



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER Nº 249/2023

PROCESSO Nº: 5.709/2023

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Administração e Gestão de Recursos Humanos.

ASSUNTO: Contratação de empresa especializada em prestação de serviços com fornecimento de mão-de-obra com e sem dedicação de exclusiva para o Município de Maragogi – AL, se faz necessária para auxiliar as atividades finalísticas do Município, garantindo todo o suporte e condições adequadas para a execução das atividades precípua do Município e suas respectivas secretarias.

EMENTA: ADMINISTRATIVO – PREGÃO ELETRÔNICO – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM FORNECIMENTO DE MÃO-DE-OBRA COM E SEM DEDICAÇÃO DE EXCLUSIVA PARA O MUNICÍPIO DE MARAGOGI – AL, SE FAZ NECESSÁRIA PARA AUXILIAR AS ATIVIDADES FINALÍSTICAS DO MUNICÍPIO, GARANTINDO TODO O SUPORTE E CONDIÇÕES ADEQUADAS PARA A EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES PRECÍPUAS DO MUNICÍPIO E SUAS RESPECTIVAS SECRETARIAS. PARECER PELA APROVAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO. RECOMENDAÇÃO DE EXPRESSA APROVAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA; AUTORIZAÇÃO DO EXMO. SR. PREFEITO E ATESTE DE QUE OS PREÇOS COTADOS ESTÃO DENTRO DE MERCADO COM O DEVIDO RELATÓRIO DE COMO SE CHEGOU AOS VALORES ENCONTRADOS, SOB PENA DE INDEFERIMENTO.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



DO RELATÓRIO

Trata o presente de solicitação formulada para procedimento de Pregão Eletrônico sob registro de preços e menor preço de julgamento para contratação de empresa especializada em prestação de serviços com fornecimento de mão-de-obra com e sem dedicação de exclusiva para o Município de Maragogi – AL, se faz necessária para auxiliar as atividades finalísticas do Município, garantindo todo o suporte e condições adequadas para a execução das atividades precípua do Município e suas respectivas secretarias.

Nos autos: a) A Solicitação da Secretaria Municipal de Administração; b) Termo de Referência; c) relatório das cotações de preços; d) Minuta de edital e anexos.

Antes de seguirmos com a análise, é forçoso lembramos que o pregão, na 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 argumentos do Termo de Referência.

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 nos autos processuais e se encaixa nos termos na legislação que rege a espécie, devidamente motivada pela solicitação da Secretaria



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Municipal de Administração.

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 serviços.

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;



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



(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 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.

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 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 Corte de Contas, assim, **sugerimos que haja o saneamento do feito, com a inclusão do Estudo Técnico Preliminar, ou em caso de desnecessidade que seja, devidamente justificado pelo Sr. Pregoeiro.**

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



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

Nesse sentido, o Decreto Federal nº 7.892/2013 afirma que, contratações regidas pelo sistema de registro de preços, são desobrigadas a informar a dotação orçamentária, sendo essa somente exigida na elaboração do termo contratual ou instrumento hábil, vejamos:

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

[...]

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Sendo assim, verifica-se que o setor de compras realizou os procedimentos a cotação de preços, onde ao nosso sentir, se faz necessário que se faça o ateste de que os valores cotados estão dentro de mercado, em face da origem das cotações, ressaltando que não cabe a essa procuradoria vir a realizar qualquer análise quanto as mesmas, em face do princípio de segregação de função, sendo assim de inteira e irrestrita responsabilidade do setor competente.

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.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 do Termo de Referência, **estando ausente a aprovação do mesmo**, 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.

Reitera-se pela necessária aprovação do respectivo Termo de Referência, pela autoridade superior.

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 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



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



sucessivas de bem e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.

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 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



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 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 Colenda 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, **assim, se faz necessário um relatório do Setor de Compras, informando como se deu a realização da precificação prévia, para que assim o Sr. Pregoeiro, possa vir a ter um parâmetro de valores de mercado, logo sugerimos, que haja o saneamento do feito com a apresentação do respectivo ato administrativo**

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 para assinatura de contrato; as sanções para o caso de inadimplemento; as condições de participação das empresas e a forma de apresentação das propostas;



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 diário oficial eletrônico da AMA e do DOU e no sítio eletrônico oficial, como também jornal de grande circulação, devendo ser respeitado o 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, desde que devida a suficientemente justificado consoante entendimentos acima, 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 respectivo aviso e demais atos previstos na legislação.



ESTADO DE ALAGOAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Logo, visando a harmonia necessária para a evolução dos autos, entende-se pela necessária elaboração do Estudo Técnico Preliminar ou a justificativa do setor responsável em caso de entender pela dispensa do mesmo; aprovação do Termo de Referência, como também ateste de que as cotações realizadas condizem com a realidade de mercado e por fim a expressa autorização do Exmo. Sr. Prefeito.

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 douts posicionamentos, é como entendemos, **S.M.J.**

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

Maragogi/AL, 17 de novembro de 2023.

WAGNER ALBUQUERQUE LIRA
Procurador Geral do Município
OAB/AL 13.274