PARECER JURÍDICO

Referência: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO nº 246/2022
Assunto: Direito Administrativo. Licitações e Contrato. Minuta de Edital. Análise jurídica prévia. Contratação de empresa especializada prestação de serviços para o fornecimento de coffee breaks, coquetéis, lanches prontos que serão servidos em eventos realizados na Câmara Municipal de Ibatiba, ES conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos, distribuído em lotes conforme especificado no termo de referência.
Interessado: Diretoria Administrativa.

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão presencial, na modalidade registro de preços, com vistas a contratação de empresa Contratação de empresa especializada na prestação de serviços para o fornecimento de coffee breaks, coquetéis, lanches prontos que serão servidos em eventos realizados na Câmara Municipal de Ibatiba, ES conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos, distribuído em lotes conforme especificado no termo de referência.

Os autos, contendo 07 (ANEXOS/EVENTOS) - 66 páginas, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos.

a) Manifestação técnica justificando a necessidade da contratação, EVENTO 1 e ITEM 3 do Termo de Referência**;**

b) Ordem da autoridade competente para a abertura da licitação, (pag. 02)

c) Termo de Referência, EVENTO 2 e Anexo I do Edital;

d) Designação de pregoeiro e equipe de apoio, EVENTO 4;

e) Minuta do edital e anexos, EVENTO 5;

f) Minuta de contrato, (Anexo III da Minuta editalícia).

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir este Poder Legislativo no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

ANÁLISE JURÍDICA

Documento assinado eletronicamente por:LEANDRO SANTOS AZEREDO CPF:111.193.297-28 Matricula:0548 na forma do artigo 1º, inciso III da lei 11.149,
de 19 de dezembro de 2006. Na Data e Hora:31/05/2022 18:24:43. A conferencia da autenticidade do documento estara disponivel no endereco eletronico http://177.19.248.173:8880/virtualdocs/validacao com o preenchimento do codigo verificador:

I. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

Verifica-se na minuta de edital elaborada que a modalidade licitatória escolhida no presente procedimento será o Pregão Presencial, na modalidade registro de preços. Considerando que a modalidade escolhida para o procedimento foi o Pregão, passo a analisar a modalidade eleita, ressaltando que a administração deverá observar a orientação normativa nº54 da Advocacia Geral da União.[1]

Destaque-se, de início, que o Pregão é modalidade de Licitação instituída pela Lei Federal nº 10.520/02, sendo restrita à contratação de bens e serviços comuns, com disciplina e procedimentos próprios, que visam acelerar o processo de escolha dos futuros contratados, em hipóteses determinadas e específicas. Ao presente procedimento, aplicam-se subsidiariamente, as normas da Lei nº 8.666/93.

Importante destacar o art. 1º da Lei 10.520/02 que determina o que se deve entender por "bens e serviços comuns", vejamos:

> 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**.

A respeito da questão da abrangência sobre a definição do que são bens e serviços comuns, importante citar o que diz o autor José dos Santos Carvalho Filho:

> " A definição Legal sobre o que são bens e serviços comuns **está longe de ser precisa**, **haja vista que as expressões nela contidas são plurissignificativas.** Diz a lei que tais bens e serviços são aqueles "cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Para especificar quais os bens e serviços comuns, e diante da previsão legal de ato regulamentar, foi expedido o Decreto nº 3.555, de 8/8/2000 (publ. em 9/8/2000). No anexo, onde há a enumeração,

[1]ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 54, DE 25 DE ABRIL DE 2014 (*) "COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL."

> pode constar-se que **praticamente todos os bens e serviços foram considerados comuns; poucos, na verdade, estarão fora da relação, o que significa que o pregão será adotado em grande escala.** Os bens comuns dividem-se em bens de consumo (os de frequente aquisição) e bens permanentes (mobiliário, veículos, etc.). **Os serviços comuns são de variadíssima natureza**, incluindo-se entre outros, os de apoio administrativo, hospitalares, conservação e limpeza, vigilância, transporte, eventos (...)

Também o Tribunal de Contas da União, em análise quanto à abrangência do significado de bens e serviços comuns, já se manifestou diversas vezes, tais como nos acórdãos nº 313/2004, 2.417/2008, ambos do plenário

> 11. O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão enquadra-se no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: **os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão.**
>
> 12. A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. **Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns. (...)**
>
> 19. O entendimento de bem comum, de acordo com diversos autores, **nada tem a ver com a complexidade do bem adquirido e sim com produtos que sejam comumente encontrados no mercado, sem a necessidade de alterações específicas para o fornecimento em questão**. Este ponto de vista pode ser avalizado conforme as interpretações a seguir:
>
> 20. Jessé Torres Pereira Junior (Comentários À Lei de licitações e Contratos da Administração Pública, 6ª ed.; Renovar; 2003, p.1006) entende que:
>
> "Em aproximação inicial do tema, pareceu que "comum" também sugeriria simplicidade. **Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser 'comum`, no sentido de que essa**

> **técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto´(...)"**

É cediço que a lei atribuiu certa margem de valoração aos administradores públicos estaduais e municipais na adoção do pregão. Contudo, a experiência demonstra as vantagens, quer sob o ponto de vista temporal do procedimento (princípios da celeridade processual e eficiência), quer sob o ponto de vista da economicidade das contratações decorrentes de tais procedimentos, razão pela qual se recomenda a adoção por Estados e Municípios, atendida as suas respectivas realidades regionais e locais.

De acordo com o que foi acima exposto, o objeto da presente licitação, ao nosso entender, se enquadra na modalidade Pregão, eis que as condições e especificações técnicas estão bem definidas na justificativa prévia de aquisição, nas cláusulas do "Termo de Referência", bem como nos termos constantes da minuta editalícia, podendo claramente ser notado, que os padrões de desempenho e qualidade e as especificações são usuais do mercado. Fato este que por si só habilita este Poder a realizar a licitação, utilizando-se da modalidade Pregão.

II. DOS DEMAIS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO.

Em consonância com o art. 38 da Lei de Licitações, verifico que o procedimento da licitação foi iniciado com a abertura de processo administrativo, autuado, protocolado e numerado (de forma eletrônica), contendo a autorização respectiva (pag. 02), a indicação sucinta de seu objeto, constando dos autos, o edital e respectivos anexos, termo de contrato e demais documentos relativos à licitação.

Da justificativa da contratação

No que se refere justificativa para a contratação, verifico que esta foi aposta nestes autos no ITEM 3 do Termo de Referência**,** senão vejamos:

> *"AO SETOR DE COMPRAS DA CÂMARA MUNICIPAL, Cumprimento-o cordialmente, presta-se o presente para informar a Vossa Senhoria a necessidade de realizar o registro de preço para contratação de empresa*

especializa na prestação de serviços de coffee break a ser disponibilizado nas sessões solenes de entrega da Medalha Soldado Pires, entrega de Comenda Parlamentar e outros eventos especiais a serem realizados pela Câmara de Ibatiba. Sendo um momento solene, festivo, de alegria e confraternização, necessário e justo que a solenidade conte com o momento de confraternização. Propiciando a honraria merecida aos eventos que marcam a história desta Câmara de Vereadores e da cidade de Ibatiba. No aguardo de uma especial atenção por parte deste conceituado setor, na oportunidade, apresentamos a V. Exª. os nossos protestos de elevada e distinta consideração Atenciosamente, FERNANDO VIEIRA DE SOUZA =Presidente da Câmara"

(...)

"Considerando que a Câmara Municipal de Ibatiba, ES está em reforma e em breve estará sendo inaugurada; CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES | 246/2022 | Página 32 de 63 20 Considerando a demanda de serviços desta Casa para a realização dos eventos realizados, que demandam contratações individualizadas para cada situação, faz-se necessário empenhar esforços com intuito de contratar empresa especializada com experiência comprovada na prestação de serviços de fornecimento de coquetel para eventos, de forma a atender a todos os eventos a serem realizados no período de 12 meses."

Sobre a justificativa da necessidade da contratação, trata-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. Considerando que conforme citado acima, há nos autos a referida justificativa, sem adentrar no mérito, entendo que tal requisito foi devidamente apresentado.

Do Termo de Referência e da definição do objeto

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do procedimento e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução quando for o caso. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Neste sentido, observo que o Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida encontra-se anexado em EVENTO 02 e ANEXO 1 do Edital, no qual observo que seus elementos fundamentais foram observados pelo seu autor.

Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do órgão, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Procuradoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável. Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos.

Assim, para evitar distorções, "*além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa*"[2], tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).

[2] *In* PARECER Nº 02/2012/GT359/PGF/AGU, item 13.

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para a verificar a existência de recursos suficientes para acobertá-la.

Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame[3], uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

A propósito do orçamento estimativo, é recomendável que a Administração faça constar dos editais as planilhas que o detalham, constando os preços unitários considerados, ou a informação do local onde os interessados poderão obtê-las, em observância ao princípio da publicidade. Ressalta-se que tais planilhas devem ser obrigatoriamente acostadas no processo administrativo que fundamenta a licitação, após a fase de lances[4].

Pelo exposto, e em conformidade com o que anexado aos autos, verifico que o setor competente, somente realizou a juntada de 02 (orçamentos). Neste sentido, e na forma dos entendimentos jurisprudenciais, se faz necessário, que no mínimo, sejam anexados mais um orçamento (cotação) ou o setor competente apresente justificativa hábil para a ausência da referida cotação.

Tal ressalva é necessária para que seja estimado o valor da contratação e assim, possa ser verificado se os montantes encontrados estão de acordo com os preços de mercado.

Da Previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente aos pregões, estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma[5].

[3] Art. 18, I da LC nº 123/2006; Art. 6º do Decreto nº 6.204/2007 e art. 34 da Lei nº 11.488/2007.
[4] *Vide* Acórdãos nº 714/2010-P e nº 718/2010-P do TCU.
[5] Art. 7º, § 2º da Lei nº 8.666/93.

Verifico que em EVENTO 3, consta informação nos autos de declaração do setor contábil, confirmando dotação orçamentária para contratação do serviço, conforme abaixo:

> *"*O recurso para cobrir as despesas decorrentes da contratação do objeto deste Termo de Referência, correrá por conta do orçamento da Câmara Municipal de Ibatiba, para o exercício de 2022, mais especificamente a seguinte dotação orçamentária DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: 1. 001001.0103100012.003 - MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA CAMARA MUNICIPAL - 33903900000 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA JURÍDICA – Ficha 010;.*"*

<u>Autorização para a abertura da licitação</u>

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. No presente caso, tal exigência foi cumprida em pag. 02, através de despacho da Presidência desta Casa de Leis, senão vejamos:

> *"AO SETOR DE COMPRAS DA CÂMARA MUNICIPAL, Cumprimento-o cordialmente, presta-se o presente para informar a Vossa Senhoria a necessidade de realizar o registro de preço para contratação de empresa especializa na prestação de serviços de coffee break a ser disponibilizado nas sessões solenes de entrega da Medalha Soldado Pires, entrega de Comenda Parlamentar e outros eventos especiais a serem realizados pela Câmara de Ibatiba*."

<u>Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio</u>

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores do órgão, 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, bem como equipe de apoio.

Nos autos, tal determinação foi cumprida conforme visto em **EVENTO 4.**

Da Minuta do Edital e seus Anexos

A Lei 8.666/93 dispõe acerca dos requisitos que deverão constar na minuta editalícia da futura licitação, neste sentido, e em conformidade com o art. 40 da citada lei, constata-se, inicialmente, à adequação da minuta do Edital.

Da Minuta do Contratual

Em análise à Minuta de contrato apresentada, esta nos parece satisfatória, atendendo em regra os requisitos básicos previstos no art. 55 da Lei 8.666/93.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a proposição está em condições de ser aprovada, desde que observado o disposto no presente parecer, mais precisamente:

1) Seja observada a ressalva no bojo deste parecer, no que se refere a cotação de preços realizada.

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 Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente deste Poder Legislativo.

É o parecer. À consideração superior.

Ibatiba, 31 de maio de 2022.

gov.br Documento assinado digitalmente
LEANDRO SANTOS AZEREDO
Data: 31/05/2022 18:23:13-0300
Verifique em https://verificador.iti.br

Leandro Santos Azeredo
Procurador
OAB/ES 16.231