



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

---

**PARECER JURÍDICO**

**Referência:** PROCEDIMENTO LICITATÓRIO nº 686/2023

**Assunto:** Direito Administrativo. Licitações e Contrato. Minuta de Edital. Pregão. Procedimentos. Análise jurídica prévia. contratação de empresa especializada para o fornecimento de gêneros alimentícios, materiais de limpeza, café, água mineral, gás de cozinha GLP, escritório, utilidades e equipamentos conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos, distribuído em lotes conforme especificado no termo de referência.

**Interessado:** Diretoria Administrativa.

**RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão presencial, através de registro de preços, com vistas a contratação de empresa especializada para o fornecimento de gêneros alimentícios, materiais de limpeza, café, água mineral, gás de cozinha GLP, escritório, utilidades e equipamentos conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos, distribuído em lotes conforme especificado no termo de referência.

Os autos, contendo 14 (ANEXOS/EVENTOS), foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Manifestação técnica justificando a necessidade da contratação, EVENTO 1 e ITEM 3 do Termo de Referência;
- b) Autorização da autoridade competente para a abertura da licitação, (pag. 17);
- c) Despacho do Setor de Contabilidade informando sobre a existência de dotação orçamentária para a efetivação do procedimento; (pag. 19)
- d) Termo de Referência, (EVENTO 2, 3 e 8);
- e) Designação de pregoeiro e equipe de apoio;
- f) Minuta do edital e anexos, EVENTOS 07 a 14;

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

Rua Luiz Crispim, 29, Centro, Ibatiba-ES, CEP: 29.395-000  
Telefone: (28) 3543-1806 E-mail: [administrativo@camaraibatiba.es.gov.br](mailto:administrativo@camaraibatiba.es.gov.br)



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

---

controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

**ANÁLISE JURÍDICA**

**I. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA**

Verifica-se na minuta de edital elaborada que a modalidade licitatória escolhida no presente procedimento será o Pregão Presencial, através de registro de preços. Verifico, que o setor responsável, juntou aos autos declaração de que os serviços tratam, ao seu entendimento, de serviços comuns, na forma da orientação normativa nº54 da Advocacia Geral da União.<sup>1</sup>, senão vejamos:

*“Certificamos ainda, e atestamos para os devidos fins, na qualidade de Diretor Administrativo, que o objeto ora solicitado, qual seja: “gêneros alimentícios, materiais de limpeza, café, água mineral, gás de cozinha GLP, escritório, utilidades e equipamentos”, é de natureza comum, conforme definido no parágrafo único do Art. 1º da Lei Federal nº 10.520/2002.”*

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

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

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. **Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade**

---

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



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

---

**possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.**

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

“ A definição Legal sobre o que são bens e serviços comuns **está longe de ser precisa, haja vista que as expressões nela contidas são plurissignificativas.** Diz a lei que tais bens e serviços são aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Para especificar quais os bens e serviços comuns, e diante da previsão legal de ato regulamentar, foi expedido o Decreto nº 3.555, de 8/8/2000 (publ. em 9/8/2000). No anexo, onde há a enumeração, pode constar-se que **praticamente todos os bens e serviços foram considerados comuns; poucos, na verdade, estarão fora da relação, o que significa que o pregão será adotado em grande escala.** Os bens comuns dividem-se em bens de consumo (os de frequente aquisição) e bens permanentes (mobiliário, veículos, etc. ). **Os serviços comuns são de variadíssima natureza,** incluindo-se entre outros, os de apoio administrativo, hospitalares, conservação e limpeza, vigilância, transporte, eventos (...)

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

11. O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão enquadra-se no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: **os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão.**

12. A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. **Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns. (...)**



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

---

19. O entendimento de bem comum, de acordo com diversos autores, **nada tem a ver com a complexidade do bem adquirido e sim com produtos que sejam comumente encontrados no mercado, sem a necessidade de alterações específicas para o fornecimento em questão.** Este ponto de vista pode ser avaliado conforme as interpretações a seguir:

20. Jessé Torres Pereira Junior (Comentários À Lei de licitações e Contratos da Administração Pública, 6ª ed.; Renovar; 2003, p.1006) entende que:

“Em aproximação inicial do tema, pareceu que “comum” também sugeriria simplicidade. **Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser ‘comum’, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto’(...)**”

De acordo com o que foi acima exposto, e tendo em vista a declaração do setor competente, corroboramos o entendimento de que o objeto da presente licitação se enquadra na modalidade Pregão.

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

Em consonância com o art. 38 da Lei de Licitações, verifico que o procedimento da licitação foi iniciado com a abertura de processo administrativo, autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva (pag. 17), a indicação sucinta de seu objeto, constando dos autos, o edital e respectivos anexos, original das propostas e dos documentos que as instruírem, termo de contrato e demais documentos relativos à licitação.

### **Da justificativa da contratação**

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



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

---

*“A aquisição de material de limpeza e Gêneros Alimentícios, água mineral, gás de cozinha GLP e material de escritório destina-se a suprir o Almojarifado e dessa forma atender as demandas dos setores da Câmara Municipal, assegurando o contínuo fornecimento desses materiais para utilização nas atividades administrativas. Com relação a água mineral, o material em referência constitui item de primeira necessidade, disponibilizado aos servidores e Vereadores no período em que desempenham as suas atribuições, preservando-lhes a saúde e bem-estar físico. Justifica-se aquisição de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP (recarga) por ser necessária à manutenção das atividades diárias e essenciais desempenhadas na Câmara Municipal de Ibatiba. Com relação ao material de escritório, para que os servidores desempenhem seu papel na Câmara Municipal de Ibatiba, e possam cumprir suas prerrogativas, é necessário o uso de tal material. Esta compra possibilita a reposição dos materiais do almojarifado e, assim, a continuidade nos serviços prestados por todos os servidores. Com relação ao café, sua aquisição, além de ser item de primeira necessidade disponibilizado aos servidores e vereadores no período em que desempenham suas funções, valoriza o produtor local, oferecendo assim aos servidores, cidadãos e autoridades um café de qualidade da nossa região, tendo como vantagem a proximidade e facilidade de conseguir o produto. Para cumprir referidos dispositivos legais e alcançar os objetivos previstos, a Câmara Municipal de Ibatiba-ES deve adquirir os itens acima através da melhor proposta apresentada pelas empresas que as comercializam, agindo assim em conformidade com o que determina a Lei Federal 10.520/00 concomitantemente com a Lei Federal 8.666/93, e suas alterações posteriores, que dispõe sobre licitações e contratos da administração pública em geral.”*

Sobre a justificativa da necessidade da contratação, trata-se de ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração), a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam. Considerando que conforme citado acima, há nos autos a referida justificativa, entendo que tal requisito foi devidamente apresentado.

**Do Termo de Referência e da definição do objeto**

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do procedimento e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua



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

---

descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução quando for o caso. Deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

O Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida encontra-se EVENTOS 2, 3 e 8 e ANEXO 1 do Edital, contendo os requisitos básicos exigidos por lei, ressaltando porém que não foi anexado até o momento estimativa dos valores a serem realizados, bem como cotação de preços, fato este, que será logo abaixo analisado.

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

**Da pesquisa de preços e do orçamento estimado**

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

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

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

Assim, para evitar distorções, *“além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes*



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

---

*de pesquisa*<sup>2</sup>, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

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

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

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

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

**No caso vertente, verifico que até o momento, não foram juntados aos autos, orçamento estimativo, bem como pesquisa de preços.** Neste sentido, como forma de estimar os custos da contratação, bem como, cumprir a legislação, necessário se faz a juntada ao processo, antes de seu prosseguimento.

**Da Previsão de existência de recursos orçamentários**

A Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente aos pregões, estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o

---

<sup>2</sup> In PARECER Nº 02/2012/GT359/PGF/AGU, item 13.

<sup>3</sup> Art. 18, I da LC nº 123/2006; Art. 6º do Decreto nº 6.204/2007 e art. 34 da Lei nº 11.488/2007.

<sup>4</sup> Vide Acórdãos nº 714/2010-P e nº 718/2010-P do TCU.



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

---

pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma<sup>5</sup>.

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

**Autorização para a abertura da licitação**

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação. No presente caso, tal exigência foi cumprida conforme consta da página nº 17 deste procedimento.

**Designação do Pregoeiro e Equipe de Apoio**

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores do órgão, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Nos autos, o referido ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio foram informados em pags. 21 a 23.

**Da Minuta do Edital e seus Anexos**

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

**Da Minuta do Contratual**

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

---

<sup>5</sup> Art. 7º, § 2º da Lei nº 8.666/93.





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

---

**CONCLUSÃO**

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

- a) **Juntada do orçamento estimado (através de pesquisa/cotação de preços).**

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateu às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, ou mesmo, de mérito ou conveniência da Administração, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente deste Poder Legislativo.

É o parecer. À consideração superior.

Ibatiba, 14 de março de 2023.

---

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