



PARECER JURÍDICO nº 003/2023-PMSLP

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2023-PMSLP

PROCESSO Nº 06.0302001/2023

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS QUE OBJETIVA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DESTINADOS A ATENDER AS NECESIDADES DO PNAE - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

À

Comissão Permanente de Licitação

Pelo presente, emitimos nossa opinião jurídica à Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará acerca da regularidade da fase interna do certame licitatório acima mencionado, nos termos da Lei nº 8.666/1993.

1. DO RELATÓRIO

Foram encaminhados a esta assessoria jurídica os autos do processo nº06.0302001/2023, para que seja feita a análise quanto as formalidades legais do procedimento que se encontra em sua fase interna.

Os autos chegaram a esta assessoria jurídica por meio de arquivo digital (.pdf), com o total de 235 (duzentos e trinta e cinco) folhas, constituídas dos seguintes documentos:

- Ofício n. 001/2023 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, de 04/01/2023, direcionada à Comissão Permanente de Licitação solicitando a instrução de processo de aquisição de gêneros alimentícios da Merenda Escolar do ano letivo de 2023, acompanhado dos seguintes documentos: Termo de Referência e ANEXO 1, Ata de reunião com o Conselho de Alimentação Escolar - CAE e Cardápio Semanal;



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

- Despacho da Comissão Permanente de Licitação questionando ao Departamento de Contabilidade se existe adequação orçamentária e financeira das despesas especificadas no Termo de Referência com a atual lei orçamentária, se existe compatibilidade dessas despesas com o PPA (2021/2025) e a LDO vigente (2023), e se existe saldo orçamentário suficiente para suportar os gastos decorrentes das despesas geradas.
- Despacho do Departamento de Contabilidade ao Secretário de Educação atestando a adequação e existência de saldo orçamentário, assim como compatibilidade ao PPA e LDO vigentes, acompanhado de cópia das dotações vinculadas ao procedimento;
- Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, datada de 11 de janeiro de 2023;
- Despacho da Secretaria de Educação ao Departamento de Compras, em 17 de janeiro de 2023, solicitando a devida pesquisa de preços, de acordo com a descrição e quantitativo constante dos autos;
- Ofício Circular nº 001/2023, datado de 24 de janeiro de 2023, encaminhado por e-mail às empresas WA COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS DE ESCRITÓRIO LTDA, CNPJ: 33.744.416/0001/73, R J COMÉRCIO DE GÊNEROS LTDA, CNPJ: 01.580.796/0001-67 e A C SILVA COMÉRCIO DE GÊNEROS EIRELI, CNPJ: 39.326.153/0001-69;
- Cotação de Preços enviada por e-mail em 26 de janeiro de 2023, pela empresa R J COMÉRCIO DE GÊNEROS LTDA, CNPJ: 01.580.796/0001-67;
- Cotação de Preços enviada por e-mail em 27 de janeiro de 2023, pela empresa A C SILVA COMÉRCIO DE GÊNEROS EIRELI, CNPJ: 39.326.153/0001-69;
- Cotação de Preços enviada por e-mail em 01 de fevereiro de 2023, pela empresa WA COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS DE ESCRITÓRIO LTDA, CNPJ: 33.744.416/0001/73;



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

- Pesquisa de Preços realizada na Internet (sites www.americanas.com.br e www.magazineluiza.com.br) e plataforma Banco de Preços (site www.bancodeprecos.com.br);
- Mapa comparativo de preços, indicando os preços apresentados, preços médios e valores estimados totais;
- Despacho do Departamento de Compras ao setor demandante informando da realização da pesquisa nos moldes da Instrução Normativa nº 73/2020 – Ministério da Economia;
- Termo de Autorização de Despesa, datado de 02 de fevereiro de 2023;
- Autuação do procedimento sob o nº 06.0302001/2023, em 03 de fevereiro de 2023, pela Comissão Permanente de Licitação, como PREGÃO ELETRÔNICO Nº 1/2023. Anexos ao documento constam: (i.) Portaria nº 44/2022, de 06 de setembro de 2022, referente à nomeação da Equipe de Apoio ao Pregão, e (ii.) Portaria nº 010/2022, de 17 de fevereiro de 2022, onde é nomeado o fiscal de contratos do FME e FNDE do município;
- Despacho da Comissão Permanente de Licitação, em 03/02/2023, encaminhando os presentes autos para análise e elaboração de parecer preliminar;
- Minuta do Edital de Licitação, composta dos anexos Termo de Referência, Planilha de Quantitativos, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta do Contrato.

Este é o relatório dos principais documentos constantes nos autos, pelo que se prossegue a análise quanto aos requisitos formais legais necessários do ato.

2. DO CARÁTER NÃO VINCULANTE DO PARECER JURÍDICO OPINATIVO.

Antes de adentrar na fundamentação relacionada ao objeto em tela, é importante destacar que a competência desta assessoria se limita a prestar consultoria com o direcionamento voltado estritamente para o



oriente do âmbito jurídico, apartando pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, avaliação fora da competência dessa assessoria jurídica.

Para ratificar tal entendimento, o Ministro do STF, Carlos Velloso proferiu o seguinte entendimento, quando da relatoria no MS nº 24073:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. [...] É dizer, o parecer não se constitui no ato decisório, na decisão administrativa, dado que ele nada mais faz senão “informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”.

O esclarecimento acima mostra-se necessário para demonstrar o caráter opinativo e não vinculante do parecer jurídico, cabendo ao gestor a decisão final dos atos administrativos.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1. DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão pública é pautada por alguns princípios da Administração, julgados fundamentais para garantir uma conduta íntegra e eficiente por parte dos órgãos.

Esses princípios são balizadores usados para orientar as leis administrativas. Eles servem para dar um senso maior de direção à Administração Pública, tornando suas ações válidas e fazendo com que atendam aos interesses da sociedade.

Outrossim, os princípios da administração pública estão presentes na Carta Constitucional de 1988, em seu artigo 37, como se vê a seguir:

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



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

Nesta esteira, as leis infralegais nº 9.784/99 e 8.666/93 também remetem aos princípios da administração pública, demonstrando sua importância e resguardando sua principal finalidade, garantir o respeito e a probidade aos atos processuais.

Dentre os princípios basilares, destacamos para o caso concreto a Legalidade e a Publicidade.

O Princípio da Legalidade, em processos licitatórios, possui atividade totalmente vinculada. A lei define as condições da atuação dos Agentes Administrativos, determinando as tarefas e impondo condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas, ressalvados os casos de discricionariedade do agente público.

Neste sentido, Matheus Carvalho assim dispõe sobre o caráter discricionário dispensado aos agentes públicos

“(...) se faz necessário lembrar que a Legalidade não exclui a atuação discricionária do agente público, tendo essa que ser levada em consideração quando da análise, por esse gestor, da conveniência e da oportunidade em prol do interesse público. Como a Administração não pode prever todos os casos onde atuará, deverá valer-se da discricionariedade para atender a finalidade legal, devendo, todavia, a escolha se pautar em critérios que respeitem os princípios constitucionais como a proporcionalidade e razoabilidade de conduta (...)”

Portanto, o respeito à Legalidade deve sempre ser observado, mesmo nas práticas de atos discricionários, visto que a atividade do administrador só se legitima quando condiz com o dispositivo legal.

Com relação ao Princípio da Publicidade, sua principal finalidade é o conhecimento público sobre os atos praticados pela administração. Em outras palavras, tudo o que é realizado pelo Estado deve ser amplamente franqueado, resguardadas as reservas previstas na Lei nº 12.527/2011.



Para o caso em comento, o Princípio da Publicidade é fundamental, pois trata-se de licitação pública, com sessão aberta ao público. Necessário, portanto, que os interessados tenham acesso aos atos tomados no curso do processo, inclusive a fase interna, no prazo estabelecido no inciso V, artigo 4º, da Lei Federal nº 10.520/2002, qual seja, 8 (oito) dias úteis entre a publicação do aviso e a apresentação das propostas.

3.2. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL EM CONSONÂNCIA COM AS LEIS INFRALEGAIS.

Antes de adentrar na fundamentação jurídica do caso em tela, cabe ressaltar que o artigo 191 da Lei nº 14.133/2021 traz em seu escopo a possibilidade de a Administração optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com a nova lei ou de acordo com a **antiga** lei – a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/02, das regras do RDC e a Lei nº 12.462/2011.

Tal possibilidade foi alcançada pelo artigo 193, inciso II, que assegurou a revogação da antiga lei após dois anos da publicação da Lei nº 14.133/2021.

Nesta esteira, não restam dúvidas quanto à existência e utilização, durante dois anos, da antiga Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 14.133/2021, seja para procedimentos licitatórios, seja para as situações relativas às dispensas de licitação e inexigibilidade de licitação.

Outrossim, deve-se ressaltar que a natureza do processo licitatório é, ordinariamente, o atendimento de demandas públicas, tendo como prisma a livre concorrência e o preço justo e mais vantajoso para a administração. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece como regra, que as obras, serviços, compras e alienações devem ser contratados mediante processo de licitação pública.

Os autos em questão revelam que o processo licitatório teve como fulcro a ainda vigente Lei Geral de Licitações nº 8.666/1993, c/c a Lei nº 10.520/2002, que estabelece o pregão como modalidade de licitação,



assim como a Lei nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão na forma eletrônica.

3.3. DA ESCOLHA DA MODALIDADE

No caso em tela, o presente parecer busca traçar pontos legais a respeito da modalidade Pregão, do tipo Menor Preço, para a aquisição de gêneros alimentícios. Vejamos o que estabelece o artigo 1º da Lei nº 10.520/2002:

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.

Acrescente-se que o parágrafo único esclarece bens e serviços comuns com sendo aqueles cuja descrição é objetiva, utilizada de forma cotidiana no mercado.

Assim, compreende-se que o processo de aquisição aqui apreciado se adequa aos ditames do dispositivo legal mencionado acima, pois trata-se de “Gêneros Alimentícios destinados a atender as necessidades do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar”, cuja descrição dos itens é de fácil identificação, conforme verificado no ANEXO 1 do Termo de Referência. Portanto, a modalidade escolhida para o certame licitatório se encaixa ao objeto pretendido.

Quanto à forma, o processo de escolha do fornecedor será eletrônico, seguindo regras definidas no Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta a licitação na modalidade Pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns.

Portanto, definida a escolha de modalidade e forma, com suas devidas previsões legais, resta a análise pertinente ao uso do Sistema de Registro de Preços – SRP, regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

O Sistema de Registro de Preços é um mecanismo utilizado para registrar preços de fornecedores para compras futuras pelo poder público. Na prática, o fornecedor registra seus produtos com seus devidos preços e especificações para que, durante não mais que 12 (doze) meses, quando a administração pública necessitar de determinado suprimento, o fornecedor possa vender os itens cadastrados pelo preço registrado.

O Decreto Federal nº 7.892/2013, em seu artigo 3º, incisos I e II, prescrevem a adoção do SRP da seguinte maneira:

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

I – quando, pelas características do bem ou serviço, 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;

(...)

Em vista disso, o registro de preços apresenta-se como uma ferramenta ideal para a administração pública, pois atende a economicidade e não vincula o ente público à aquisição da totalidade do quantitativo apresentado.

Entretanto, é importante evidenciar que o licitante vencedor da disputa, depois de concluído o procedimento, é convocado pela Administração para assinar a Ata de Registro de Preços, que terá validade de 1 (um) ano, fato que o vincula à obrigatoriedade em fornecer os bens solicitados pelo ente público.

Assim, seguindo a prescrição do artigo 15 da Lei nº 9.782/2013, a formalização da contratação entre as partes poderá ocorrer por meio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, respeitada a quantidade pactuada na Ata de Registro de Preços.



Pelo exposto, verifica-se que os requisitos para a escolha da modalidade encontram-se em consonância com os preceitos legais aqui mencionados.

3.4. DA PESQUISA DE PREÇOS

A pesquisa de preços é um procedimento indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Além disso, é utilizada para confrontar e examinar as propostas dos licitantes e nortear o preço que a Administração está disposta a contratar.

É por meio da pesquisa de preços que se constata o preço justo, a existência de recursos suficientes para adquirir os bens ou serviços, a definição da modalidade licitatória, a identificação de sobrepreços e de propostas inexequíveis e a garantia da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Seguindo estes parâmetros, a pesquisa de preços deve atender alguns requisitos, os quais estão presentes na Instrução Normativa nº 73/2020 – Ministério da Economia, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

O artigo 5º da IN73/2020 assim norteia a pesquisa de preços:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I – Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldepregos, 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;

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



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

III – dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos 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

IV – 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 e II.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I – prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II – obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

- a) descrição do objeto, valor unitário e total;
- b) número do Cadastro de Pessoa Física – CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ do proponente;
- c) endereço e telefone de contato; e
- d) data de emissão.

III – registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

Pelo que se extrai dos autos, a pesquisa de preços foi realizada com base nos incisos III e IV acima citados, estando em perfeita conformidade com as regras estabelecidas pela IN 73/2020.



3.5. DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 38, parágrafo único, impõe que as minutas de edital, assim como contratos, acordos, convênios ou ajustes, devam ser preliminarmente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

O artigo 40 da ainda vigente Lei Geral de Licitações norteia as exigências que devem estar presentes no edital. Dentre as principais obrigatoriedades, o edital deve conter: (i.) objeto da licitação, (ii.) prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, (iii.) sanções previstas em caso de inadimplemento, (iv.) condições para participação na licitação, (v.) critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos, (vi.) condições de pagamento, (vii.) instruções e normas para interposição de recursos, (viii.) condições de recebimento do objeto da licitação e, (ix.) outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Em relação às condições para participação na licitação, mais especificamente no que se refere à habilitação de licitantes interessadas em participar do certame, a Lei nº 8.666/1993 lista, na Seção II, a documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

No que tange a qualificação técnica, a minuta do edital traz em seu item 8.3.4, “b”, a exigência de Licença de Funcionamento atualizada, expedida pela Vigilância Sanitária Municipal.

Como o processo aquisitivo guarda relação com gêneros alimentícios destinados a alimentação de alunos da rede pública municipal, entende-se pela real necessidade da exigência, tendo inclusive legislação estadual vigente que dispõe sobre a vigilância sanitária de alimentos destinados ao consumo humano.

A Lei Estadual nº 5.199/1984, em seu artigo 130, assim trata da fiscalização de estabelecimentos que comercializam alimentos:



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

Art. 130 – Os estabelecimentos industriais ou comerciais, onde se fabrique, prepare, beneficie, acondicione, transporte, venda ou armazene alimentos, ficam submetidos às exigências desta Lei, e o funcionamento dos mesmos dependerá de licença da autoridade sanitária estadual ou municipal.

Portanto, a imposição legal é pertinente, pois a emissão de licença para estabelecimentos que comercializam gêneros alimentícios apresenta maior segurança tanto para os consumidores em geral quanto para a Administração Pública que adquire os produtos para fornecer como forma de merenda nas escolas da rede pública municipal de ensino.

Ademais, é importante destacar que o edital rege a licitação pública, ou seja, a vinculação ao edital, presente no artigo 41 da Lei nº 8.666/1993, revela que a Administração Pública e os licitantes estão ligados às disposições editalícias.

Sendo assim, a minuta do edital juntada aos autos apresenta as condições relacionadas acima, assim como seus anexos: Termo de Referência, Planilha de Quantitativos, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta do Contrato.

3.5. DA MINUTA DO CONTRATO

Conforme se verifica, a minuta do contrato seguiu os requisitos constantes nos artigos 54 a 59 da Lei nº 8.666/1993, estando livre de qualquer nulidade.

No tocante à formalização do contrato, o artigo 62 da referida lei estabelece a obrigatoriedade ou a flexibilização da exigência do mesmo conforme a modalidade a ser definida. No caso em comento, sugere-se como instrumento hábil a confecção de contrato com cláusulas elencadas no artigo 55 da Lei nº 8.666/1993.

Consta no anexo da minuta do edital, a minuta do contrato com cláusulas que geram segurança jurídica necessária para as partes envolvidas no processo.



4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise desse Jurídico, essa assessoria manifesta-se FAVORAVEL AO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2023 – PMSLP, podendo o processo de contratação produzir os efeitos jurídicos pretendidos, com fundamento na praxe e regras vigentes.

Santa Luzia do Pará, 07 de fevereiro de 2023.

Odair Cesar C. Pingarilho
Advogado OAB/PA 34.911
Assessor Jurídico
Portaria nº 001/2023