



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

**PARECER LICITATÓRIO Nº 241/2023/PROGEM**

**Interessada:** Secretaria Municipal de Educação (SECED)

**Assunto:** Pregão Eletrônico. Processo Administrativo nº 101/2023 – Processo Licitatório nº 079/2023 – Pregão Eletrônico nº 019/2023. Registro de Preços para eventual aquisição de Material para as Creches/Lençóis e Toalhas, para atender as Creches da Rede de Ensino de Educação Infantil de Camaragibe.

**À Comissão Permanente de Licitação,**

**EMENTA: PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÕES EVENTUAIS DE MATERIAIS/ LENÇÓIS E TOALHAS PARA AS CRECHES DA REDE DE ENSINO. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 101/2023, PROCESSO LICITATÓRIO Nº 079/2023, PREGÃO ELETRÔNICO Nº 019/2023. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação de parecer jurídico formalizado pelo Sr. Presidente da CPL, Pedro Emanuel Silva, por intermédio do Memorando 634/2023/CPL subscrito aos e encaminhado à PROGEM, após análise e considerações da Cota Licitatória nº 039/2023/PROGEM, **acerca da possibilidade jurídica para realização do Processo Licitatório nº 079/2023, na modalidade Pregão Eletrônico nº 19/2023, tipo menor preço por item, Registro de Preços, cujo objeto consiste na eventual aquisição de material para creches/lençóis e toalhas, para atender as creches da Rede de Ensino de Educação Infantil de Camaragibe, visando atender as especificidades desta faixa etária, garantindo assim, um fazer pedagógico onde o cuidar e o educar são elementos indissociáveis para o desenvolvimento pleno das crianças da Rede Municipal de Camaragibe, de acordo com as quantidades e especificações constantes no Termo de Referência.**

O processo veio acompanhado de:

1. Termo de Abertura do Processo Licitatório nº 079/2023, subscrito por Givanildo Medeiros do Nascimento - Pregoeiro, fls. 01;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

2. Memorando nº 666/2023 SECED à CPL - Documentação para os procedimentos de Processo Licitatório referente a material para as creches/lençóis e toalhas, para atender as creches da Rede Municipal de Camaragibe, subscrito por Maria Luiza Aléssio - Secretária de Educação em Exercício, fls. 02;
3. Autorização da Secretária Municipal de Educação, em exercício, referente a abertura de Processo Licitatório para aquisição de material para as creches/lençóis e toalhas, para atender as necessidades das creches da Rede Municipal de Educação, subscrito por Maria Luiza Aléssio - Secretária de Educação em Exercício, fls. 03;
4. Documento de Oficialização da Demanda - DOD, subscrito por Luiz Paulo Ferreira do Amaral - Coordenador da Educação Infantil, e Maria de Lourdes Santos, mat. 4.010309.2, fls. 04 - 15;
5. Justificativa, subscrita por Luiz Paulo Ferreira do Amaral - Coordenador da Educação Infantil, fls. 16 - 17;
6. Memorando nº 518/2023 SECED à SECAD - Pesquisa de Preços de Mercado de Materiais - Toalhas e lençóis para as Creches da Rede Municipal de Educação, subscrito por Maria Luiza Aléssio - Secretária de Educação em Exercício, fls. 18;
7. Declaração acerca de razoabilidade de preços, subscrita por João de Deus Barros - Diretor de Compras, fls. 19;
8. Planilha Orçamentária - Média de Preços, subscrita por Layna Gabriely e João de Deus Barros, fls. 20;
9. Cotação de Preços - Banco de Preços, fls. 21 - 32;
10. Termo de Referência, subscrito por Maria de Lourdes Santos, mat. 4.0103099.2, e Maria Luiza Aléssio - Secretária de Educação em Exercício, fls. 33 - 43;
11. Minuta do Contrato, fls. 44 - 53;
12. Autuação do Processo Administrativo nº 101/2023 / Processo Licitatório nº 079/2023 / Pregão Eletrônico nº 19/2023, assinado por Givanildo Medeiros do Nascimento - Pregoeiro, fls. 54;
13. Minuta do Edital de Licitação - Pregão Eletrônico nº 019/2023, fls. 55 - 74;
14. Anexo I - Termo de Referência, fls. 75 - 82;
15. Anexo II - Modelo de Proposta de Preços, fls. 83;
16. Anexo III - Declarações, fls. 84 - 86;



- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS
17. Anexo IV - Minuta da Ata de Registro de Preços, fls. 87 - 92;
  18. Anexo IV - Minuta de Contrato, fls. 93 - 99;
  19. Portaria nº 09/2023 - Designa Pregoeiros e Equipe de Apoio da Comissão Permanente de Licitações do Município de Camaragibe, fls. 100;
  20. Memorando nº 582/2023 CPL à PROGEM - Solicitação de Parecer Jurídico, subscrito por Givanildo Medeiros do Nascimento - Pregoeiro Oficial, fls. 101;
  21. E-mail CPL à PROGEM - Solicitação de Parecer Jurídico, fls. 102;
  22. Cota Licitatória nº 039/2023/PROGEM, fls. 103 - 120;
  23. E-mail PROGEM à CPL - Encaminhamento de Parecer Jurídico, fls. 121;
  24. Memorando nº 592/2023 CPL à SECED - Envio da Cota Licitatória nº 039/2023/PROGEM, subscrito por Givanildo Medeiros do Nascimento - Pregoeiro da CPL, fls. 121;
  25. E-mail CPL à SECED - Encaminhamento Memorando nº 592/2023/CPL, fls. 122 - 123;
  26. Memorando nº 701/2023 SECED à CPL - Envio da Cota Licitatória nº 039/2023/PROGEM, subscrito por Mauro José da Silva - Secretário de Educação, fls. 124 - 126;
  27. Autorização do Secretário Municipal de Educação e Ordenador de Despesa, referente a Abertura de Processo Licitatório para eventual aquisição de material para as creches/lençóis e toalhas, para atender as necessidades das creches da Rede Municipal de Educação, subscrita por Mauro José da Silva - Secretário de Educação, fls. 127;
  28. Declaração acerca de razoabilidade de Preços, subscrita por João de Deus Barros - Departamento de Compras, fls. 128;
  29. Termo de Referência, subscrito por Maria de Lourdes Santos - mat. 4.0103099.2, e Mauro José da Silva - Secretário de Educação, fls. 129 - 139;
  30. Minuta de Contrato, fls. 140 -151;
  31. Considerações a Cota nº 039/2023/PROGEM, subscrito por Givanildo Medeiros do Nascimento - Pregoeiro, fls. 152;
  32. Minuta Edital de Licitação, fls. 153 - 169;
  33. Anexo I - Termo de Referência, fls. 170 - 177;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

34. Anexo II - Modelo de Proposta de Preços, fls. 178;  
35. Anexo III - Declarações, fls. 179 - 181;  
36. Anexo IV - Minuta da Ata de Registro de Preço, fls. 182 - 188;  
37. Anexo IV - Minuta de Contrato, fls. 189 - 197.

**Estimativa máxima para a contratação: R\$ 149.420,00 (cento e quarenta e nove mil, quatrocentos e vinte reais).**

É o breve relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:**

Inicialmente, registre-se que a manifestação que seguirá limitar-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, sem adentrar em questões relativas à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa, ou econômico-financeira e cálculos elaborados, tomando-se por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe, que até a presente data contém **197 (cento e noventa e sete) laudas**.

No caso concreto, trata-se de Processo Licitatório nº 079/2023, na modalidade Pregão Eletrônico nº 019/2023, Registro de Preços visando a eventual aquisição de material para creches/lençóis e toalhas, para atender as creches da Rede de Ensino de Educação Infantil de Camaragibe, visando atender as especificidades desta faixa etária, garantindo assim, um fazer pedagógico onde o cuidar e o educar são elementos indissociáveis para o desenvolvimento pleno das crianças da Rede Municipal de Camaragibe, de acordo com as quantidades e especificações constantes no Termo de Referência.

Pontua-se ainda que tal processo já fora análise desta Procuradoria, a qual expediu a Cota Licitatória nº 039/2023/PROGEM com as seguintes considerações:

- i. Autorização do ordenador de despesas deve estabelecer a modalidade da licitação e também se esta será realizada sob o sistema de Registro de Preços, ou seja, deve ser emitida identificando o processo a que se refere especificamente;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

- ii. Nada obstante, no que tange à natureza do objeto a ser contratado mediante o Pregão Eletrônico em apreço, deve ser emitida Declaração de Bem Comum (específica), para que haja descrição técnica forma e expressa quanto à natureza comum dos bens que serão licitados, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520/2022;
- iii. Ademais, não há justificativa acerca de não divulgação da Intenção de Registro de Preços - IRP, devendo-se incluir tal procedimento prévio ao processo licitatório em questão ou apresentar nos autos (devidamente certificado por autoridade competente) regular justificativa que apresente motivação idônea quanto à eventual possibilidade de realização da IRP;
- iv. A Declaração de Compatibilidade dos Preços Orçados com o praticado no mercado formulada nos autos é genérico, não identificando o processo licitatório ao qual se refere nem a seu objeto, o que compromete sua validade jurídica, razão pela qual orienta-se que seja expedida especificando-se o procedimento licitatório ao qual se refere, assim como destacando o objeto da licitação, com referência aos itens cotados, conforme respectivas consultas documentadas no processo;
- v. É indispensável que seja formulada a respectiva justificativa para a previsão de exigência técnica no item 18 do Termo de Referência, replicado no item 10.2 do Edital, demonstrando a vinculação às parcelas de maior relevância e valor significativo dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens e prestação de serviços a serem licitados;
- vi. Adoção das medidas saneadoras nas minutas de contrato, ata de registro de preço e alteração de cláusulas editalícias pontualmente indicadas no item 2.7, ao qual se remete.

Passa-se a análise.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

**2.1. DA AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESA/CHEFE DO  
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL:**

Registre-se que a dispensa da assinatura da Prefeita é regular nos casos em que o Secretário da pasta responsável também seja ordenador de despesas e tenha, portanto, autonomia para realizar isoladamente a referida autorização para contratação.

No caso dos autos, verifica-se às fls. 127 a Autorização do Secretário Municipal de Educação e Ordenador de Despesa, referente a abertura de Processo Licitatório para eventual aquisição de material para as creches/ lençóis e toalhas, para atender as necessidades das creches da Rede Municipal de Educação, subscrita por Mauro José da Silva - Secretário de Educação, atendendo ao item i. da Cota Licitatória nº 039/2023/PROGEM.

**2.2. PREGÃO ELETRÔNICO E SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP).**

Sobre o pregão, destaca-se que consiste em modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/02 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.*

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.

No que tange à contratação por meio do Sistema de Registro de Preços - SRP encontra-se prevista no inciso 1 do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/1993 que estabelece, também, as regras gerais acerca do funcionamento do Sistema; no art. 11 da lei nº 10.520/2002, que faculta a utilização do pregão para a implantação do SRP, mediante regulamento específico e no Decreto Municipal nº 10/2017, que regulamenta, no Município



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS  
de Camaragibe/PE, essa modalidade de contratação.

Em se tratando de SRP - Sistema de Registro de Preços, considere-se também, no que concerne especificamente a esta forma de processamento, a par da modalidade concorrência prevista no art. 15, §3º, inc. I, da Lei nº 8.666, de 1993, o art. 11 da Lei nº 10.520, de 2002 admitiu a utilização do Pregão para a efetivação do registro de preços para eventual contratação de bens e serviços comuns.

Importante ressaltar que o Decreto Municipal nº 010/2017, que regulamenta o SRP, em seu art. 3º, fez previsão no mesmo sentido, de maneira que se pode concluir que a utilização do pregão para registro de preços de bens e serviços comuns é a modalidade licitatória compatível com a legislação aplicável.

Os incisos do artigo 3º do Decreto Municipal nº 010/2017 trazem as situações nas quais poderá ser adotado, o Sistema de Registro de Preços, senão vejamos:

*Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:*

***I - quando, pelas características do bem ou serviço comum, houver necessidade de contratações frequentes;***

*II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;*

*III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou*

***IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.***  
*(g.n.)*

Nos termos do Manual de Orientações e Jurisprudências do TCU (pág. 243), o Sistema de Registro de Preços se refere a “*cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração. (...) No registro de preços, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período*”.





PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Em síntese, essa modalidade leva em consideração o tipo de bem ou serviço prestado, sua contratação constante, além da impossibilidade de definição prévia da quantidade necessária de um determinado produto ou o ritmo de entrega.

Considerando que os pressupostos de admissibilidade de utilização do SRP remetem às **contratações estimadas e não obrigatórias, não seria adequada a realização de licitação por meio de SRP quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento da Administração Pública.**

Nesse caso, deve-se lançar mão da modalidade pregão em sua forma ordinária, sem registro de preços, caso os bens a serem fornecidos sejam do tipo “comum”<sup>1</sup>. (CGU – Manual de Sistema de Registro de Preços – Edição Revisada – 2014 p. 22). - Acórdão 2197/2015-Plenário, TC 028.924/2014-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 2.9.2015.

A hipótese prevista pelo inciso IV do art. 3º do Decreto nº 010/2017 se relaciona com o atendimento da imprevisibilidade do quantitativo ou do momento da contratação, condições estas que precisam ser certificadas pela Secretaria envolvida (SECED), atestando-se a impossibilidade de definir previamente o quantitativo do produto licitado.

Em conformidade com o permissivo legal, observa-se o disposto no Termo de Referência, leia-se:

### ***15. DA REALIZAÇÃO DO REGISTRO DE PREÇOS***

*O Registro de Preços se justifica por se tratar de itens, para eventual aquisição parcelada, dos materiais como: Lençóis e Toalhas, destinados as Unidades de Ensino de Educação Infantil do Município.*

### ***17. DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO E DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO***

*17.1 A modalidade de licitação será o Pregão, de forma eletrônica, por se tratar de bens caracterizados comuns e que possuem padrão de desempenho e qualidade passível de definição objetiva em edital, através de especificações usuais do mercado, nos termos do parágrafo único, do art. 1º da Lei nº 10.520/2022, in verbis, art. 1º para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada licitação na modalidade e Pregão, que será regida por Lei.*





PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

*Parágrafo único - Consideram-se bens e serviços para fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade passam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.*

*04.03 - A impossibilidade de precisar o quantitativo a ser consumido decorre do fato de que os insumos para curativos especiais serão dispensados de acordo com a necessidade dos pacientes que serão atendidos e acompanhados pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS) pelas Equipes de Saúde da Família (ESF) e do Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF).*

Nada obstante, a Cota Licitatória nº 039/2023 orientou a secretaria demandante a emissão da *Declaração de Bem Comum (específica)*, para que haja descrição técnica forma e expressa quanto à natureza comum dos bens que serão licitados, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520/2022. No entanto, a SECED através do Memorando nº 701/2023, às fls. 124, estipulou:

*Com relação a Declaração do Bem Comum, para realização de Pregão Eletrônico, as Descrições Técnicas cuja no Termo de Referência no Item 17 - Da Modalidade de Licitação e do Critério de Julgamento.*

No entanto, ratifica-se a orientação supramencionada, para que seja devidamente emitida *Declaração de Bem Comum específica*, com descrição técnica forma e expressa quanto à natureza comum dos bens que serão licitados, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520/2022.

Ademais, orientou-se ainda na Cota Licitatória nº 039/2023 a emissão de justificativa acerca de não divulgação da *Intenção de Registro de Preços - IRP*, devendo-se incluir tal procedimento prévio ao processo licitatório em questão ou apresentar nos autos (devidamente certificado por autoridade competente) regular justificativa que apresente motivação idônea quanto à eventual possibilidade de realização da IRP. Sobre este ponto, respondeu a SECED:

*Justificativa com relação ao interesse de outros Órgão da Prefeitura Municipal de Camaragibe, referente a Licitação do Objeto em pauta*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS  
*consta no Termo de Referência no Item 2 - Justificativa do Objeto.*

Não obstante, detalhou o Item 1 do Termo de Referência:

*2.4 Esta Secretaria de Educação esclarece que realizou consulta a outros órgãos da Prefeitura Municipal, sobre o interesse quanto ao objeto a ser licitado. Em vista do não interesse, de outros órgãos referente ao objeto em pauta, esta Secretaria está procedendo os encaminhamentos, para realização de licitação de Material específico destinado as Creches da Rede Municipal de Camaragibe.*

Ocorre que a publicação da Intenção de Registro de Preços abrange não somente órgãos da mesma Prefeitura, na prática, a intenção tornada pública pelo Órgão Gerenciador abre a possibilidade para que as demais entidades da Administração Pública (Órgãos Participantes), salvo os casos excepcionados em lei, participem da ata de registro de preços e promovam o registro em conjunto.

Sendo assim, deverá ser devidamente emitido a **justificativa acerca de não divulgação da Intenção de Registro de Preços - IRP**, devendo-se incluir tal procedimento prévio ao processo licitatório em questão ou apresentar nos autos (devidamente certificado por autoridade competente) regular justificativa que apresente motivação idônea quanto à eventual possibilidade de realização da IRP, conforme Decreto Municipal nº 10/2017, in verbis:

*Art. 4º A intenção para registro de preço, quando possível, será formalizada através da Solicitação de Compras ou Contratação de Serviços (SCC).*

*I – A intenção para registro de preço, **por decisão fundamentada**, poderá ser dispensada*

Por fim, a Portaria de Nomeação de Pregoeiros e Equipe de Apoio da Comissão Permanente de Licitação encontra-se às fls. 100 - Portaria nº 009/2023.

### **2.3. LICITAÇÃO - ITENS EXCLUSIVOS A ME E EPP E COTAS RESERVADAS.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
 PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

A Lei Complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, no intuito de conferir eficácia material à previsão constitucional ao art. 170, IX, e 179 da CRFB/88, a prevê:

*Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.*

*Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.*

*Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:*

*I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)*

*II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;*

*III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.*

Porém, existem situações que se excetam às regras de tratamento diferenciado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), previstas nos arts. 47 e 48 da LC nº 123/2006. Veja-se:

*Art. 49. Não se aplica o disposto nos [arts. 47 e 48 desta Lei Complementar](#) quando:*

*I - ([Revogado](#)); ([Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014](#)) ([Produção de efeito](#))*

*II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;*

*III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração*



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

*pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;*

*IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos [arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#)*

Compulsando os autos, **verifica-se que os 3 (três) itens a serem licitados, possuem valor total de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), encontrando-se devidamente destacados como exclusivos a ME e EPP, conforme disposto no item 1. do Termo de Referência, às fls. 170-171.**

#### **2.4. TERMO DE REFERÊNCIA**

Quanto ao **Termo de Referência**, o órgão ou entidade interessada, através de servidor identificado (com nome, matrícula e assinatura), deve indicar, de forma clara, concisa e objetiva:

- a) a necessidade do órgão e a especificação do objeto a ser contratado, com a definição das características básicas de cada produto (tamanho, cor, capacidade, modelo etc.) ou do serviço;
- b) os critérios de aceitação do objeto;
- c) a estratégia de suprimento ou metodologia;
- d) o cronograma físico-financeiro (se for o caso);
- e) os prazos de execução e de recebimento provisório e definitivo;
- f) os prazos e forma de pagamento;
- g) os deveres das partes;
- h) os procedimentos de fiscalização e de gerenciamento do contrato;
- i) os requisitos de qualificação exigidos da futura contratada;
- j) a garantia (se for o caso);
- k) as sanções aplicáveis e todas as demais condições.

Conforme consta nos autos, foi elaborado Termo de Referência, subscrito por Maria de Lourdes Santos, mat. 4.0103099.2, e Maria Luiza Aléssio - Secretária de Educação em Exercício, fls. 129 - 139.

O objeto do presente Termo de Referência consiste na realização de Registro de Preços para eventual aquisição de material para as creches/ Lençóis e Toalhas, para atender as Creches da Rede de Ensino de Educação Infantil de Camaragibe, visando atender as



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS**

especificidades desta faixa etária, garantindo assim, um fazer pedagógico onde o cuidar e o educar são elementos indissociáveis para o desenvolvimento pleno das crianças da Rede Municipal de Camaragibe.

No que tange às exigências de qualificação técnica, estas apenas se justificam a bens e serviços caracterizados como algum nível de complexidade que justifique a correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens e prestação de serviços a serem licitados.

Ou seja, para que sejam legitimamente estabelecidas exigências de qualificação técnica, mostra-se indispensável a respectiva justificação quanto à exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional aos licitantes, a qual deve se restringir apenas ao mínimo necessário para cumprimento do objeto licitado, conforme Súmula nº 263 do TCU:

*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.*

Desta forma, observa-se que consta no Item 18 do Termo de Referência, fls. 137:

**18. DA HABILITAÇÃO**

**18.1. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**

I. Comprovação de experiência prévia de fornecimento de objeto compatível em características, quantidade e prazos com o objetivo da licitação, mediante atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) de direito público ou privado;

II. Será compatível com a quantidade o(s) atestado(s) que apresentar (em) no mínimo 10% ( dez ) por cento das quantidades estimadas na licitação para cada item, conforme súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União, uma vez que se trata de produto de baixa complexidade e de baixo custo.

III. Para efeito da exigência constante no item II, será admitido o somatório das quantidades descritas em um ou mais atestados apresentados concomitantemente.

IV. Não serão aceitos atestados emitidos pela licitante, em seu próprio nome, nem qualquer outro em desacordo com as exigências do Edital.

Sabe-se que é indispensável que seja apresentada a respectiva justificativa para a previsão do item 20 do Termo de Referência, replicado no item 10.2 do Edital, desta



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS  
exigência de qualificação técnico-profissional, vinculada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, demonstrando sua adequação ao nível de complexidade dos bens à correspondente fixação de parâmetros mínimos de experiência prévia ao fornecimento de bens e prestação de serviços a serem licitados.

Neste sentido, o Memorando nº 701/2023/SECED, em atendimento ao item v. da Cota Licitatória nº 039/2023, declarou que *é imperioso ressaltar que a exigência de qualificação técnica exigida no Termo de Referência é uma exigência legal que atende os parâmetros legais, como exaustivamente justificamos no item 18 do TR, diante da especificidade dos produtos e a qualidade esperada na entrega dos mesmos, e que nossa exigência editalícia guarda obediência à limitação jurisprudencial pacificada que entende legal a exigência do percentual de 10% para garantir uma entrega dos produtos dentro dos padrões que se espera.*

## **2.5. DA FORMAÇÃO DE PREÇOS E ATUALIZAÇÃO:**

A estimativa prévia do valor da contratação através dos seguintes meios de pesquisa:

- (a) portal de compras governamentais;
- (b) mídia especializada e sítios eletrônicos;
- (c) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou recentes (contratos concluídos nos últimos 180 dias) e;
- (d) cotação com fornecedores.

Nesse sentido, a Resolução Conjunta CGM nº 001/2020 dispõe expressamente a ordem de prioridade a ser seguida para a formação de preço das licitações municipais neste Município de Camaragibe:

*Art. 4º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:*

*1 - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepruos.plamyamenlo.gou.br>, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período até 1 (um) ano anterior à data de e divulgação do instrumento convocatório. No caso de medicamentos e produtos para a saúde, a pesquisa deve ser realizada inicialmente no Banco de Preços em Saúde (BPS), disponível no endereço eletrônico <http://bps.saude.gov.br/login.jsf>, observado o mesmo lapso temporal indicado para as pesquisas realizadas no Painel de Preços;*





PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

*II - portal do Banco de Preços (www.bancodeprecos.com.br), desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;*

*III - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;*

*IV - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos e especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou*

*V - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.*

*§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I, II e III do caput deste artigo.*

Apenas quando não seja possível se formar o orçamento referencial com base nas mencionadas fontes de pesquisa, ou seja, quando a única maneira de compor o preço referencial for por meio de cotações de mercado, o responsável técnico pela pesquisa deverá certificar e demonstrar tal inviabilidade nos autos.

A estimativa deve ser elaborada com base nos preços correntes no mercado onde será realizada a licitação – local, regional ou nacional. A cotação de preços no mercado deverá conter pelo menos, 3 (três) orçamentos, exceto impossibilidade ou inexistência no mercado, o que deve ser expressamente justificado.

As cotações devem apresentar, necessariamente, o preço unitário e total, o nome da empresa consultada, o nº da inscrição no CNPJ, endereço e telefone comerciais, nome e assinatura da pessoa responsável pelo conteúdo e validade da proposta, conforme inciso II, §3º do art. 4º da Resolução Conjunta CGM nº 001/2020.

Deve ser elaborada e autuada planilha que consolide a consulta de mercado realizada e reflita a média dos preços obtidos, desconsiderando-se os preços inexequíveis ou excessivamente elevados, conforme parâmetros constantes no art. 6º da Resolução Conjunta CGM nº 001/2020.





PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

A planilha orçamentária, assim como as cotações diretas realizada junto às empresas do ramo, devem estar ordenadas em conjunto e conter, obrigatoriamente, o atesto do setor técnico competente que as realizou.

A estimativa serve para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para pagamento da despesa a ser contratada e, ainda, como parâmetro objetivo para o julgamento das ofertas desconformes ou incompatíveis, mediante declaração de inexecutabilidade ou desclassificação das propostas.

**No caso concreto, a média de preços foi elaborada sob a responsabilidade do Diretor do Departamento de Compras João de Deus Barros e Layna Gabriely, conforme Planilha Orçamentária de Média de Preços, acostada às fls. 20.**

Não obstante, verifica-se ainda Declaração acerca de Razoabilidade de Preços, subscrita por João de Deus Barros - Diretor de Compras, às fls. 128, em atendimento ao ponto iii. da Cota Licitatória nº 039/2023, a qual atesta que os valores bases para a licitação foram *coletados através do Banco de Preços*.

## **2.6. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:**

Deve-se esclarecer ainda que o SRP apenas deve ser adotado nas circunstâncias legalmente autorizadas, especialmente porque, no que concerne à dotação orçamentária, a licitação para registro de preço somente exige a dotação orçamentária na formalização contratual, conforme disposto no art. 7, § 2º, do Decreto Municipal nº 010/2017, veja-se:

*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, há de se ressaltar e alertar que é vedado à Administração Pública adotar o Sistema de Registro de Preços como mecanismo para afastar a exigência legal de apresentação da dotação orçamentária previamente à licitação (regra geral, apenas



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS  
excepcionada nas licitações destinadas ao registro de preço), sob pena de desvirtuação ilícita do instituto, o que enseja, inclusive nulidade do ato e responsabilidade funcional daquele que lhe tiver dado causa, conforme art. 14 da Lei nº 8.666/93:

*Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e **indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento**, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.*

Neste sentido, nada obstante a caracterização do Pregão em questão como Registro de Preços, **acostou-se aos autos Declaração de Disponibilidade de Recursos Orçamentários e Financeiros para fazer jus às despesas com o objeto a ser licitado (579) 20.24.12.122.1002.159.3390.30.0.02.00**, conforme certidão às fls. 03, porém, seus termos são genéricos e não representam destaque orçamentário nem emissão de empenho prévio.

## **2.7. DO EDITAL, MINUTA DO CONTRATO E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Pontua-se aqui que o **Edital e seus anexos devem ser rubricados pelo Pregoeiro**, o que foi certificado através das Considerações a Cota 039/2023/PROGEM, subscrito por Givanildo Medeiros do Nascimento - Pregoeiro, às fls. 152.

Ademais, analisando-se a **minuta contratual** acostada às fls. 140/151, verifica-se **é necessário que se proceda com a oposição das assinaturas de seus responsáveis técnicos e aprovação do ordenador de despesas competente.**

Por outro lado, verifica-se que foi realizada as devidas retificações apontadas na Cota Licitatória nº 039/2023, sendo inserido na Cláusula Primeira valor unitário por item e o global; na Cláusula Segunda, Parágrafo Décimo Primeiro determinou-se o Reajuste através do IPCA; e retirou-se do Edital Cláusula que estipulava Garantia Contratual, mantendo assim a uniformidade com a Minuta Contratual. Ademais, a Minuta do Edital, foi devidamente corrigida no que tange a duplicidade apresentada anteriormente nas Cláusulas 15 e 20.

Não obstante, no tocante a consideração da Cota nº 039/2023/PROGEM no que diz respeito a Ata de Registro de Preços apresentar termos extremamente genéricos, esclareceu o Pregoeiro Givanildo Medeiros do Nascimento, às fls. 152:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

*A minuta da Ata de Registro de Preços é padrão gerada pelo sistema da Plataforma de licitações eletrônicas utilizada por esta editalidade, e por isso, por se tratar de minuta, a ata correspondente pós homologação terá os campos específicos preenchidos automaticamente pelo sistema com os dados das partes bem como com os respectivos preços em registro em demonstrativo das propostas/preços.*

## 2.8. PRINCÍPIO DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Atente-se a secretaria demandante ao princípio da segregação de funções, onde deverá ser designado servidores distintos para atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade dos atos administrativos.

Tal princípio defluía dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa já consagrado pela doutrina e jurisprudência (a exemplo do Acórdão 5615/2008-TCU-Segunda Câmara (relator ministro Raimundo Carreiro) e, agora, com a nova lei de licitação e contratos, virou norma no art. 5º da Lei 14.133/2021. De acordo com o TCU, é necessário:

*"(...) Identificar as decisões consideradas críticas e respectivas alçadas e segregação de funções; definir um limite de tempo razoável para que o mesmo indivíduo exerça uma função ou papel associado a decisões críticas de negócio; formalizar os instrumentos que suportam a atuação das instâncias e que direcionam a tomada de decisão; revisar periodicamente os processos de decisão da organização, de modo a identificar novas decisões que devam ser consideradas como críticas"<sup>1</sup>.*

Conclui-se, pois, que é necessário verificar quais dessas competências podem ser exercidas por agentes diversos para que, assim, reforce-se a segurança quanto a eventual risco de ocultação de erros, conflito de interesses e ocorrência de fraudes.

**Desta forma, alerta-se, desde já, para que seja observado o princípio da segregação de funções de forma que a Administração garanta a repartição das funções**

---

<sup>1</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, 2020



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS  
entre os agentes públicos, cuidando para que um indivíduo não exerça cumulativamente funções incompatíveis entre si, em respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, conforme já consagrado pela doutrina e jurisprudência e agora, positivado expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2019.

### 3. CONCLUSÃO

Em vista de tudo quanto exposto, esta Procuradoria Municipal, no exercício da atribuição prevista *ex lege*, considerando-se o material instrutório dos autos, **opina pela POSSIBILIDADE CONDICIONADA do Pregão Eletrônico nº 019/2023, Processo Administrativo nº 101/2023, Processo Licitatório nº 079/2023, cujo objeto consiste no Registro de Preços visando eventual aquisição de material para creches/lençóis e toalhas, para atender as creches da Rede de Ensino de Educação Infantil de Camaragibe, desde que ANTERIORMENTE à sua publicação sejam atendidas as recomendações expostas neste opinativo jurídico, as quais seguem transcritas:**

1. Apesar de pontuado no Item 17 do Termo de Referência as Descrições Técnicas pertinentes ao Bem Comum a ser licitado, é imperioso que **seja emitida Declaração de Bem Comum específica**, com descrição técnica forma e expressa quanto à natureza comum dos bens que serão licitados, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520/2022;
2. No mesmo sentido, é **indispensável a divulgação da Intenção de Registro de Preços - IRP, ou que seja expedida Justificativa para sua dispensa**, uma vez que a intenção tornada pública pelo Órgão Gerenciador abre a possibilidade para que as demais entidades da Administração Pública (Órgãos Participantes), salvo os casos excepcionados em lei, participem da ata de registro de preços e promovam o registro em conjunto. Neste sentido, deverá incluir tal procedimento prévio ao processo licitatório em questão ou apresentar nos autos (devidamente certificado por autoridade competente) regular justificativa que apresente motivação idônea quanto à eventual impossibilidade de realização da IRP, conforme art. 4º, do Decreto Municipal nº 010/2017;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

3. Por fim, analisando-se a **minuta contratual** acostada às fls. 140/151, verifica-se **é necessário que se proceda com a oposição das assinaturas de seus responsáveis técnicos e aprovação do ordenador de despesas competente.**

Aproveita-se o ensejo para alertar quanto à necessidade de se observar o princípio da segregação de funções de forma que a Administração garanta a repartição das funções entre os agentes públicos, cuidando para que um indivíduo não exerça cumulativamente funções incompatíveis entre si, em respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, conforme já consagrado pela doutrina e jurisprudência e agora, positivado expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2019.

Salvo melhor juízo, este é o parecer.

Camaragibe, 15 de setembro de 2023.

*Juliana Xavier*

Juliana Rafaela Xavier Pereira  
Procuradora do Município

*Natalia F. de Menezes Maciel*

Natalia Ferraz de Menezes Maciel  
Procuradora do Município