



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER Nº 55/2022

PROCESSO Nº: 0182/2022 -

INTERRESSADO: Secretaria Municipal de Educação.

ASSUNTO: Registro de Preço para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios destinados a atender a merenda escolar dos alunos da rede de ensino da Secretaria de Educação do Município de Maragogi/AL, conforme as especificações contidas no Termo de Referência e demais anexos.

EMENTA: ADMINISTRATIVO – PREGÃO ELETRÔNICO – REGISTRO DE PREÇOS - AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARAGOGI/AL. - ATENDIMENTO DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. LEGALIDADE. PARECER PELA APROVAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO E PROSSEGUIMENTO DESDE QUE DEVIDAMENTE JUSTIFICADO.

DO RELATÓRIO

Trata o presente de solicitação formulada para procedimento de Pregão Eletrônico sob Registro de Preços para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios destinados a atender a merenda escolar dos alunos da rede de ensino da Secretaria de Educação do Município de Maragogi/AL, conforme as especificações contidas no Termo de Referência e demais anexos apresentado pela Secretaria acima apontada.

Nos autos: a) A Solicitação da Secretaria responsável; b) Termo de Referência; c) Aprovação do Termo de Referência, por autoridade competente - Art. 7º, §2º, I da Lei nº 8.666/93; d) Aviso de cotação devidamente publicado na imprensa oficial para fins de estimativa de preços; e) propostas de preços apresentadas; f) Minuta de edital e anexos.

Antes de seguirmos com a análise, é forçoso lembramos que o pregão, na



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.

O órgão interessado na contratação justifica seu pleito sob os seguintes argumentos (item 2 do Termo de Referência):

“2.1. Aquisição de gêneros alimentícios através de pregão para atendimento dos alunos matriculados nas 35 unidades que ofertam o ensino Fundamental I e II, EJA (educação de jovens e adultos), AEE (Atendimento educacional especializado) e creche, na rede pública municipal de Maragogi/AL, em observância, as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, conforme descrições e especificações apresentadas, cuja finalidade é garantir o direito à Alimentação Escolar adequada e saudável a todos os escolares, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste termo.”

A Secretaria Municipal de Educação ratifica que a aquisição demandada deverá seguir o **SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**, uma vez que esta forma trará mais benefícios à Administração Pública, materializando o planejamento e obedecendo orçamento deste ente federativo.

O órgão interessado, ratifica, ainda que a Licitação adotará como regime de execução o Registro de Preços, na modalidade pregão, na forma eletrônica, como critério de julgamento menor preço por item.

Em breve e apertada síntese, é o que temos para relatar.

DA ANÁLISE

Convém, primordialmente, destacar que o exame desta Procuradoria Jurídica se cinge aos aspectos legais do procedimento, sendo a análise da conveniência e da oportunidade de responsabilidade exclusiva do Administrador Público.

Inicialmente, é possível observar que a presente contratação deriva das necessidades já apontadas e se encaixa nos termos na legislação que rege a



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



espécie, devidamente motivada pela solicitação da Secretaria Municipal de Educação.

Nesse sentido, a licitação, no conceito do renomado doutrinador Hely Lopes Meirelles, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. É o procedimento administrativo utilizado para contratação de serviços ou aquisição de produtos pela Administração Pública direta ou indireta.

Além disso, observa-se que a Administração optou pela utilização do **Pregão Eletrônico** para a futura e eventual aquisição dos bens.

Desta feita, a escolha do procedimento adotado vincula-se ao tipo do objeto, a escolha do pregão, é dada por diversos fatores legais já positivados em nosso ordenamento jurídico, para que a administração pública obtenha êxito em sua funcionalidade.

Com isso, o artigo 1º da Lei Federal nº 10.520/2002, dispõe sobre a possibilidade do uso do pregão, 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. *(grifo nosso)*

Seguindo esse mesmo pensamento, o artigo 3º do Decreto Federal nº 10.024/2019, também menciona o que deve ser bens comuns, são eles:

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

II - **Bens e serviços comuns** - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado; *(grifo nosso)*

Sobre essa mesma temática, é necessário mencionar que o texto legal do Decreto Federal nº 10.024/2019, condiciona a obrigatoriedade do uso do Pregão Eletrônico pelos entes federativos nos casos do Artigo 1º, § 3º, vejamos:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos **entes federativos, com a utilização de recursos da União** decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, **a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória**, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse. (*grifo nosso*)

Em relação a esse ponto, cabem algumas ressalvas. Inicialmente se deve observar que tal obrigatoriedade só vigora quando as verbas utilizadas para a contratação são decorrentes de atos negociais públicos (convênio, contrato de repasse e termo de parceria), o que abrange apenas as transferências voluntárias. Com isso, se a transferência do recurso de origem federal decorre de comando constitucional ou legal não há a obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico.

Ainda sobre o assunto, o comando do § 3º em comento não impõe a observância das regras prevista no Decreto nº 10.024/2019, mas apenas o uso do pregão nas contratações de bens e serviços comuns realizadas com recursos federais decorrentes de transferências voluntárias, sendo realizado o presente certame de modo eletrônico.

Não é recente o entendimento de que a fase mais importante do processo de contratação pública – fruto de licitação ou de contratação direta – é o planejamento. Com base nisso, em 2017, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (Seges/MP) editou a Instrução Normativa (IN) nº 5, revogando a IN nº 2/2018. A IN nº 5/2017 dispõe sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (utilizada como parâmetro em outras esferas de poderes integrantes do pacto federativo).

Foi a partir desse dispositivo que o Tribunal de Contas da União consolidou entendimento pela obrigatoriedade da elaboração do Estudo Técnico Preliminar em todas as modalidades de contratação, sob o argumento de que a elaboração do termo de referência ou projeto básico independe da “forma de seleção do fornecedor



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



se dar por licitação, por contratação direta ou por adesão à ata de registro de preços”, de modo que recomendamos cautela e acuidade para com a fase de planejamento das contratações realizadas por esta municipalidade.

Diante de tais informações preliminares, passemos à análise da legalidade da solicitação pretendida, o que se faz à luz da legislação em vigor, dos princípios que regem a Administração Pública, da doutrina pátria e das decisões judiciais dominantes.

Os autos foram corretamente enviados a esta Procuradoria para análise da legalidade do procedimento, de acordo com o que dispõe o art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 e demais requisitos legais.

In casu, o objeto do certame foi devidamente delimitado, conforme Termo de Referência acostado nos autos, sendo este de inteira responsabilidade por parte da pasta requisitante, além da realização das cotações que foram realizadas, e, portanto, não cabe a esta Procuradoria adentrar no mérito delas.

As contratações públicas, sejam decorrentes de procedimento licitatório ou de contratação direta, devem ser precedidas de pesquisa de preços. Tanto a Lei nº 8.666/93 (art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) quanto a Lei nº 10.520/02 (art. 3º, inc. III) e Decreto nº 10.024/2019, exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração.

Nesse sentido, reputamos ser prudente a juntada de despacho, pelo setor de compras, ratificando que os preços cotados, estão dentro da realidade mercadológica para aqueles itens, no momento da cotação.

No presente momento a análise girará em torno de toda a **fase interna da licitação**, ou seja, ao conjunto de atos que antecede o anúncio público da licitação.

Desta forma, será analisado se houve a indicação da necessidade da contratação; se há termo de referência; se foi realizada a cotação de preços; se há dotação orçamentária (quando for o caso); se foram acostadas as minutas necessárias, se estas estão em conformidade com a legislação pertinente e, por fim, se há autorização da autoridade competente para deflagração do processo licitatório.

Verifica-se nos autos a elaboração e autorização do Termo de Referência,



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



além da necessária cotação de preços, sendo todas estas informações de inteira responsabilidade dos agentes públicos competentes, uma vez que cabe a esta Procuradoria Jurídica apenas a análise da legalidade e não de conveniência e oportunidade nos casos em haja a discricionariedade presente.

O Termo de Referência atende aos preceitos do Decreto nº 3.555/00 e Lei nº 10.530/02 (art. 3º):

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.

O pregão consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002, para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º do referido diploma legal, são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A Lei no 8.666/93, em seu art. 15, o legislador determina que as compras, sempre que possível deverão ser processadas através de sistema de registro de preços, que esse deverá ser precedido de ampla pesquisa de mercado, cujos preços registrados serão publicados trimestralmente na Imprensa Oficial, bem como previu outras normas gerais sobre o SRP, fixando a sua regulamentação via Decreto. E nesse ponto, é sabido que cada ente (federal, estadual e municipal) deverá editar o



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



regulamento próprio, de forma específica.

O doutrinador Marçal Justen Filho, na obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, da Editora Dialética, 2005, à p. 144, define que Registro de Preço é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bem e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.

Nesse sentido, a natureza jurídica do registro de preço é contratual, uma vez que as condições pactuadas são vinculantes para a Administração Pública e particulares, nas futuras contratações.

Em outro diapasão, o autor Sidney Bittencourt, na obra “Licitação de Registro de Preços”, da Editora Temas & Ideias, 2003, à p. 47, ensina que a SRP não é uma licitação, mas sim um mecanismo para sua implantação. E acrescenta: Trata-se, no dizer da norma, de um conjunto de procedimentos.

Diferentemente da Lei de Licitações, onde a eleição da modalidade de licitação cabível, a rigor, opera-se por meio da análise do valor estimado para a contratação, o pregão, nos termos do que dispõe o *caput* do artigo primeiro, da Lei nº 10.520/02, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado para a contratação. O pressuposto legal para o cabimento do pregão, destarte, é a caracterização do objeto do certame como “comum”.

O enquadramento do objeto da licitação como aquisição de bens comuns, por sua vez, implica a análise do mercado e do conhecimento dos padrões de desempenho e de qualidade estabelecidos.

Os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação foram estabelecidos no art. 3º da Lei no 10.520/2002, que assim dispõe:

- I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
- II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;
- III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

A especificação clara e precisa dos itens licitados, bem assim de todos os elementos que o caracterizam, possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços foi apresentada, mas, 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. 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”, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Diante do exposto, evidenciado que a Comissão Permanente de Licitação procedeu até o momento, em todos os atos inerentes ao procedimento licitatório, com absoluta submissão aos ditames legais norteadores da matéria, especialmente à Lei no 10.520/02 e à Lei no 8.666/93, atestamos a regularidade jurídico-formal do procedimento, em tudo observadas as formalidades legais.

No que tange à minuta de edital encartado aos autos, verificamos que atende ao que determina o art. 40 da Lei nº 8.666/93 trazendo no seu preambulo o número de ordem, a sua modalidade, o tipo de licitação, bem como a menção de que o procedimento será regido pela Legislação pertinente.

Não obstante, constam ainda: o objeto da licitação; os prazos e condições



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



para assinatura de contrato; as sanções para o caso de inadimplemento; as condições de participação das empresas e a forma de apresentação das propostas; os critérios de julgamento; formas de contato com a Comissão Permanente de Licitação - CPL para esclarecimento, protocolo de impugnações e recursos administrativos; condições de pagamento, critério de aceitabilidade das propostas de preço; critérios de reajustes; e, relação dos documentos necessários a habilitação e a minuta do contrato.

No que tange à minuta contratual – a que se encontra no anexo do Edital de Licitação - se encontra de acordo com a legislação vigente, em especial o art. 55 da Lei 8666/93.

Diante do que consta dos autos estão presentes os requisitos necessários ensejadores do prosseguimento do processo licitatório em apreço, dando o mais amplo acesso aos interessados à disputa pela contratação presente, portanto, o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratados, sempre em busca da melhor oferta para a Administração.

Assim, alertamos ainda que deve ser providenciada a publicação do aviso do edital nos diários oficiais da União, imprensa oficial do Estado, do Município e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação, em prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis anteriores a data marcada para a o início da Sessão Pública, bem como disponibilização do edital no sistema de compras Governamentais onde pretende-se realizar a licitação.

DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a Procuradoria **OPINA** no sentido da possibilidade da realização do pregão, na sua forma eletrônica, para a escolha da empresa que se responsabilizará pelo objeto a ser eventual e futuramente contratado.

Assim, sendo os atos acima destacados emanados da autoridade competente e devidamente motivados, encontra-se a fase interna apta, devendo o Senhor Pregoeiro desencadear a fase externa, obedecendo aos preceitos constitucionais da publicidade, eficiência e moralidade, publicando na forma da lei o



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



respectivo aviso e demais atos previstos na legislação.

É o parecer que submetemos à consideração superior, com as vênias de estilo, para que em querendo acatar o mesmo, uma vez que se trata de análise meramente opinativa.

Sem embargos de doutos posicionamentos, é como entendemos, **S.M.J**

Este parecer contém 10 (dez) laudas, todas rubricadas pelo procurador signatário.

Maragogi/AL, 18 de fevereiro de 2022.

Thúlio Eduardo da Cruz Peixoto
Procurador Geral do Município