



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

**PARECER JURÍDICO**

**Referência:** PROCEDIMENTO LICITATÓRIO nº 456/2022

**Assunto:** Direito Administrativo. Licitações e Contrato. Minuta de Edital. Pregão. Procedimentos. Análise jurídica prévia. contratação de empresa especializada no serviço de buffet (jantar e cerimonial) para a sessão solene de entrega de títulos de cidadãos Ibatibenses.

**Interessado:** Diretoria Administrativa.

**RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão presencial, do tipo menor preço por item, para contratação de empresa especializada no serviço de buffet (jantar e cerimonial) para a sessão solene de entrega de títulos de cidadãos Ibatibenses.

Os autos, contendo 06 (ANEXOS/EVENTOS)<sup>1</sup>, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Manifestação técnica justificando a necessidade da contratação, EVENTO 1 e ITEM 3 do Termo de Referência;
- b) Autorização da autoridade competente para a abertura da licitação, (EVENTO 1);
- c) Despacho do Setor de Contabilidade informando sobre a existência de dotação orçamentária para a efetivação do procedimento; (EVENTO 2)
- d) Termo de Referência, (EVENTOS 3 e 4 – houve repetição);
- e) Minuta do edital e anexos, EVENTO 6;

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.

---

<sup>1</sup> Neste sentido, vale observar que houve a repetição de EVENTOS (2 e 3), o que por sua vez alterou o quantitativo de páginas do processo. Se possível, solicita-se ao setor competente a correção do presente equívoco.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

**ANÁLISE JURÍDICA**

**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, através de registro de preços. Verifico, porém, que o setor responsável não juntou aos autos declaração de que os serviços tratam, ao seu entendimento, de serviços comuns. **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.**<sup>2</sup>

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**

---

<sup>2</sup>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."



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

**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, 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:



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

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 em que pese esta Procuradoria não ter conhecimentos técnicos sobre o tipo de serviço, entendemos ao menos inicialmente que se enquadra na modalidade Pregão, eis que foram previstas as condições e especificações técnicas, nas cláusulas do “Termo de Referência”, bem como nos termos constantes da minuta editalícia, podendo 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, contendo a autorização respectiva (pag. 6), a indicação sucinta de seu objeto<sup>3</sup>, constando dos autos, o edital e respectivos anexos, original das propostas e dos documentos que as instruírem, termo de contrato e demais documentos relativos à licitação.

---

<sup>3</sup> Neste sentido, importante observar que esta Procuradoria não possui conhecimentos técnicos para averiguar se a descrição do objeto a ser adquirido possui detalhamento abrangente ou criterioso a ponto de frustrar a competição e/ou inviabilizar o item, fato que deverá ser observado pelo setor competente.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

**Da adjudicação por itens ou por lote**

Em análise ao processo, pode-se verificar, mais precisamente das tabelas constantes do item 02 do Termo de Referência e da Minuta editalícia que a administração optou por realizar o referido procedimento, dividindo a compra em dois itens, sendo um deles referente a compra de mesa de som digital e outro referente a microfone.

A Lei 8666/93 ao tratar sobre as compras da administração, determina entre outros as seguintes regras:

*Art. 15. As compras, **sempre que possível**, deverão:*

*V - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;*

*[...]*

*Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:*

*§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.*

Como vimos, a regra geral prevista na lei 8.666/93, determina que com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos, as contratações devam ser divididas em tantas parcelas possíveis, desde que se demonstrem tecnicamente viáveis.

Na esteira desse entendimento, foi publicada a Súmula no 247 do TCU, que estabeleceu que:

*“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala,** tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens*



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

*ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.*

Conforme notamos, o setor responsável, observou o regramento supra, dividindo a compra em dois itens distintos.

**Da justificativa da contratação**

No que se refere justificativa para a contratação, verifico que esta foi aposta nestes autos no EVENTO 1 e ITEM 4 do Termo de Referência, senão vejamos:

*“Considerando que aproxima-se o aniversário da emancipação do município de Ibatiba, onde tradicionalmente celebra-se o “Título do Cidadão Ibatibense”, faz-se necessário empenhar esforços com intuito de contratar empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento de buffet; Considerando que a Câmara Municipal de Ibatiba ES não possui infraestrutura para tal evento, torna-se necessário o aluguel do espaço para o mesmo. A contratação visa alcançar a redução nos custos do serviço, ante a possibilidade de contar com uma atuação mais profissional e a agilidade na resolução de problemas comuns, resultando em índices de qualidade, conforto, bem-estar e oferecendo comodidade ao público interno e externo presentes nos eventos desta Casa de Leis. É certo que as empresas especializadas na prestação de serviços de buffet, têm contato com fornecedores de todos os tipos. Sua expertise também evita a contratação de provedores de má qualidade — seja na prestação de serviços ou no cumprimento de prazos, propiciando assim, além da redução de custos, qualidade e profissionalização. O critério de menor preço por lote se deve ao fato de que as empresas que servem buffet na região já oferecem o local para o fornecimento do mesmo, não sendo viável contratar empresas avulsas por motivos de logística, economia e disponibilidade.*

[...]



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

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, 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.

O Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida encontra-se EVENTOS 3 e 4 (item repetido), em linhas gerais as informações básicas necessárias para o preenchimento do referido Termo foi delineado, ocorre que devido a ausência de cotação de preços não foi estimado o valor aproximado da contratação. Sobre este fato falaremos logo abaixo.

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<sup>4</sup>. 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. Porém ressalto que o objeto descrito não se compatibiliza com os serviços descritos nos itens de nº 1 e 2. Devendo ser aperfeiçoado.

**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.

---

<sup>4</sup> Neste sentido, importante observar que esta Procuradoria não possui conhecimentos técnicos para averiguar se a descrição do objeto a ser adquirido possui detalhamento abrangente ou criterioso a ponto de frustrar a competição e/ou inviabilizar o item, fato que deverá ser observado pelo setor competente.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

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”*<sup>5</sup>, 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).

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<sup>6</sup>, 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

---

<sup>5</sup> In PARECER Nº 02/2012/GT359/PGF/AGU, item 13.

<sup>6</sup> 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.





**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

da publicidade. Ressalta-se que tais planilhas devem ser obrigatoriamente acostadas no processo administrativo que fundamenta a licitação, após a fase de lances<sup>7</sup>.

No caso vertente, observo que ainda não foram juntados aos autos a devida pesquisa de preços e o orçamento estimado, neste sentido, o setor competente deverá providenciar a feitura de tais elementos, observando na forma dos julgados acima, que o setor competente desenvolva o hábito de ampliar, o tanto quanto possível, o universo de cotações, procedendo a pesquisa em comparação a outras compras governamentais, maior gama de fornecedores, entre outros.

**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<sup>8</sup>.

Verifico que constam nos autos a demonstração e/ou indicação de rubrica específica e suficiente ou mesmo declaração do setor contábil, confirmando dotação orçamentária para contratação do serviço. (EVENTO Nº02)

**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. No presente caso, tal exigência foi cumprida conforme consta da evento 01 deste procedimento, digo isto pois o próprio gestor, é o solicitante da referida compra.

**Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio**

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.

---

<sup>7</sup> Vide Acórdãos nº 714/2010-P e nº 718/2010-P do TCU.

<sup>8</sup> Art. 7º, § 2º da Lei nº 8.666/93.



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

Nos autos, a referida equipe foi informada em seu EVENTO 05.

**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. Porém observo que os pontos a seguir, devem ser revistos, vejamos:

- **No preâmbulo, foi informado que o critério será o de “menor preço por lote”, o que, por sua vez não condiz com o restante do edital, que aduz o procedimento se dará pelo menor preço por item;**
- **O OBJETO não condiz com os itens de serviços destacados. Eis que além de buffet, o órgão deseja também a locação de espaço para evento, conforme informa o item 02 dos serviços narrados;**
- **Verificar se no item 8.3.2 os documentos exigidos para a regularização perante a União, são os tradicionalmente exigidos em editais anteriores desta Casa de Leis;**
- **O item 8.5 não condiz com termos referentes a qualificação técnica, como tenta apresentar o título. Na verdade, está tratando sobre requisitos para a demonstração de tratamento diferenciado para pequenas empresas auferirem os privilégios da Lei Complementar nº123;**
- **O item 12.4 aduz sobre “prorrogação”, o que ao nosso entender não condiz com o tipo de serviço que se está contratando e por se tratar de evento único;**
- **Pelo mesmo motivo citado acima, o item 10 fala em “reajuste e atualização financeira.” Se os serviços a serem contratados serão únicos, o setor competente deverá verificar se tal cláusula é compatível com o procedimento almejado.**
- **Ausência de estimativa de preços, conforme já abordado anteriormente;**

**Da Minuta do Contratual**



**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES**  
**PROCURADORIA**

---

Em análise à Minuta de contrato apresentada, esta nos parece satisfatória, atendendo em regra os requisitos previstos no art. 55 da Lei 8.666/93. Porém sugiro a revisão dos seguintes itens:

- **O item 04 não nos parece compatível com o procedimento visado pelo órgão. Por exemplo, é citado que a entrega dos serviços deverá ser feitas em 07 dias úteis, e a contratação almeja entrega dos serviços em evento único, há assim incompatibilidade. Sugiro a verificação de tal item.**
- **As obrigações da contratante e da contratada previstas na minuta do contrato, não nos parece ser as mesmas exigidas pelo Edital. Sugiro a verificação de tal fato.**

**CONCLUSÃO**

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

- a) **Anexar estimativa de preços com as devidas pesquisas conforme orientado neste Parecer;**
- b) **Observar as ressalvas evidenciadas, principalmente sobre equívocos na Minuta de Edital e Minuta de Contrato;**

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, ou mesmo, de mérito ou conveniência da Administração, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente deste Poder Legislativo.

É o parecer. À consideração superior.

Ibatiba, 13 de outubro de 2022.

**Leandro Santos Azeredo**  
**Procurador**  
**OAB/ES 16.231**