



Parecer nº 129/2023.

Processo Recebido em 11/12/2023

145

Assunto: Análise de Minuta de Edital.

Referência: Processo Administrativo n.º 08.023/2023 (Pregão Eletrônico n.º 042/2023).

Interessado: 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 08.023/2023, encaminhado a esta assessoria jurídica para exame e parecer, versando sobre licitação na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 042/2023 -CPL, REGISTRO DE PREÇO / TIPO MENOR PREÇO POR ITEM, CUJO OBJETO É A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE LIVROS DIDÁDICOS DESTINADOS AOS ALUNOS DO 1º AO 9º ANO E E.J.A. DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ITINGA DO MARANHÃO/MA.**

Os autos contêm, até aqui, 144 (cento e quarenta e quatro) folhas.

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

- a) Abertura do processo administrativo, devidamente numerado;



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

- 146
- b) Ofício do Ordenador de Despesa solicitando autorização para abertura do procedimento em análise, que pode gerar a despesa no valor total de **R\$ 9.016.170,04 (nove milhões, dezesseis mil, cento e setenta reais e quatro centavos).**
- c) Despacho do Ordenador de Despesa, autorizando a abertura de licitação;
- d) Documentos pessoais, diplomação e posse do Prefeito Municipal de Itinga do Maranhão/MA;
- e) **Lei 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 Secretária Municipal de Educação e Esportes;
- g) Declaração do Ordenador de Despesa;
- h) Termo de Referência, devidamente assinado pelo servidor responsável pela elaboração;
- i) Despacho dos gestores, aprovando o



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

Termo de Referência;

147

- 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 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



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

Decreto no Diário Oficial do Estado do Maranhão
e Certificado de Capacitação do
Pregoeiro;

148

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 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 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.

149

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.

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



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

150

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

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, a **Secretaria Municipal de Educação e Esportes de Itinga do Maranhão/MA**, ordenador de despesa, conforme Decreto supra mencionado, 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



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

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.

152

Em atendimento à exigência legal, foi juntado nos autos o Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida, devidamente aprovado através de Despacho pela autoridade competente, que no caso é a **Secretaria Municipal de Educação e Esportes de Itinga do Maranhão/MA**, nomeado pelo Prefeito Ordenador de Despesa, através do já referido **Decreto**.

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

153

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 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).

159

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 para a contratação é de **RS 9.016.170,04 (nove milhões, dezesseis mil, cento e setenta reais e quatro 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 Garantiado 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

155

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 POR ITEM (Registro de Preço)**.

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

156

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 às fls. 67 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.



157

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.



11 - Da Minuta do Edital e seus Anexos

158

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 **042/2023**, **Secretaria Municipal de Educação e Esportes 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 REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL E FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE LIVROS DIDÁTICOS DESTINADOS AOS ALUNOS DO 1º AO 9º ANO E E.J.A. DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ITINGA DO MARANHÃO/MA**, para atender as necessidades do **Secretaria 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 **este setor**.



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 nº10.520/2002 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.



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

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. 160

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 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:

161

“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.

III - CONCLUSÃO

Inicialmente, alertamos quanto à necessidade de



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

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.

162

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 ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 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. Nº 042/2023-CPL, TIPO MENOR PREÇO POR ITEM, CUJO OBJETO É A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE LIVROS DIDÁTICOS DESTINADOS AOS ALUNOS DO 1º AO 9º ANO E E.J.A. DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ITINGA DO MARANHÃO/MA,** atende aos princípios norteadores do processo de licitação.

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



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITINGA DO MARANHÃO - MA

O presente parecer é composto por 19 (dezenove) laudas.

163

Itinga do Maranhão - MA, 11 de dezembro de 2023.

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