quinhentos e quarenta reais e trinta centavos)**. Portanto, amoldam-se aos critérios exigidos, quanto aos seus aspectos formais.

5. Das Exigências de Habilitação

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 Garantido 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



309
L

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 POR 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

Por se tratar de processo licitatório sobre o Regime de Registro de Preços, não é necessário a indicação de dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, nos termos do artigo 7º., parágrafo 2º. Do Decreto Federal no. 7.892/2013.

8. Autorização para a abertura da licitação



310
L

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 039/2012.

No presente caso, tal exigência foi cumprida à fls. 219 do processo administrativo, onde se observa Despacho firmado pela Ordenadora de Despesas, 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 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 001/2022**, que nomeia a equipe responsável por processar as licitações e o Certificado de capacitação da Pregoeira 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. Percebe-se preenchido este requisito nos autos.

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:

“§ 1º Dependerá de regulamentação específica a utilização de recurso eletrônicos ou de tecnologia da 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.

312
L

11 - Da Minuta do Edital e seus Anexos

A análise da minuta de edital será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, ou seja, a Lei nº 10.520/2002, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e atualizações; Lei Complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014 e Decreto Municipal nº 039/2012.

Analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital verificou-se que este atende as exigências do Caput do artigo 40 da Lei 8.666/93, pois informa com clareza e objetividade o número de ordem em serie anual **055/2022**, Secretaria Municipal de Educação e Esportes do **Município de Itinga do Maranhão/MA**, como repartições interessadas, a modalidade Pregão Eletrônico como sendo a adotada por este edital, ademais o critério de julgamento ou tipo de licitação **menor preço POR ITEM**, faz menção a legislação aplicável ao presente edital, porém ao indicar a data, horário e local onde serão recebidos os envelopes de documentação e proposta, este deixa apenas a lacuna para ser preenchida no edital definitivo.

Prosseguindo a análise, verificamos que o item "1" da Minuta destaca com clareza o objeto desta licitação, qual seja, **O FORNECIMENTO DE MERENDA ESCOLAR, VISANDO ATENDER DEMANDA DA SECETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E ESPORTES DE ITINGA DO MARANHÃO/MA** e no seu



termo de referência informa, detalhadamente, a especificação dos produtos que serão licitados, com os quantitativos exigidos por esta secretaria.

Atendendo o inciso VIII, do art. 40 da Lei nº 8.666/93, está previsto no edital nas disposições gerais, o acesso às informações, tais como locais e acesso dos meios de comunicação em que serão fornecidas informações e esclarecimentos relativos à licitação.

Ademais o edital relaciona as condições gerais para participação do certame, impedimentos constante no item "4".

Para participação nesta licitação, o edital prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes, estas exigências estão previstas nos art. 27 a 31 da Lei 8.666/93 e se encontram nesta minuta de edital no item 12 – Da habilitação, com habilitação jurídica, regularidade fiscal, regularidade trabalhista, qualificação econômica financeira e qualificação técnica, estando portanto respeitadas as exigências do inc. XIII, do art. 4º da Lei nº 10.520/2002 e arts. 27 a 31 da Lei de Licitações.

No caso em tela, por se tratar de Regime de Registro de Preço, nos termos do Decreto Federal no. 7.892/2013, artigo 7º, parágrafo 2º, não se faz necessário indicar dotação orçamentária.

No que se refere às penalidades, o edital apresenta o rol de infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado



para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais, estando presente no edital no item – “Das penalidades”, que trata das sanções administrativas, obedecendo ao inc. III, do art. 40 da Lei nº 8.666/93.

Desta forma, entendemos que, sem cobrança excessiva e desnecessária, estão presentes os requisitos exigidos pelos artigos 27 a 31, bem como o artigo 40, da Lei no. 8.666/93, que permitem, formalmente, que esteja apto para a produção dos seus efeitos.

Portanto, nos termos do 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, dentre os quais a Minuta do Contrato o que foi atendido como verificado dos autos.

12 - Da Minuta do Contrato

No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas pelo art. 55 da Lei nº 8.666/93. O Anexo IV, do edital em análise, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: 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, Penalidades, Da responsabilidade civil, Da fiscalização do contrato, Critério de reajuste de



315
h

preços, Subcontratação, Da rescisão do contrato, Do equilíbrio econômico financeiro, Do cronograma de desembolso, Casos omissos e Cláusula declarando o foro competente a cidade de Itinga do Maranhão.

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. 31ª edição. Atlas, pag. 159).

Assim, quanto a Minuta do Contrato, observa-se que contêm, os requisitos mínimos exigidos no artigo 55 da Lei nº 8.666/93, necessários ao termo de ajuste.

13 - 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, da Lei nº 10.520/02. Assim, deve o Pregoeiro observar a contagem dos prazos, para cumprimento do preceito legal.



316
L

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 N° 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.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateu às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei n° 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Assessoria Jurídica os elementos técnicos pertinentes ao certame, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Prefeitura Municipal de Itinga do Maranhão.

Ante o exposto, considerando os aspectos formais do instrumento convocatório, entendemos que a minuta do edital quanto à minuta do contrato do **PREGÃO ELETRÔNICO SOB REGIME DE REGISTRO DE PREÇOS. N° 057/2022-CPL, TIPO MENOR PREÇO POR ITEM, CUJO OBJETO É O FORNECIMENTO DE MERENDA ESCOLAR, VISANDO ATENDER DEMANDA DA SECETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E ESPORTES DE ITINGA DO MARANHÃO/MA**, atende aos princípios norteadores do processo de licitação.



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

317
L

Concluída a análise, encaminhem-se os autos ao setor de origem, para as providências cabíveis.

O presente parecer é composto por 20 (vinte) laudas.

Itinga do Maranhão - MA, 02 de dezembro de 2022.

Helaynne Dâmaris Silva Oliveira
Assessora Jurídica – OAB/MA nº 19.527