



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAGALHÃES DE ALMEIDA  
Rua Manoel Pires de Castro, 279 - Centro. CEP: 65.560-000  
CNPJ/MF 06.988.976/0001-09 Telefax: (98) 3483.1122  
[www.magalhaesdealmeida.ma.gov.br](http://www.magalhaesdealmeida.ma.gov.br)

PROCESSO ADMINISTRATIVO LICITATÓRIO

ÓRGÃO ASSESSORADO: Secretaria Municipal de Administração de Magalhães de Almeida- MA

ASSUNTO: Pregão Presencial nº 005/2019

EMENTA: 5.1 - TRATA-SE DE CONSULTA FORMULADA PELA CPL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MAGALHÃES DE ALMEIDA-MA. PREGÃO PRESENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. Legislação Aplicável: Lei nº 10.520, de 2002, Decreto nº 3.555, 2000, e Lei nº 8.666, de 1993. Contratação de Empresa para fornecimento de gêneros alimentícios de interesse das demandas da Secretaria de Administração de Magalhães de Almeida- MA. Irregularidade Formal do Processo. Adequação da Modalidade Licitatória Adotada. PORÉM COM INCONSISTÊNCIAS. Recomendação de retorno à CPL para providências cabíveis, caso contrário, a Administração assume as responsabilidades pelos atos de gestão posteriores ao presente parecer.

Senhor Pregoeiro.

**RELATÓRIO**

Trata-se de processo oriundo da Secretaria Municipal de Administração, que tem por objeto a Contratação de Empresa para fornecimento de gêneros alimentícios de interesse das demandas da Secretaria de Administração.

Os presentes autos, foram distribuídos ao advogado signatário, para análise e emissão de parecer ACERCA DA MINUTA DO EDITAL E RESPECTIVOS ANEXOS, nos termos do artigo 11, VI, "a", da Lei Complementar nº 73, de 1993 e do artigo 38, parágrafo

Procuradoria Jurídica do Município de Magalhães de Almeida - MA

M. M. A.		
C. P. L.		
PROCESSO	PÁGINA	VISTO
R. Pires / 2019		2

único, da Lei nº 8.666, de 1993, encontrando-se instruído com as minutas do edital, acompanhado de seus anexos legais e da minuta do contrato.

#### FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO:

Parecer que limita-se única e exclusivamente aos aspectos jurídicos da minuta do edital e seus anexos, bem como minuta do contrato.

- I. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados. Ela ENVOLVE, O EXAME PRÉVIO DOS TEXTOS DAS MINUTAS DOS EDITAIS E SEUS ANEXOS.
- II. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada COM RELAÇÃO À MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS.
- III. Importante salientar, que *o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, NESTE CASO EM ESPECÍFICO, TRATANDO APENAS DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS* excluídos, portanto, *aqueles aspectos de natureza técnica ou posteriores ao presente parecer. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.*<sup>1</sup>
- IV. Ocorre que, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Por outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos (Conforme foi feito no presente caso sob análise), bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato

<sup>1</sup> Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, "o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade."

P. M. M. A.		
C. F. L.		
PROCESSO	PÁGINA	VISTO
Procos/2019		J

tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

V. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

### REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

VI. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784/99<sup>2</sup>, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

VII. Com efeito, no que pertine especificamente à licitação<sup>3</sup>, bem como contratos/convênios e outros ajustes<sup>4</sup>, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Art. 22 da Lei nº 9.784/99:

*Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.*

*§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.*

*§ 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.*

*§ 3º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo.\**

<sup>3</sup> Art. 38 da Lei nº 8.666/93:

*"O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente.*

(...)\*

<sup>4</sup> ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 2, DE 1º DE ABRIL DE 2009

Texto Enunciado: "OS INSTRUMENTOS DOS CONTRATOS, CONVÊNIO E DEMAIS AJUSTES, BEM COMO OS RESPECTIVOS ADITIVOS, DEVEM INTEGRAR UM ÚNICO PROCESSO ADMINISTRATIVO, DEVIDAMENTE AUTUADO EM SEQUÊNCIA CRONOLÓGICA, NUMERADO, RUBRICADO, CONTENDO CADA VOLUME OS RESPECTIVOS TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO."

INDEXAÇÃO: PROCESSO ADMINISTRATIVO. INSTRUÇÃO. AUTUAÇÃO. SEQUÊNCIA CRONOLÓGICA. NUMERAÇÃO. RUBRICA. TERMO DE ABERTURA. TERMO DE ENCERRAMENTO.

REFERÊNCIA: art. 38, caput, e 60 da Lei no 8.666, de 1993; art. 22 da Lei 9.784, de 1999; Portarias Normativas SLTI/MP no 05, de 2002 e 03, de 2003; Orientações Básicas sobre Processo Administrativo do NAI/PR; Decisão TCU 955/2002-Plenário e Acórdãos TCU 1300/2003-Primeira Câmara, 216/2007-Plenário, 338/2008-Plenário.

<sup>5</sup> Aplicáveis ainda, a Portaria Normativa SLTI/MPOG nº 5/2002 (no caso de órgãos integrantes do SISG) e Portaria Normativa MD nº1243/2006 (para os órgãos militares), que também dispõem sobre procedimentos gerais referentes à gestão de processos, sendo recomendável também que o consulente verifique se há disciplina própria reguladora no âmbito de seu órgão.

P. M. M. A.		
C. P. L.		
PROCESSO	PÁGINA	VISTO
PP 005/2019		

VIII. Observa-se que a licitação foi formalizada por meio de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado; consta autorização (emitida pela autoridade competente) para realização da licitação consta do processo, a justificativa para contratação (emitida pela autoridade competente) consta do processo, consta do processo a indicação do recurso próprio para a despesa e comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários (com a indicação das respectivas rubricas) que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas no exercício financeiro em curso; nota-se que foi elaborado termo de referência (Devidamente aprovado pela autoridade competente) com a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, constando o mesmo dos presentes autos; é possível afirmar que, ao que parece, o termo de referência contém elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

IX. Nos autos do processo submetido à análise, foram constatadas algumas inconsistências, como *ausência de assinatura do documento que encaminha a pesquisa de preços; no caso dos presentes autos, verifica-se que a Portaria que institui a CPL (Comissão Permanente de Licitação) não consta dos autos (como manda o Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, VI), ao passo que o Termo de Autuação do processo e a justificativa para a adoção do pregão presencial sob análise, encontram-se assinados por Pregoeiro, qual seja, Itamar Antonio Cavalcante, sem que conste nos presentes autos a portaria deste.*

X. Deste modo, a orientação deste órgão meramente consultivo é no sentido de que os autos retornem à CPL para adoção das medidas cabíveis a sanar tais inconsistências.

#### ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

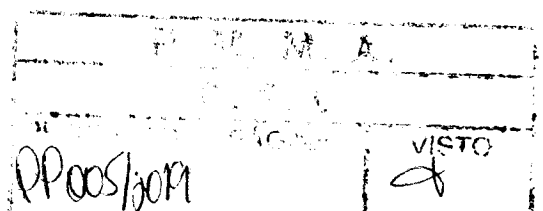
XI. No caso, pretende-se a contratação de Empresa para prestar serviços gráficos que atendam à demandas das secretarias municipais de Magalhães de Almeida-MA, os quais foram classificados pelo órgão consulente como "serviços comuns" <sup>(6)</sup>(<sup>7</sup>), conforme se depreende do Termo de Referência constante dos autos.

XII. Consta da Lei nº 10.520/2002 a instituição da modalidade pregão:

*Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.*

<sup>6</sup> ORIENTAÇÃO NORMATIVA INTERNA CJU/SP Nº 03 assim dispõe: "Compete à Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilizar a modalidade pregão."

<sup>7</sup> Na concepção de Marçal Justen Filho, "bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio" (Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, Editora Dialética, São Paulo, 2005, pág. 30)



*Parágrafo Único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.*

XIII. Bem e serviço comum é uma expressão que se enquadra como conceito jurídico indeterminado. Segundo Marçal Justen Filho, essa tese doutrinária detecta três grupos diversos: certeza positiva absoluta, certeza negativa absoluta e zona cinzenta de incerteza. A primeira, não gera dúvidas, refere-se a bens e serviços comuns facilmente identificáveis como tal. A segunda, configura, certamente, o caso de não adoção da modalidade de pregão para licitar, pois os bens ou serviços demandariam de certas especificidades e especialidades não oferecidas corriqueiramente no mercado. A terceira, zona cinzenta de incerteza, exige uma avaliação mais detida, com análise de características essenciais do objeto que o enquadrem como bem ou serviço comum, através de descrições objetivas e usuais de mercado.

XIV. Uma definição adotada, inclusive pelos eminentes Ministros do Tribunal de Contas da União, Benjamin Zymler e Augusto Nardes, constante nos relatórios dos Acórdãos nº 313/2004 – Plenário e nº 2.594/2005 – Primeira Câmara, respectivamente, é a de Benedicto de Tolosa Filho:

*A licitação na modalidade de pregão destina-se à contratação de bens e serviços comuns, estes definidos como padrão e tendo característica de desempenho e qualidade que possam ser estabelecidos de forma objetiva, ou seja, sem alternativas técnicas de desempenho dependentes de tecnologia sofisticada.*

*Depreende-se que, para a caracterização de bens e serviços comuns, a Administração deve poder descrevê-los de forma objetiva e clara em edital, estabelecendo padrão de qualidade que atenda seus interesses, resultando, sua escolha na vantajosidade do menor preço. Na realidade, nesses tipos de bens ou serviços não se configuram grandes variações técnicas que influenciem em suas qualidades.*

XV. Segundo Vera Scarpinella, o conceito de bem e serviço comum deve ser amplo:

*Aqui está o segundo elemento de fundamental importância na caracterização da hipótese de cabimento da modalidade de pregão acima referido – qual seja, a possibilidade de os bens e serviços envolvidos nos diversos casos concretos serem utilmente adquiridos por pregão. Isto implica adequação de estrutura procedimental da modalidade ao caso concreto. Considerando que o procedimento do pregão é abreviado, que o critério de julgamento é objetivo (sempre pelo menor preço) e que a inversão das fases de habilitação e julgamento impossibilita aferição especial a respeito do fornecedor ou do objeto licitado, somente serão*

C. P. L.		
PROCESSO	PÁGINA	VISTO
<i>P. P. 1301</i>		<i>9</i>

*compatíveis com esta modalidade as aquisições de bens e serviços comuns, na forma acima definida, que garantam a celebração dos contratos em total consonância com as necessidades da Administração Pública. [2]*

XVI. Joel de Menezes Niebhur defende que o legislador, ao utilizar conceituação indeterminada, como é o caso da expressão bem e serviço comuns, permite maior amplitude na adoção do pregão com o passar do tempo, pois considera que um determinado bem ou serviço possa se tornar comum e usual no mercado em decorrência de evoluções tecnológicas. Assim, conceitua:

*Bem e serviço comuns são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público.*

XVII. Atestada a natureza comum dos serviços pretendidos, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520, de 2002<sup>8</sup>, **julga-se adequada a opção do órgão pela contratação mediante pregão.**

XVIII. Ademais, segundo o art. 4º "caput" do Decreto nº 5.450, de 2005<sup>9</sup>, a aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública deve ser empreendida através da modalidade Pregão, de preferência, em sua forma eletrônica, de maneira que a escolha do Administrador se encontra em conformidade com o regime jurídico pertinente, tendo em vista que **há nos presentes autos justificativa para a não utilização do Pregão Eletrônico.**

<sup>8</sup>Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

<sup>9</sup> Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.\*

P. M. M. A.		
C. P. L.		
PROCESSO	PÁGINA	VISTO
RP005/2009		ff

XIX. Não houve qualquer menção nos autos quanto à possível verificação de critérios de sustentabilidade a serem aplicados ao objeto da contratação, o que recomendamos seja objeto de reflexão da autoridade.

### ANÁLISE DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

XX. A seguir, passa-se à verificação do atendimento dos requisitos previstos no Decreto nº 3.555, de 2000, Decreto nº 5.450, de 2005, Decreto nº 3.391, de 2001, conjugados com as regras da Lei nº 10.520, de 2002 e Lei nº 8.666, de 1993, necessários à instrução da fase preparatória do pregão, sendo certo que cabe ao Administrador observar as demais exigências concernentes à fase externa do procedimento em momento oportuno, posterior a presente manifestação jurídica.<sup>10</sup>

XXI. Assim, serão tecidas considerações acerca das determinações constantes do ordenamento jurídico, em face do caso vertente, com a ressalva de que os textos das minutas anexadas serão analisados em tópicos especialmente abertos para essa finalidade.

### JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

XXII. Quanto à justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

XXIII. Na descrição do serviço, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados irrelevantes ou impertinentes, que podem limitar a competição indevidamente<sup>11</sup>.

XXIV. Importante ressaltar, ademais, que o art. 7º, § 4º da Lei nº 8.666, de 1993, veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo

---

Sugere-se a consulta à Lista de Verificação para Pregão ou SRP Pregão (atos administrativos e documentos a serem verificados- no que forem aplicáveis à hipótese), desenvolvida pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria AGU nº 1.161/2010 que poderá ser acessada através do endereço eletrônico [http://www.agu.gov.br/sistemas/site/Paginas/Internas/Normas/Internas/Licitacoes/Contratos.aspx?TIPO\\_FILTRO=LicitacoesContratos](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/Paginas/Internas/Normas/Internas/Licitacoes/Contratos.aspx?TIPO_FILTRO=LicitacoesContratos)

<sup>11</sup>Nesse sentido, o art. 3º, inc. II da Lei nº 10.520/2002 impõe:

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

(...)

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição

(...)\*

S. M. M. A.	
C. P. L.	
PROCESSO	PÁGINA
PPcos/bat	VISTO

que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.

XXV. No caso concreto, a justificativa da contratação foi anexada ao certame, mas parece não conter todos os elementos essenciais.

### AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DA LICITAÇÃO

XXVI. A autorização para abertura da licitação devidamente assinada pela autoridade competente decorre da exigência do art. 21, inc. V do Decreto nº 3.555, de 2000 e demais normas correlatas.

XXVII. No presente caso, tal exigência foi cumprida.

### TERMO DE REFERÊNCIA COM A APROVAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE

XXVIII. O Termo de Referência<sup>12</sup> é o documento que deverá conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, sobretudo em relação à avaliação do custo, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia e suprimento, e o prazo da execução do contrato. Tal documento deverá ser aprovado motivadamente pela autoridade competente.<sup>13</sup>

XXIX. No caso dos autos, o Termo de Referência, devidamente aprovado, consta nos autos.

### PESQUISA DE MERCADO

XXX. A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial do item (itens) que servirá(ão) como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável<sup>14</sup>

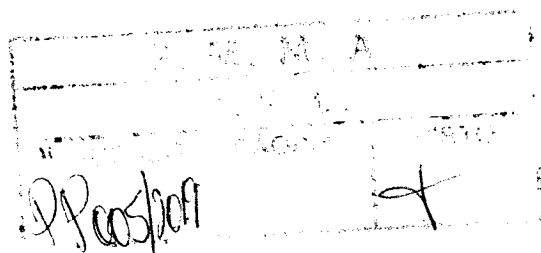
<sup>12</sup> De acordo com a definição do §2º do art. 9º do Decreto nº 5.450/05 e inc. II do art. 8º do Decreto nº 3.555/00.

<sup>13</sup> Conforme art. 9º, inc. II do Decreto nº 5.450, de 2005 e art. 8º, inc. IV do Decreto nº 3.555, de 2000.

<sup>14</sup> Art. 43 da Lei nº 8.666/93: *A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:*

(...)

*IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;*



A rectangular stamp with a grid pattern, containing handwritten text and a signature. The signature appears to be 'P. Rosário'.



- XXXI. Ressaltamos, ainda, que a correta estimativa do valor contratual é essencial para a verificação da necessidade ou não de se proceder à licitação de participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 6º do Decreto nº 6.204, de 2007 e as Cooperativas enquadradas no art. 34, da Lei nº 11.488, de 2007, nos termos do Decreto nº 6.204, de 2007.
- XXXII. Desta forma, **o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de ao menos três orçamentos<sup>15</sup>, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação.**<sup>16</sup> É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do serviço, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação almejada.
- XXXIII. Insta destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples anexação de orçamentos das empresas nos autos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), como do seu teor. É de bom alvitre, da minha parte, alertar ao órgão para a importância da congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais.
- XXXIV. Por fim, aconselho que a Unidade licitante verifique se não existe Ata de Registro de Preços cadastrada nos sistemas eletrônicos, e ainda em vigor, em condições de atender às suas necessidades, para fins de composição da pesquisa de preços, ainda com intuito de refletir os preços praticados atualmente no âmbito da Administração.
- XXXV. Com intuito de verificar o custo da contratação e obtenção de valor de referência para o certame, o órgão realizou pesquisa de preços junto a empresas do ramo, conforme orçamentos juntados aos autos, cujos resultados estão consignados no Mapa Comparativo/Planilha de Preços também constante deste processo, em conformidade, portanto, com as orientações acima tecidas.

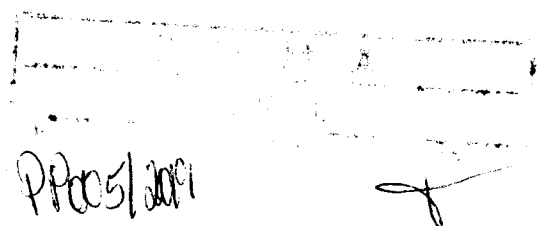
### **PLANILHA DE CUSTOS**

- XXXVI. O art. 7º, §2º, inc. II, da LLCA, e o art. 15, inc. XII, alínea "a", da IN/SLTI nº 2, de 2008, determinam a elaboração de planilha de custos e formação de preços, com o detalhamento de todos os custos envolvidos, devendo adotá-la na pesquisa de preços

<sup>15</sup> Acórdãos nº 980/2005, nº 3.219/2010, ambos do Plenário, e nº 7.821/2010-1ª Câmara do TCU

<sup>16</sup> Nesse sentido, dispõem os Acórdãos nº 663/2009 e nº 3.219/2010 do Plenário do TCU.

PP005/2009



junto às empresas.

XXXVII. Assinale-se, oportunamente, que a adoção de tal planilha é bastante recomendada, posto que, além de identificar os elementos que compõem o preço dos serviços, tornará possível a avaliação da exequibilidade das propostas na ocasião do certame, bem como será de suma importância para avaliação de eventuais desdobramentos contratuais futuros, como, por exemplo, o pedido de reequilíbrio contratual, ou de repactuação de preços, quando aplicável.

XXXVIII. Assim, a não ser que a natureza do objeto da contratação torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos incidentes, tal planilha deverá ser elaborada, separando os custos relativos a cinco elementos mínimos: mão-de-obra, insumos, despesas operacionais administrativas, lucro e tributos, cabendo ao órgão avaliar, de acordo com cada modalidade de serviço, quais os demais elementos porventura incidentes, incluindo-os no modelo de planilha.

XXXIX. No caso dos autos, o órgão apresentou a planilha de custos.

### PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

XL. No documento constante dos autos, o órgão apresentou a declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, nos termos do art. 21, inc. IV do Decreto nº 3.555/00 e art. 30, inc. IV do Decreto nº 5.450, de 2005 (pregão eletrônico), c/c art. 7º, §2º, inc. II e o caput do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, bem como a do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

### DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO<sup>(17)</sup>(18)

XLI. O art. 21, VI do Decreto nº 3.555, 2000 e art. 30, inc. VI do Decreto nº 5.450, de 2005 (pregão eletrônico) exigem a comprovação da legitimidade do pregoeiro e dos membros da equipe de apoio. Cabendo aqui ressaltar uma inconsistência que foi detectada nos presentes autos, pois verifica-se que a Portaria que instituiu a CPL (Comissão Permanente de Licitação) não consta dos presentes autos, ao passo que o Termo de Autuação do processo e a justificativa para a adoção do pregão presencial sob análise, encontram-se assinados por outro Pregoeiro, qual seja, Iltamar Antonio Cavalcante, sem que conste nos presentes autos a portaria deste.

<sup>17</sup> Cabe observar as condições inerentes à designação do pregoeiro e membros da equipe de apoio, conforme prevê o art. 10 do Decreto nº 5.450/2005 (pregão eletrônico) ou art. 7º, parágrafo único e art. 10 do Decreto nº 3.555/00 (pregão presencial).

<sup>18</sup> Aplicáveis subsidiariamente, os termos do §4º do art. 51 da Lei nº 8.666/93 que veda a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

<b>C. P. L.</b>		
PROCESSO	PÁGINA	VISTO
<i>Rp 0051019</i>		<i>[assinatura]</i>

XLII. No presente caso, diante do exposto, orientamos que os autos retornem à CPL para a adoção das medidas cabíveis a sanar tal inconsistência.

#### MINUTA DO EDITAL E ANEXOS

XLIII. O art. 21, incisos VIII e IX do Decreto nº 3.555, de 2000 e art. 30, incisos VII e VIII do Decreto nº 5.450, de 2005 (pregão eletrônico) exigem que o processo licitatório seja instruído com as minutas do edital, termo de contrato ou instrumento equivalente, e, se for o caso, minuta da ata de registro de preços.

XLIV. Tais minutas foram anexadas.

#### CONCLUSÃO ACERCA DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL:

XLV. Assim, conclui-se, quanto à instrução processual, que os requisitos impostos pela legislação de regência não foram devidamente cumpridos em sua integralidade no presente feito, cabendo ao órgão analisar/sanar as seguintes inconsistências:

XLVI. *Verifica-se a ausência de assinatura do documento que encaminha a pesquisa de preços; a Portaria que instituiu a CPL (Comissão Permanente de Licitação) não consta dos presentes autos, ao passo que o Termo de Autuação do processo e a justificativa para a adoção do pregão presencial sob análise, encontram-se assinados por outro Pregoeiro, qual seja, Itamar Antonio Cavalcante, sem que conste nos presentes autos a portaria deste.*

#### ANÁLISE DAS MINUTAS<sup>19</sup>

#### CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O EDITAL E ANEXOS

XLVII. Ressalte-se que, dado o seu caráter genérico, e considerando-se as possíveis peculiaridades de cada objeto, ressaltamos que o gestor responsável deverá tomar as medidas de cautela quanto a eventuais adaptações ou acréscimos que se fizerem necessários nas minutas para a sua adequação ao caso concreto.

XLVIII. Além disso, uma vez que os modelos estão sujeitos a um processo dinâmico, o que importa em frequentes aperfeiçoamentos e atualizações, é possível que sejam feitas recomendações de adaptações nas minutas ao tempo de sua análise.

XLIX. Este órgão entende que **a minuta e os anexos estão em conformidade com a lei de**

<sup>19</sup> Conforme Enunciado nº 21, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU: "Convém a análise das minutas apresentadas, de forma preventiva e subsidiária, ainda quando não se recomende o prosseguimento do procedimento ou certame."

C. P. L.		
PROCESSO	PÁGINA	LISTO
PP005109		

um modo geral, excetuando-se a parte do edital na qual não houve previsão para questões relacionadas à sustentabilidade, cabendo aqui um ponto de sugestão de mudança para os próximos procedimentos licitatórios de igual natureza.

#### TERMO DE REFERÊNCIA

- L. O termo de referência, devidamente aprovado pela autoridade competente, constitui documento inaugural da contratação, na medida em que se presta à orientação do futuro contratado, com relação àquilo que deverá fornecer, assim como da própria Administração, que com ele define exatamente as necessidades a serem atendidas mediante a celebração do ajuste.
- LI. Em sua elaboração, o órgão deve atentar para os requisitos descritos no art. 8º, inc. II e art. 21, inc. II do Decreto nº 3.555, 2000 e art. 9º, incs. I e II do Decreto nº 5.450, de 2005 (pregão eletrônico).
- LII. No caso específico dos autos, **o termo de referência foi anexado ao certame**. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, **ele parece conter as previsões necessárias, atendendo às prescrições legais pertinentes.**

#### EDITAL:

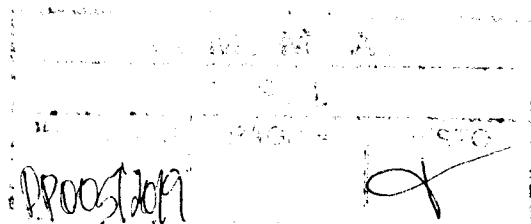
- LIII. Os requisitos e elementos a serem observados na minuta do edital são aqueles previstos no art. 9º, incs. IV e V do Decreto nº 5.450 (pregão eletrônico), art. 11, incs. II e III do Decreto nº 3.555, de 2000 (pregão presencial), art. 9º do Decreto nº 3.931, de 2001 (SRP), e art. 40 da Lei nº 8.666/93.
- LIV. No presente caso, a minuta do edital atende às exigências legais, razão pela qual opinamos pela sua aprovação.

#### CONCLUSÃO:

- LV. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo<sup>20</sup>, será possível dar-se o prosseguimento ao processo, nos seus demais termos.
- LVI. Ressalta-se que a presente manifestação se limita à análise jurídica da fase interna do processo licitatório, recomendando-se, em sua fase externa, o atendimento integral ao Edital e à legislação que rege a matéria.

<sup>20</sup> Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:


VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou **discrepem de pareceres**, laudos, propostas e relatórios oficiais;



Promotoria de Justiça  
Município de São Paulo

É o parecer.

Magalhães de Almeida, 10 de Dezembro de 2018.



**DIGNILO GONÇALVES COSTA NETO SEGUNDO**  
**PROCURADOR JURÍDICO DO MUNICÍPIO (INTERINO)**  
**ADVOGADO OAB/MA Nº 10.971**

