



368

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Parecer Jurídico 033/2024

Processo Administrativo n.º: 3997/2024 (Volume I e II)

Interessado: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, ESPORTES E LAZER

Assunto: AQUISIÇÃO FUTURA E EVENTUAL DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER.

Ementa: Minuta de Edital - Pregão Eletrônico- Lei Federal 14.133/2021- Responsabilidade do Parecerista - Aprovação da minuta de edital, e anexos, condicionada ao atendimento das recomendações da Procuradoria Geral do Município - Princípio da Publicidade.

I- Relatório

Trata-se de análise jurídica prévia de minuta de edital de Pregão Eletrônico, cujo os objetivos é a aquisição futura e eventual de gêneros alimentícios atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer.

processo encontra-se instruído, dentre outros, os seguintes documentos:

- a) Ofício de Solicitação (n.º 502/2024/SMEEL) com autorização do subsecretario;
- b) Estudo Técnico Preliminar constante as fls.03 a 010;
- c) TR 2024 constante as fls 011 a 029;
- d) Despacho fls. 030;
- e) Descrição do material fls. 31 e 32;
- f) Despacho fls. 033;
- g) Cotações fls.034 a 134;
- h) Mapa de cotação fls.135 a 138
- i) Despacho da Superintendência de Suprimentos, fls ;139 a 141;
- j) Despacho fls.142;
- k) Folha de indicação de dotação orçamentária fls.143;
- l) Impacto financeiro fls.144;
- m) Declaração de compatibilidade de despesas fls.145;
- n) Despacho da Controladoria fls.146;

Paloma
Paloma Sapede Silvério
Procuradora Geral do Município
Portaria N° 0384-DOM (2025)

- o) Despacho fls.147
- p) Relatório e análise da Controladoria Geral do Município fls. 148 a 151;
- q) Mapa de Risco fls.152 a 154;
- r) Despacho SMEEL Fls.155;
- s) Autorização do Chefe do Executivo;
- t) DOM n.º 2053, com a Portaria n.º,0694/2024 de Nomeação do Agente de Contratação e sua equipe fls.156;
- u) Comprovação do Curso de formação de pregoeiro fls.157 e 158;
- v) Justificativa da escolha da plataforma para sessão pública de pregão;
- w) Minuta de Edital e seus anexos, fls. 160 a 237;
- x) Despacho para análise da minuta do edital fls.238;
- y) Orientação Jurídica da Procuradoria Geral do Município fls.239 a 242;
- z) Despacho fls.243;
- aa) Estudo Técnico Preliminar fls.244 a 251;
- bb) Termo de Referência fls.252 a 270;
- cc) Classificação de material fls. 271 a 273;
- dd) Mapa de Cotação fls. 274 a 277;
- ee) Despacho fls.278;
- ff) Termo de Encerramento Volume I fls.279;
- gg) Termo de Abertura Volume II fls. 280;
- hh) Minuta de Edital e seus anexos, fls. 281 a 366;
- ii) Despacho para análise da minuta do edital fls.367;

Em seguida vieram os autos a esta Procuradoria, para exame e parecer, quanto:

- I - Análise de minuta e edital de licitação.
- II - Observância da lei federal nº 14.133/21.
- III - Opinião pela regularidade e prosseguimento do certame.

II- Fundamentação

Preliminarmente, é importante lembrar que a análise a seguir empreendida circunscreve aos aspectos legais envolvidos no procedimento em exame, notadamente naqueles previstos na Lei Federal n.º 14.133/2021 a determinação vem do comando constitucional descrito no art. 37 da CF/88, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

Neste sentido, fica claro que a regra contida no estatuto licitatório destina-se a alertar os respectivos gestores, evitando, assim, a descoberta tardia de possíveis defeitos, não sendo a aprovação pela Assessoria Jurídica, uma formalidade que se exaure em si, já que se torna impossível dissipar todas as matérias inerentes a boa execução do procedimento.

Com o objetivo de ilustrar as funções do parecerista, trazemos à baila o posicionamento do STF, do Ministro Carlos Velloso, no MS nº 24.073/ DF, que sustenta a impossibilidade de responsabilização judicial de forma solidária com a autoridade administrativa:

“os pareceristas não são administradores públicos, não ordenam despesas públicas (...) o autor do parecer, que emitiu opinião não vinculante, opinião a qual não está o administrador vinculado, não pode ser responsabilizado solidariamente com o administrador, ressalvado, entretanto, o parecer emitido com evidente má-fé, oferecido, por exemplo, perante administrador inapto”.

Em consonância, segue o entendimento do Ministro Raimundo Carreiro:

(a) *“Relatório do Ministro Relator [...]”*

Quanto ao fato de a contratação em exame contar com pareceres técnico e jurídico favoráveis e isentos dos vícios de dolo, erro ou fraude, o Analista frisa, às fls. 22/23, que o Administrador não pode eximir-se da responsabilidade por seus atos de gestão com base em pareceres não vinculantes (...)

(b) *“4. No que concerne à isenção de pareceristas e à independência profissional inerentes à advocacia, a questão encontra-se pacificada junto a este Tribunal, bem assim junto ao Supremo Tribunal Federal, que evoluiu no sentido de que os pareceristas, de forma genérica, só terão afastada a responsabilidade a eles eventualmente questionada, se seus pareceres estiverem devidamente fundamentados, albergados por tese aceitável da doutrina ou jurisprudência, de forma que guardem forte respeito aos limites definidos pelos princípios da moralidade, legalidade, publicidade, dentre outros.*

Ou seja, ao parecerista que sustenta opiniões técnicas plausíveis, razoáveis, embasado na boa técnica jurídica e na doutrina consagrada, ainda que fundamentado em convicções pessoais, e sendo seu parecer um instrumento que servirá para orientar o administrador público a tomar decisões, não deverá existir a imputação de responsabilização solidária ao gestor faltoso, porquanto tal parecer estará, como mencionado, livre de opiniões que possam ter carreado em si dolo ou culpa que, de alguma forma, poderiam induzir a erro.

(Acórdão nº 1.801/2007, Plenário. Processo nº 007.277/2003-3, Relator Min. Raimundo Carreiro). (g.n)

Desta forma, a função desta D. Procuradoria Jurídica se funda na atividade de OPINAR de forma técnico-jurídica e ALERTAR o gestor público, o que diverge do DECIDIR, não podendo ser considerado um ato administrativo decisório, como segue no trecho do Acórdão 19/2002 - Plenário:

“Também não aproveita ao recorrente o fato de haver parecer jurídico e técnico favorável à contratação. Tais pareceres não são vinculantes do gestor, o que não significa ausência de responsabilidade daqueles que os firmam. Tem o administrador obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração (...)” (Acórdão nº 939/2010, Plenário, Processo nº TC 007.117/2010-8, Relator Ministro Benjamin Zymler); “Voto do Ministro Relator [...] c) a aprovação da minuta pela Procuradoria-Geral do [...] não tem o condão de vincular a administração, tendo em vista o entendimento desta Corte quanto ao tema, conforme exposto no TC 010.770/2000-7, quando ficou consignado que: “Além disso, vale salientar que o parecer é opinativo e não vincula o administrador (...)” (Acórdão nº 1379/2010, Plenário, Processo TC-007.582/2002-1, Relator Min. Augusto Nardes) (g.n)

Assim, o Assessor Jurídico que, mediante interpretação da lei, formula parecer, não deverá ser responsabilizado judicialmente, ainda que fundamentado em convicções pessoais, se os danos causados não resultarem de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão decorrentes de culpa ou dolo.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“(...) as leis, muitas vezes, admitem interpretações diversas; não se pode concluir, em grande parte dos casos, que um ato acarrete responsabilidade só porque a interpretação adotada pelo Tribunal de Contas é diferente daquela adotada pelo advogado que proferiu o parecer. Se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável, se está alicerçado em lição de doutrina e jurisprudência, não há como responsabilizar o advogado (...). Em assunto tão delicado e tão complexo como a licitação e o contrato (principalmente diante de uma lei nova, não tão bem elaborada e sistematizada como seria desejável), a responsabilidade só pode ocorrer em casos de má-fé, dolo, culpa grave, erro grosseiro, por parte do advogado.” (DI PIETRO, 2001, p. 163). (g.n)

Por todo o exposto, fácil concluir que a responsabilidade do parecerista é subjetiva e deve ser comprovada para que este possa ser responsabilizado judicialmente.

III- Das Considerações Gerais

Antevejo relevância de exarar que além de ser reconhecida como um direito humano, a alimentação é um direito fundamental no Brasil por força da emenda constitucional 64/2010, que a incluiu no rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Pela peculiaridade da criança e do adolescente de pessoa em desenvolvimento, especificamente os direitos fundamentais destes no Brasil estão previstos no Título III do Estatuto da Criança e do Adolescente que se dão através de políticas públicas e devem ser sempre aplicados de forma cumulativa com as demais normas para a efetivação da Teoria da Proteção Integral.

A Constituição Federal de 1988 assumiu compromisso com a dignidade da pessoa humana da qual a criança e o adolescente são merecedores. Cabe a família, a comunidade, a sociedade e o Estado a efetivação desse princípio, por meio do cumprimento dos direitos da criança e do adolescente aos quais lhe incumbem, de forma a proteger com prioridade esses sujeitos de direitos.

Ao tratar do direito à alimentação é indispensável a concepção de que a pessoa humana, e aqui tratando especificamente, a criança e o adolescente, possuem um direito não somente de não passar pela condição da fome, mas sim o de uma alimentação adequada. A importância de tal direito humano é de tamanha grandeza que ao ser vinculado a Constituição como um direito fundamental, demonstra a imprescindibilidade de tal direito, de tal forma que recebe uma proteção procedimental contra o eventual risco de negligência, assim como de limite ao Estado na elaboração de políticas públicas.

Sendo assim, ao ser definido como um direito fundamental social, o direito à alimentação tem assegurada sua exigibilidade imediata diante do Estado e da sociedade civil.

O Estado, cumprindo com o seu dever de agir de forma ativa para a realização da dignidade da pessoa humana, suprimindo as deficiências residuais da família, promovendo e protegendo direitos, mas também dando formação para que a criança, a família e a sociedade possam desenvolver-se para a emancipação humana.

Vejamos o que diz a Lei Federal n.º 11947/09:

Art. 1o Para os efeitos desta Lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.

Art. 2o São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

(...)

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Entende essa Procuradora Geral que é de suma importância das ações educativas que perpassem pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem dentro da perspectiva do desenvolvimento de práticas saudáveis de vida e da segurança alimentar e nutricional, sendo dever do Estado zelar pela boa alimentação das crianças e adolescentes nas unidades escolares.

Entendo ainda que deve a Secretaria de Educação do Município, servir aos educandos alimentos de qualidade, sendo esta comprada através de licitação.

Cabe evidenciar que todas as aquisições governamentais, em regra, devem submeter-se a um processo licitatório, conforme preceitua a *Cartha Magna* de 1988, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao

seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...).

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (g.n)

De acordo com o Estatuto Licitatório, o procedimento será iniciado com a abertura do Processo Administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo autorização respectiva da autoridade competente.

Quanto aos documentos juntados em cópia, a sua autenticação deverá ser feita pelo órgão administrativo mediante carimbo e assinatura, conforme orientação Normativa AGU n. 02/2009:

“Os instrumentos dos contratos, convênios 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 d abertura e encerramento.”

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art.53, §1º e art. 72, III, da Lei Federal nº 14.133, de 1º e abril de 2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação.

Vejamos o Art. 53 da Lei Federal 14.133.21:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos

indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Conforme dispõe a Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa.

A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra.

É assim que se observa que se coíbe que os agentes públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.

De fato, 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.

Oportuno esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

Finalmente, deve-se 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.

IV) PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Lei nº 14.133/ 2021 estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, caput, da lei 14133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as

considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a **descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.”

(grifou-se)

Neste mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (§ 1º), quais sejam:

“I - **descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público**;

II - demonstraçãõ da previsãõ da contrataçãõ no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administraçãõ;

III - requisitos da contrataçãõ;

IV - estimativas das quantidades para a contrataçãõ, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de soluçãõ a contratar;

VI - estimativa do valor da contrataçãõ, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administraçãõ optar por preservar o seu sigilo até a conclusãõ da licitaçãõ;

VII - descriçãõ da soluçãõ como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutençãõ e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contrataçãõ;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administraçãõ previamente à celebraçãõ do contrato, inclusive quanto à capacitaçãõ de servidores ou de empregados para fiscalizaçãõ e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descriçãõ de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequaçãõ da contrataçãõ para o atendimento da necessidade a que se destina.”

O Estudo Técnico Preliminar - ETP da contrataçãõ deve conter, de forma fundamentada, a descriçãõ da necessidade da contrataçãõ, com especial atençãõ à demonstraçãõ do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contrataçãõ.

Verifiquei que fora atendidos todos os requisitos.

Paloma Sapete Silvério
Procuradora Geral do Município
Portaria N° 0384-DOM (2025)

V) DO MAPA DE RISCO:

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso concreto, verifica-se que a pasta demandante ELABOROU o gerenciamento de risco.

VI) DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA:

Conforme já elucidado neste parecer, o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a nova Lei de Licitações nº. 14.133/21, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória pregão eletrônico, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei nº. 14.133/21, e será realizada através da plataforma Bolsa Brasileira de Mercadorias.

Não será objeto de análise a escolha da plataforma escolhida pela Comissão de contratação, haja visto, não ser de competência desta, tal manifestação.

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que 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.

Veja que muito embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade licitatória pregão poderá ser utilizada, os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado.

Paloma
Paloma Sapete Silverio
Procuradora Geral do Município
Portaria Nº 0384-DOM (2025)

Tal situação deu azo a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que buscam interpretar tal norma da forma mais que coaduna com o que se entende por cabível e legal.

Neste horizonte, convém trazer à baila o entendimento inculcado nos precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei 10.520/02, tem-se que é compatível com a lei 14.133/21, in verbis:

(...)

Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade.

O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum: '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'.

Em nenhum momento, usaram-se os termos 'complexidade' ou 'simplicidade'; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital. (trecho do Voto do Ministro Relator - Acórdão-TCU nº 1287/2008 - Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei nº 10.520/2002, art. 1º).

10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns inculpada no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto:

'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.' (grifei).

44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir

interpretação ampliativa à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.

Vê-se, portanto, que o campo de incerteza deixado pela norma infraconstitucional deixa ao administrador, à luz do caso concreto, a análise sobre o que se entende como bens e serviços comuns e usuais de mercado.

Com base nisso, esta Procuradora vislumbrou que, antes mesmo de lançar o procedimento administrativo, a autoridade competente realizou ampla pesquisa de mercado para que conseguisse chegar à conclusão de que os serviços que pretende licitar se enquadra nos conceitos acima elencados.

Conforme entendimento do TCU, não é a complexidade ou simplicidade do objeto que define “absolutamente” se o bem ou serviço é ou não comum de mercado.

No caso vertente, da análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes do Termo de Referência e justificativa anexos, entende-se CLARAMENTE que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Nos termos do já mencionado ao norte, a análise aqui realizada restringe-se aos aspectos legais do procedimento e não à verificação técnica do objeto licitado.

Deste modo, a verificação casuística dos elementos que instruem o processo de licitação aponta pela possibilidade jurídica da utilização da modalidade pregão eletrônico como pretendido.

Nessa quadra, preleciona o art. 82, da Lei n.º 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios.

Vejamos:

Art. 82.

O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

- I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
- II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
- III - a possibilidade de prever preços diferentes:
 - a) Quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
 - b) Em razão da forma e do local de acondicionamento;
 - c) Quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) Por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequência.

Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, o MENOR VALOR UNITÁRIO, atende o que determina o art. 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.

Por fim, destaco que a licitação será processada por meio do Sistema de Registro de Preços, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade da secretaria.

O procedimento em voga de Sistema de Registro de Preços é tido como um conjunto de procedimentos para a coleta e registro formal de preços relativos à aquisição de bens ou prestação de serviços de natureza comum, para contratações futuras.

Nesses procedimentos, inclui-se a assinatura de um documento denominado de Ata de Registro de Preço - ARP, que é uma espécie de termo de compromisso para futuras contratações em que se registram os preços, fornecedores/prestadores de serviços, órgãos participantes e condições a serem praticadas durante o período de vigência da ata.

Dessa forma, verifica-se que a licitação na modalidade pregão para o SRP é um instrumento que proporciona maior eficiência nas contratações públicas, sendo cabível para o Registro de Preços para aquisição de em tela.

No particular eleito de “menor preço UNITÁRIO”, cumpre observar que ante as particularidades da pretensa contratação com vários itens, é do melhor interesse da Administração se proceder o certame por este tipo, por proporcionar o aumento da competitividade na disputa e, conseqüentemente, a possibilidade de se conseguir melhores preços por itens individualizados.

Em pregões para registro de preços, a adjudicação por item é regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa.

Quanto ao modo de disputa, fora vislumbrado que será o aberto e fechado, sendo este de escolha técnica da Comissão de contratação.

Sobre os modos de disputa vejamos o que prescreve a NLL:

Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:
Grifos Nossos

I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;

II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

VII) DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PREGÃO:

Uma vez superada a análise quanto à viabilidade da utilização da modalidade pregão eletrônico, é de suma importância proceder a uma rigorosa avaliação quanto aos requisitos legais indispensáveis a sua perfectibilização.

Como dito anteriormente, o Pregão Eletrônico é regido por legislação nacional, bem como por Decreto Municipal, sendo certo que dentre suas normas estabelece os procedimentos preparatórios que deverão ser observados pela Administração quando da adoção desta modalidade licitatória. Neste sentido dispõe o art. 18 da Lei 14.133/21, *ipsis litteris*:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Diante disso, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração

VIII) DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO:

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos.

A Secretaria de Educação justificou a necessidade da aquisição no TR, no item 2 e seus subitens.

IX) DO TERMO DE REFERÊNCIA E DA DEFINIÇÃO DO OBJETO:

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão 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.

Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Quanto ao Termo de Referência, infere-se da lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame pela autoridade competente.

Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.

Para a licitude da competição impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do Município, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame.

Observe que o TR atende os requisitos da Lei.

Registre-se que, não incumbe à Assessoria Jurídica avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Secretaria de Educação que verifique o cumprimento deste requisito.

X) 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”, 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).

Verifico no mapa de cotação folhas 274 a 277, que o valor estimado global para contratação será de **R\$232.247,02 (duzentos e trinta e dois mil, duzentos e quarenta e sete reais e dois centavos)**.

Vislumbrei nos autos que, após a Orientação jurídica da PGM fls. 239 a 242, fora acostado somente mapa de cotação, sem novas cotação ou justificativas para utilização das cotações já existente aos autos. Entendo que deve restar carregado novas cotações, ou acoste aos autos o motivo da não inclusão de novas cotações, haja visto modificações na especificação dos gêneros alimentícios conforme verifiquei no ETP e TR fls.244 a 270, que possivelmente serão adquiridos pela Municipalidade.

Não encontrei ainda, o despacho da Superintendência de Compras e Suprimentos (após o mapa fls.274/277) com a informação da a metodologia que fora utilizada para obtenção do preço referência, devendo ser carregado aos autos como condição sine qua non, para o prosseguimento do feito.

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

Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame, 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.

Noutro prisma, consigne-se que a pesquisa de preços apresentada para a definição do valor de referência foi realizada sobre responsabilidade de um servidor designado para tal desiderato, no caso em apresso o mesmo fora designado pela Superintendência de Compras.

Parte-se do princípio, então, de que a forma escolhida para o balizamento foi a mais eficiente para encontrar o preço balizado, não cabendo a esta que

subscreeve, realizar análise de mérito e veracidade das mesmas, quanto ao preço fixado para referência, mas, tão somente, orientar o responsável para que se atenha aos preceitos acima ventilados quando da realização das cotações.

XI - DO PRAZO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS:

Necessário se faz mencionar no TR e no ETP em relação a Ata de Registro de Preços, a possibilidade ou não de sua prorrogação.

E ainda, que reste claro a possibilidade de adesão posterior a lavra da Ata de Registro de Preços por outros órgãos da Administração Pública direta e indireta e demais órgãos interessados participantes ou não do certame.

Tais informações norte, entendo serem também cruciais para que o possível participante do rodeio elabore sua proposta com clareza e realidade.

XII) DAS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO

Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a Lei nº 14.133/21 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira.

Além disso, exige o edital a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º. da Constituição Federal, bem assim da ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU.

Dessarte, imprescindível a comprovação da qualificação econômico-financeira mínima para garantir a execução do objeto contratado. Também no tocante à comprovação da aptidão técnica, cumpre destacar que a Administração pode impor exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico, solicitando a comprovação por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

No entanto, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º da Lei nº 14.133/21, de que é vedado a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas.

A Súmula/TCU nº 263/2011 esclarece que:

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.

Recomenda-se, portanto, que a Administração atente para os entendimentos do TCU sobre o tema, como acima apresentado, demonstrando, justificadamente, nestes autos, que os parâmetros de qualificação técnica fixados no edital são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se que as exigências formuladas não implicam em restrição ao caráter competitivo do certame (vide ainda o Acórdão nº 135/2005-PTCU).

ORIENTO, que não seja solicitado no editalício documentos e declarações que extrapolem o rol determinado pela legislação em vigor.

XIII) DA PREVISÃO DE EXISTÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS:

A Lei Federal nº 14.133/21 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.

Verifiquei que consta aos autos a informação de disponibilidade financeira com a indicação da dotação orçamentaria pertinente.

XIV) 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.

Paloma
Paloma Sapete Silveiro
Procuradora Geral do Município
Portaria Nº 0384-DOM (2025)

XV) DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO:

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um agente de contratação, dentre os servidores desta Municipalidade, 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.

Nos autos, consta a designação do agente de contratação e sua equipe e a publicação deste ato, em atendimento à prescrição legal.

Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição. Verifico, que consta aos autos, tal comprovação do Sr. Lucas de Castro Telhado.

XVI) DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS:

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato e minuta da Ata de Registro de Preços, o que foi atendido.

Quanto a estes pontos, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente.

Oriento pequenas adequações na Minuta do Edital e seus Anexos que seguem:

Da minuta do Edital:

1. Quanto ao item 10.5 - Deve ser retificado o o prazo da entrega, para que coadune com o TR e seja corrigido a pasta demandante.
2. Quanto ao item 10.6 - Deve ser retificado o o prazo da entrega, para que coadune com o TR e seja corrigido a pasta demandante.
3. Quanto ao item 18 - Deve ser retificado o item 18.3, quanto ao prazo de entrega, pra que ande em consonância com o TR.

Quanto ao Anexo VII - Minuta de Termo de Contrato

Vislumbrei que não fora informado no TR, nem tampouco no ETP a informação de necessidade de formalização de contrato. Oriento que seja verificado junto a pasta demandante se existe a pretensão de instrumentalização através de termo contratual. Caso negativo, seja retirada a minuta do Contrato do editalício, em caso positivo, oriento que se mantenha com as adequações abaixo:

1. Quanto a Clausula nona, entendo que a mesma deva ser revista na totalidade para que ande em consonância com a legislação e o TR, inclusive quanto a exclusão do subitem 9.2 e ainda a adequação do subitem 9.6 para que inclua a possibilidade de devolução, glosa dos itens vencidos/sem condições de consumo que não forem feitas as devidas substituições.
2. Quanto a clausula Décima segunda, deve ser adequada de acordo com o TR e ETP.

De outra sorte, a análise realizada em face da minuta do contrato, de outra banda, contempla, dentre outras, as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/21:

- a) descrição do objeto;
- b) forma de prestação de serviço;
- c) preço e condições de pagamento;
- d) prazo de vigência;
- e) crédito pelo qual correrá a despesa;
- f) direitos e responsabilidades;
- g) penalidades cabíveis e valor da multa;
- h) casos de rescisão;
- i) vinculação ao edital;
- j) legislação aplicável à execução do contrato;
- l) foro de eleição do contrato, senão, vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

Entende essa Procuradora, que em aquisição com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias E CASO NÃO SEJA UTILIZADA VERBA FEDERAL, fica a critério da pasta demandante a possibilidade da nota de empenho, substituir o termo de contrato,

XVII) DAS DISPOSIÇÕES FINAIS:

Fora o acima exposto, compulsando os autos, temos que houve integral atendimento ao regramento atinente às exigências do contrato administrativo a ser firmado entre a Administração Pública licitante e o(s) licitante(s) vencedor(es) do certame. Considerando os dados acima, tem-se que o processo para a referida aquisição atende aos requisitos para sua abertura previstos no ordenamento jurídico.

Paloma
Paloma Sapede Silveiro
Procuradora Geral do Município
Portaria Nº 0384-DOM (2025)

O edital contém todos os itens indicados como imprescindíveis, conforme os dispositivos acima transcritos estabelecem.

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, da minuta do contrato, MINUTA DA Ata de SRP e demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas pelos regimentos legais para sua realização.

Cumprе registrar, entretanto, que a análise de mérito do procedimento em si, em todas as suas fases e atos subsequentes, é de exclusiva competência e responsabilidade da própria Comissão de Contratação, a quem caberá, na forma legal, observar, rigorosamente, os termos da Lei Federal nº 14.133/21 e princípios basilares da Administração pública.

Salutar alertar que deve a Secretaria Municipal de Educação fiscalizar a entrega e a qualidade dos itens adquiridos pela Municipalidade para alimentação dos educandos.

Incansável neste caminhar, reitero a necessidade de fiscalização, tanto da parte orçamentaria, tanto quanto, da parte fiscal.

Por fim, oriento que a pasta demandante obedeça o calendário de atividades acostado no ETP e TR, caso hajam modificações, acoste aos autos as devidas justificativas.

Da Conclusão

Face ao exposto, essas são as orientações que entendemos pertinentes, esclarecendo que o órgão jurídico cabe tão somente alertar a Administração quanto aos contornos jurídicos do tema, despejado sobre as exigências constitucionais e legais, falecendo-lhe atribuição e até mesmo conhecimento técnico para proceder à efetiva análise do panorama financeiro, técnico e institucional do contrato.

Por derradeiro, cumprе realçar que, caso a área técnica competente discorde das orientações emanadas neste pronunciamento, deverá carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar a conclusão do certame e celebração da pretendida avença, sem a necessidade de retorno do feito a esta Procuradoria Geral do Município, estando ciente de suas responsabilidades, inclusive na hipótese de restar prejuízo a esta Administração.

Assim, ante todas essas considerações, entendemos que a minuta do edital e seus anexos devem ser alterados nos pontos anteriormente indicados e feitas as alterações e retificações ora propugnadas.

Paloma Sapeade Silvério
Procuradora Geral do Município
Portaria Nº 0384-DOM (2025)

Reiteramos para a necessidade de publicidade do certame na forma do artigo 54, parágrafo 1º da Lei Federal n.º 14.133/2021, bem como sua divulgação no sítio oficial do Município, Diário Oficial do Município, Jornal de Grande Circulação, Diário Oficial do Estado e União (por se tratar de verba Federal), portal da transparência do Município, Portal de Compras do Município(site), PNCP e demais meios de dar total publicidade a contratação alvo desta consulta.

Oriento que não há limites para exceder quanto a publicidade!

ALERTA ESTA PROCURADORA GERAL QUE, SE ATENTE O SECRETARIO DA PASTA DEMANDANTE, UMA VEZ QUE O MESMO É DESIGNADO PELO CHEFE DO EXECUTIVO PARA FUNÇÃO, quanto ao art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda ao “ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.”

Alerto ainda que, observe o ordenador de despesas da pasta demandante que, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não proíbe totalmente a assunção de despesas no final do mandato. Apenas determina que deve existir disponibilidade de caixa para honrar as despesas assumidas nos dois últimos quadrimestres do mandato, ou seja, a partir de 1º de maio.

Assim, em respeito ao regime de competência (art. 35, II, da Lei nº 4.320/64), as parcelas contratuais de ajustes envolvendo serviços de natureza contínua devem ser pagas em conformidade com o exercício orçamentário em que ocorrem. Com isso, para a celebração da renovação do contrato, a Administração empenhará o montante relativo ao presente orçamento, indicando que, à época pertinente, indicará os recursos condizentes ao próximo exercício.

Entretanto, a cautela que deve ser adotada refere-se à quitação das parcelas que serão executadas nesse exercício e ao provisionamento de recursos para quitar aquelas que, embora executadas, não tenham sido pagas nesse exercício. As despesas que venham a ser constituídas (executadas) no exercício futuro deverão correr a conta do orçamento a ele respectivo, na forma da Lei Orçamentária Anual (que é o caso dos serviços contínuos, aqui elucidados).

Incansável neste caminhar, alerto que a Secretaria se atente nas orientações sob possível pena de Dano ao Erário, Improbidade administrativa e Crime de Responsabilidade a quem deu causa, não correspondendo ao Chefe do Executivo qualquer tipo de responsabilidade, uma vez que, conforme já fora dito no presente parecer, o mesmo delega função a Secretaria da pasta.

A análise realizada visa verificar a regularidade e legalidade dos atos praticados durante a fase interna do processo, e da possibilidade de seu prosseguimento.

RECOMENDO QUE A ÁREA RESPONSÁVEL ATENTE SEMPRE PARA O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E CELERIDADE QUE DEVE NORTEAR AS COMPRAS E CONTRATAÇÕES REALIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

As laudas do presente processo encontram-se em devidamente numerados em ordem crescente em 2 Volumes, sendo o último de 280 a 367, sem rasuras, os versos das folhas não se encontram numerados e o parecer desta Procuradoria encontra-se às folhas 368 a 394.

Oportunamente, consideramos salutar que o presente processo tenha remessa novamente ao Controle Interno do Município, após serem saneados os apontamentos constantes deste parecer.

Segue o presente parecer em 27(vinte e sete) laudas, rubricadas e assinada.
É o parecer.

Município de Mangaratiba, 19 de julho de 2024.


Paloma Sapede Silvério Marins Aguiar
Procuradora Geral do Município