



Parecer nº 95/2021.

Assunto: Análise de Minuta de Edital.

Referência: Processo Administrativo n.º 06.005/2021 (Pregão Eletrônico nº 49/2021).

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 n. 8.666/93. Constatação de regularidade. Análise.

I - RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo nº 06.005/2021, encaminhado a esta assessoria jurídica para exame e parecer, versando sobre licitação na modalidade **Pregão Eletrônico nº 49/2021 - CPL, TIPO MENOR PREÇO POR ITEM, PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, CUJO OBJETO É A AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO, 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, 127 (cento e vinte e sete) folhas.



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DO ITINGA DO MARANHÃO

CPL
Nº Folhas: 129
Rub.: _____

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\$ 1.040.258,25 (hum milhão, quarenta mil, duzentos e cinquenta e oito reais e vinte e cinco 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;



Estado do Maranhão
PREFEITURA MUNICIPAL DO ITINGA DO MARANHÃO

CPL
Nº Folhas: <u>130</u>
Rub.: _____

g) Termo de Referência, devidamente assinado pelos servidores responsáveis pela elaboração;

h) Despacho do Gestor, aprovando o Termo de Referência;

i) Planilhas Orçamentárias com a descrição dos itens, quantitativos, valor médio e total;

j) Pesquisa de preços;

k) 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;

l) Minuta de edital do Pregão Eletrônico;

m) Minuta da Ata de Registro de Preços;

n) 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 este assessor jurídico, 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.



I I – 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 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 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, – 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 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 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 licitude 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 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 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 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\$ 1.040.258,25 (um milhão, quarenta mil, duzentos e cinquenta e oito reais e vinte e cinco 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 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 do 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 à 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,



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.

E é precisamente 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 atinente 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 039/2012.

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



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. Percebe-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:



“§ 1º Dependerá de regulamentação específica a utilização de recursos 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

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, dentre 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.

Contudo, 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



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;



e) 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, licita-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 "carona", 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 Minuta 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;



Estado do Maranhão

PREFEITURA MUNICIPAL DO ITINGA DO MARANHÃO

CPL

Nº Folhas: 147

Rub.: _____

- 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, 31ª edição, Atlas, pag. 159).



Assim, quanto a Minuta do Contrato, observa-se que contém, os requisitos mínimos exigidos no artigo 55 da Lei nº 8.666/93, 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.