



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

PARECER/PGM/RDC-PA Nº 181/2023

26/06/2023

PROCESSO: 059/2023

**ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E LAZER /
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
REQUERENTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
ASSUNTO: ANÁLISE DE EDITAL E ANEXOS - PREGÃO ELETRÔNICO
PROCURADORA: WELYZÂNGELA LEMES PINHEIRO**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE HIGIENE E LIMPEZA, BEM COMO UTENSÍLIOS DE COPA E COZINHA. EXAME DE VIABILIDADE JURÍDICA. APROVAÇÃO CONDICIONADA.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de processo encaminhado a esta Procuradoria, por intermédio do Memorando nº 179/2023/CPL, para emissão de parecer quanto à legalidade da minuta do Edital do Pregão Eletrônico nº 020/2023 e seus anexos, cujo objeto cinge-se à aquisição de materiais de higiene e limpeza, bem como utensílios de copa e cozinha para atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Lazer e da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

No que importa à presente análise, os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- Solicitações de abertura de processo licitatório - fls. 02, 129, 230 e 339;
- Declarações de Disponibilidade Orçamentária e Detalhamento de Dotação - fls. 04, 131, 331 e 442;
- Justificativas quanto à necessidade da contratação - fls. 05/08, 132/133, 231/232 e 340/341;
- Solicitações de Compras - Bens/Serviços - fls. 21/33, 146/149, 233/239 e 342/348;
- Pesquisas de mercado (cotações realizadas diretamente com fornecedores e consulta em *sites* de domínio amplo) - fls. 57/125, 158/226, 250/318 e 360/431;
- Quadros de Cotações - fls. 34/50, 150/155, 319/326 e 432/438;
- Listas com médias dos valores cotados - fls. 51/56, 156/157, 327/329 e 439/440;
- Pareceres Técnicos emitidos pela Divisão de Controle Interno da SEMADS - fls. 19/20, 144/145;
- Pareceres Técnicos emitidos pela Divisão de Controle Interno da SEMEC - fls.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

333/335 e 444/446;

- Autorização do Prefeito para abertura de processo licitatório - fl. 337;
- Portaria de designação dos Pregoeiros e da Equipe de Apoio - fls. 450/451;
- Edital do Pregão Eletrônico nº 020/2023 - fls. 453/475;
- Termo de Referência - fls. 476/486;
- Minuta do Contrato - fls. 487/497;
- Memorando nº 179/2023/CPL - Solicitação de parecer jurídico - fl. 499.

É, em síntese, o relatório.

II - DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, é oportuno ressaltar que este parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Nesse diapasão, compete a esta Procuradoria manifestar-se quanto aos aspectos jurídicos do procedimento licitatório, restrito à legalidade acerca da matéria ora consultada, excluindo-se a análise dos aspectos relativos à conveniência e à oportunidade dos atos administrativos, porquanto reservados à esfera discricionária do Gestor Público.

Cumprе ressaltar que questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira devem ser analisadas pelos departamentos competentes, de modo que este parecer contempla tão somente o exame da legalidade acerca da documentação presente nos autos.

Sublinhe-se que, nos termos do Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, não incumbe ao órgão consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica, sendo ônus do Gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas elencadas.

III - DA FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO

Compulsando os autos, constata-se que o processo licitatório encontra-se devidamente autuado e protocolado, apresentando 499 (quatrocentos e noventa e nove) páginas numeradas sequencialmente e rubricadas, em conformidade ao disposto no artigo 38, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, e artigo 22, § 4º, da Lei 9784/1999.

IV - DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão constitui modalidade de licitação regida pela Lei Federal nº 10.520/2022 para aquisição de produtos e serviços reputados comuns. Em seu artigo 1º, parágrafo único, o diploma denomina “comuns” os produtos e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado.

Por implicar análise de mercado e conhecimento de padrões de desempenho



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

peculiares ao objeto, não compete à Procuradoria a caracterização da natureza comum dos bens/serviços a serem licitados, cabendo à área técnica fazê-la justificadamente.

In casu, consta no item 4.1 do Termo de Referência acostado às fls. 476/486 que os bens a serem adquiridos se enquadram na classificação de comuns. Assim, atestado pela Administração que o objeto atende ao disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, julga-se adequada a opção do órgão pela contratação mediante pregão.

Insta ressaltar que a utilização do pregão na forma eletrônica deve observar, além do disposto na Lei Federal nº 10.520/2002, as disposições constantes no Decreto Federal nº 10.024/2019 e no Decreto Municipal nº 091/2020, que estabelecem o âmbito de aplicação, os princípios e os procedimentos a serem observados pela Administração Pública na condução do certame licitatório.

V - DO TIPO DE LICITAÇÃO

No que é pertinente ao tipo de licitação definido no instrumento convocatório, “menor preço”, encontra-se devidamente previsto no artigo 4º, X, da Lei 10.520/2002:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

VI - DO MODO DE DISPUTA

No que diz respeito à sistemática de envio de lances, o item 1.1.3 do Edital prevê modo de disputa aberto, no qual os licitantes apresentam lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme critério de julgamento adotado no edital, nos termos do artigo 31, I, do Decreto nº 10.024/2019.

Importante assinalar que, em se tratando de modo de disputa aberto, o citado ato normativo impõe o dever de o instrumento convocatório estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, o que se encontra previsto no item 1.1.4 do Edital.

VII - DA PESQUISA DE MERCADO E DO PREÇO ESTIMADO

O Tribunal de Contas da União – TCU, no Acórdão nº 1464/2019, fixou entendimento no sentido de que o valor estimado da contratação, que servirá de parâmetro para verificação da disponibilidade orçamentária e aceitabilidade das propostas, deverá ser fixado após a realização de ampla pesquisa de preços em portais de compras governamentais e contratações similares de outros entes públicos, assim complementando a pesquisa realizada diretamente com fornecedores.

Considerando-se o caráter criterioso da análise objetivando a fixação do valor de referência, recomenda-se que seja observada a jurisprudência do TCU e todos os meios de



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

pesquisa de preços de mercado sejam esgotados para fins de estimativa, não se restringindo a Administração Pública à pesquisa realizada unicamente com base em orçamentos fornecidos pela iniciativa privada e consulta em *sites* de domínio amplo, como se verifica às fls. 57/125, 158/226, 250/318 e 360/431.

VIII - DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

De acordo com o artigo 3º, IV, do Decreto Federal nº 10.024/2019, o Estudo Técnico Preliminar é documento que integra a fase de planejamento das contratações públicas e fundamenta o Termo de Referência, evidenciando a real necessidade do bem/serviço, bem como do quantitativo almejado, assim justificando a solução mais adequada ao problema a ser atendido.

No feito em apreço, verifica-se a ausência do Estudo Técnico Preliminar, ao que se recomenda a sua elaboração para respaldar o Termo de Referência e assegurar a viabilidade técnica da contratação considerando todos os itens e quantitativos a serem licitados.

IX - DA JUSTIFICATIVA QUANTO AOS ELEMENTOS QUANTITATIVOS DO OBJETO

A presente licitação tem por objeto a aquisição de materiais de higiene e limpeza, bem como utensílios de copa e cozinha para atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Lazer e da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, com valor total estimado em R\$ 5.073.746,63 (cinco milhões, setenta e três mil, setecentos e quarenta e seis reais e sessenta e três centavos), conforme item 4.2 do Edital às fls. 453/475 e item 10.2 do Termo de Referência às fls. 476/486.

Em que pese a juntada aos autos de justificativas quanto à necessidade da contratação (fls. 05/08, 132/133, 231/232 e 340/341), não foi possível depreender dos referidos documentos, salvo melhor verificação, os fundamentos para a determinação do número de itens a serem adquiridos.

Não se questiona o poder discricionário conferido ao Gestor dos recursos para fixar o quantitativo do objeto e o montante a ser despendido pela Administração, mesmo porque não compete à Procuradoria analisar critérios de economicidade e técnica, bem como a oportunidade e a conveniência da contratação.

No entanto, é salutar constar nos autos a fundamentação de toda decisão em obediência ao princípio da motivação, expresso no artigo 2º da Lei Federal nº 9.784/1999 e consagrado pela doutrina e jurisprudência pátrias, o qual norteia igualmente atos administrativos vinculados e discricionários.

Vale ressaltar, ainda, que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, vinculam-se aos motivos expostos para todos os efeitos jurídicos, estando sua validade condicionada à efetiva existência dos motivos apresentados.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

Dessarte, em razão do valor estimado da contratação, e em observância ao princípio supramencionado, recomenda-se a apresentação de justificativa quanto à necessidade do quantitativo do objeto a ser licitado, devidamente acompanhada de relatórios e outros dados objetivos determinantes.

X - DO PARECER TÉCNICO DA CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Observa-se que o processo de licitação em exame contempla, às fls. 19/20, 144/145, 333/335 e 444/446, pareceres técnicos emitidos pelos departamentos de controle interno da SEMADS e da SEMEC sobre atos específicos do procedimento e vinculados somente às respectivas Pastas.

Nessa toada, recomendável a apresentação de Parecer Técnico emitido pelo Controlador Geral do Município com o fito de atestar a regularidade de todo o processo licitatório.

XI - DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Quanto aos requisitos a serem observados na fase preparatória (interna) do pregão, o art. 3º da Lei nº 10.520/2002 assim dispõe:

Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

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.

In casu, observa-se a adequação do procedimento às exigências estabelecidas no dispositivo supra.

No que tange à minuta do Edital às fls. 453/475, verifica-se *a priori* que elenca os requisitos necessários para a promoção do certame, atendendo às exigências constantes no artigo 40 da Lei nº 8.666/1993, que orienta, exemplificativamente, acerca do seu conteúdo, nos seguintes termos:

Art. 40. O edital conterá 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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Ademais, a minuta do Edital está em conformidade com o artigo 3º, I, e artigo 4º, III, da Lei nº 10.520/2002:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

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;**

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

III - do edital constarão **todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento** e a minuta do contrato, quando for o caso; (g.n)

Contudo, recomenda-se que:

- 1) sejam previstos, no item 10, critérios de desempate aplicáveis após a etapa de envio de lances;
- 2) seja expressamente elencada, no item 12.3.3.2, a Declaração de regularidade quanto ao disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal;
- 3) seja suprimida, no item 17.2, a previsão de prorrogação contratual, porquanto não se trata de prestação de serviços contínuos, mas aquisição de bens.

Com relação ao Termo de Referência às fls. 476/486, constata-se que atende às formalidades legais e apresenta o conteúdo estabelecido no artigo 3º, XI, do Decreto nº 10.024/2019:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

- a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:
 1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
 2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e
 3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;
- b) o critério de aceitação do objeto;
- c) os deveres do contratado e do contratante;
- d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;
- e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
- f) o prazo para execução do contrato; e
- g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

No entanto, recomenda-se que:

- 1) haja especificação do objeto no item 3, com indicação dos produtos e quantitativos, sendo oportuno ressaltar que o documento mencionado no subitem 3.1 não foi anexado ao Termo de Referência;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

- 2) seja suprimida, no item 9, a previsão de prorrogação contratual, porquanto não se trata de prestação de serviços contínuos, mas aquisição de bens;
- 3) haja retificação da transcrição, por extenso, do valor estimado da contratação expresso no item 10.2;
- 4) haja aprovação do Termo de Referência pelo Ordenador de Despesas.

No tocante à minuta do contrato acostada às fls. 487/497, verifica-se que a mesma contempla os requisitos exigidos no artigo 55 da Lei 8.666/1993 em suas cláusulas essenciais, quais sejam, as que definem o objeto, o regime de execução, o preço, as condições de pagamento, o crédito pelo qual correrão as despesas, as garantias, as obrigações das partes, as penalidades cabíveis, os casos de rescisão, o foro competente para solucionar quaisquer questões, o prazo de duração do contrato, dentre outros.

Não obstante, recomenda-se:

- 1) a especificação do objeto na Cláusula 2ª, com indicação dos itens e quantitativos a serem contratados;
- 2) a supressão, nas Cláusulas 3ª e 5ª, da previsão de prorrogação contratual, porquanto não se trata de prestação de serviços contínuos, mas aquisição de bens.

XII - DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando tudo mais que dos autos consta e excluindo da apreciação os elementos técnicos pertinentes ao certame, os de ordem financeira ou orçamentária, bem como os relativos à oportunidade e à conveniência, esta Procuradoria opina pela possibilidade jurídica do prosseguimento do feito, desde que atendidas as recomendações e/ou condicionantes dispostas neste opinativo.

É o parecer, o qual se submete à apreciação superior.

Redenção/PA, 26 de junho de 2023.

WELYZÂNGELA LEMES PINHEIRO
Procuradora Jurídica
Portaria nº 219/2022