



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

Processo nº: 0612.3208.2023 – SEMED/PMI

Parecer nº 002/2023 – PREGÃO ELETRÔNICO – PROGEM

DA: Procuradoria Geral do Município

PARA: Prefeito do Município de Itaubal

ASSUNTO: Registro de Preços para fornecimento de Gêneros Alimentícios para Merenda Escolar.

Senhor Prefeito,

DO RELATÓRIO

Vem ao exame desta Procuradoria o Processo Administrativo nº **0612.3208.2023 – SEMED/PMI**, com minuta de edital de licitação, minuta de ata de registro de preço e outros anexos, na modalidade **pregão eletrônico**, que tem por objeto, **Registro de preços para Contratação de Empresa especializada no fornecimento parcelado de gêneros alimentícios para merenda escolar/2023, para manutenção do Programa Nacional de Alimentação escolar do Município de Itaubal, conforme condições, especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência, conforme condições e quantitativos constantes no termo de Referência**, nos termos da **Lei nº 10.520/02, Decreto nº 7892/13, Decreto 10.024/2019 e Lei nº 8.666/93 e suas alterações**, cujo valor estimado é de R\$ 1.845.906,77 (um milhão oitocentos e quarenta e cinco mil novecentos e seis reais e setenta e sete centavos), conforme mapa médio de preço.

DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Faço constar que o processo em apreço foi iniciado por meio de Ofício da Secretaria Municipal de Administração e Finanças, para solicitação de abertura de processo administrativo, devidamente autuado e numerado e protocolado conforme art. 38, caput, Lei 8.666/93.

Em suma, instruem o processo, dentre outros, os seguintes documentos, em consonância com a legislação de regência:

- a) Ofício nº 1007/2023 - SEMED/PMI solicitar abertura de procedimento licitatório (fl. 05 a 13);
- b) Termo de Referência – (fls. 14 a 32);
- c) Aprovação do Termo de Referência pelo Prefeito de Itaubal – (fl. 05);
- d) Autorização do Gestor Municipal para abertura do processo licitatório – (fl. 35);



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- e) Pesquisa de Preços realizada no Banco Nacional de Preços e Mercado Local (fls. 37 a 288);
- f) Mapa das cotações de mercado com demonstrativo de preço médio por item – (fl. 289 a 294);
- g) Minuta de edital do pregão eletrônico e seus anexos – (fls. 299 a 345);
- h) Designação do Pregoeiro (fls. 347).

Neste estado, recebi o presente feito contendo 348 (trezentos e quarenta e oito) laudas divididas em 02 (dois) volumes.

É o relatório. Passo a opinar.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Vale lembrar que toda atividade administrativa deve ser justificada e embasada à luz do princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência consoante preconiza a Constituição Federal no art. 37, razão pela qual analiso a presente demanda em total fidelidade às exigências legais.

O presente exame limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria, sendo de responsabilidade dos servidores da área técnica manifestar seus conhecimentos sobre questões relativas à sua área.

Sobre o assunto, convém transcrever a elucidativa lição do saudoso Hely Lopes de Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Milheiros, pág.192, 2004):

***Parecer técnico:** é o que provém de órgão ou agente especializado na matéria, não podendo ser contrariado por leigo ou, mesmo, por superior hierárquico. Nessa modalidade de parecer ou julgamento não prevalece à hierarquia administrativa, pois não há subordinação no campo da técnica.*

À vista da lição transcrita, saliento que cabe a esta Procuradoria tão-somente verificar a presença dos requisitos exigidos pela lei, quais sejam, a conformidade dos procedimentos administrativos adotados, a regularidade e a legalidade das despesas, em cumprimento ao que determina a Lei de Licitações, conforme previsto no parágrafo único do artigo 38, determina que o órgão jurídico realize prévio exame e aprovação das minutas dos editais. A saber:

Art. 38. (Omissis).



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Parágrafo único. "As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração". (Grifamos).

Destarte, entendo pertinentes as seguintes considerações:

DA VINCULAÇÃO AOS JULGADOS DO TCU

De antemão, ressalto que o exame da presente licitação esta pautado nos entendimentos e recomendações do Tribunal de Contas da União, pois é obrigatória ao município a vinculação às decisões da Corte de Contas, em matéria que envolva tema de caráter geral sobre licitações e contratos, conforme prevê a Súmula TCU nº 222, senão vejamos:

"As decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à união legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

DA OBRIGAÇÃO DE LICITAR E DA MODALIDADE LICITATÓRIA

As contratações do poder público, em regra submetem-se a obrigatoriedade de realizar licitação, conforme dispõe o art. 37, inciso XXI da CF/88.

Em análise aos autos constata-se que a modalidade licitatória escolhida foi o **PREGÃO na forma ELETRÔNICA**, no tipo menor preço por item, que por definição geral tem uso restrito a aquisição de bens e contratação de serviços comuns.

O Pregão na forma eletrônica é regulado pela Lei nº 10.520/02, e pelo Decreto nº 10.024/19, e subsidiariamente pela Lei nº 8.666/93, sendo estes definidos no instrumento convocatório. Senão vejamos:

"Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal."

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica,



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse..” (grifei)

A eleição da modalidade licitatória pregão eletrônico depende de ter como objeto, produto e/ou serviço comum no mercado, ou seja, aquele que pode ser disponibilizado por vários fornecedores no local. Compulsando que o desejo do Poder Público objetiva a aquisição de combustíveis para atender as necessidades das secretarias, inclusive com a sua descrição no documento pertinente, nos faz afirmar que a modalidade eleita está correta, visto que esta modalidade vai conferir celeridade, resguardar a ampla competitividade, isonomia e a redução de despesas burocráticas atinentes aos demais procedimentos licitatórios, tendo em vista a celeridade processual.

A escolha pela modalidade licitatória atende a exigência pela agilidade, presteza, transparência e segurança no trato das aquisições de bens e serviços, sem perder de vista os princípios que norteiam a administração pública.

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O procedimento escolhido para a licitação em foco foi o **Sistema de Registro de Preços** saliento que existe larga vantagem na adoção do SRP, que se verifica na medida em que a Administração pode realizar um melhor planejamento das contratações, já que nesse sistema não é obrigatória a comprovação de orçamento prévio eis que não há obrigação de contratar.

Além disso, é importante lembrar que, o registro de preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva utilizando-se as modalidades de licitações de Concorrência Pública e Pregão (eletrônico ou presencial). O qual seleciona a proposta mais vantajosa com observância fiel do princípio da isonomia, pois sua compra é projetada para uma futura contratação.

O Registro de Preços está previsto na **Lei de Licitações**. A Lei 8.666/93 que determina, no artigo 15, inciso II, que sempre que possível, o SRP deve ser adotado:

*Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
II – ser processadas através de sistema de registro de preços;*

Na **Lei do Pregão**, n. 10.520/02, também está previsto o **registro de preços**:

“Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico."

O SRP se insere, ainda, segundo as normas previstas no art. 3º do Decreto nº 7892/13, que regulamenta o tema, *in verbis*:

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

(...)

IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Assim sendo, a Administração Pública firma um compromisso por meio de uma **ATA de registro de preços**, onde se precisar de determinado produto registrado, o licitante vencedor estará obrigado ao fornecimento dentro do prazo de validade da referida ATA.

DO TERMO DE REFERÊNCIA

Quanto às especificações e quantidades, contidas no Termo de Referência, o setor competente **justificou** a necessidade para a aquisição dos objetos nele descritos, bem como **comprovou** que as exigências ali consignadas são justificáveis, nos termos dos art. 7º, §5º da Lei nº 8.666, de 1993 e 3º, II, da Lei nº 10.520, de 2002.

Sobre a fase preparatória do Pregão dispõe o Art. 3º da Lei nº 10.520/2002, com destaque aos incisos I e II.

I – a autoridade competente justificará a necessidade de contratação definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas as especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição: [...].

Considerando ser o Termo de Referência o documento que traz elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o produto ou o serviço e propiciar a avaliação do custo pela Administração. Nos autos verifico que **consta o TR como anexo do edital e também como documento prévio**, em atendimento ao Decreto nº 10.024, que trata do tema:



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Art. 14. *No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:*

I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;

II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;

O Termo de Referência, por ser um dos documentos mais importantes da fase interna ou preparatória da contratação, deve ser precedido de planejamento. Antes de elaborar o Termo de Referência ou Projeto Básico, o "setor requisitante" deve planejar a contratação, pois o planejamento visa otimizar o dispêndio dos recursos públicos, garantindo a aquisição com qualidade, o aumento da competitividade e a redução dos gastos públicos. Para tanto, o "setor requisitante" deve responder aos questionamentos já explanados, que darão suporte à justificativa da contratação.

Constando no referido Termo de Referência à aprovação pela autoridade competente e demais fatores relativos à adequação legal.

DA COMPATIBILIDADE DE VALOR DE MERCADO

Verifica-se da análise em tela que a administração junta aos autos cotação de preços realizadas no mercado local, de forma a obter pesquisa de mercado para subsidiar a melhor oferta de preço.

A fim de verificar os preços compatíveis de mercado a Comissão Permanente de Licitação adotou as necessárias providências no sentido de promover pesquisa de mercado e estimativa de preços, através de orçamentos junto ao Sistema de Banco de Preço Nacional, e no mercado local. Nos parâmetros determinados pela Instrução normativa nº 73 de 05 de agosto de 2020.

DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

Na modalidade Sistema de Registro de Preços é desnecessário indicar a dotação orçamentária, porquanto, somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Como já visto a cima, à licitação será processada pelo sistema de registro de preços, com o objetivo de formalização de ata e posterior cadastro de fornecedores e de valores, o que por si não obriga a Administração Pública a efetivar as aquisições, inclusive dentro do lapso temporal de 12 (doze) meses após a data de apresentação das propostas.

Além disso, mesmo que exista ata de registro de preços em plena vigência, o Poder Público pode adquirir bens e serviços por intermédio de outros processos de



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



aquisição, motivo pelo qual resta evidente a desnecessidade de respeito ao art. 16, da LRF.

É justamente por tais motivos que o manual de Licitações e Contratos publicado pelo Tribunal de Contas da União é explícito ao dispensar a existência de dotação orçamentária nos registros de preços:

São peculiaridades do sistema de registro de preços:

(...)

- licitação para o SRP pode ser realizada independentemente de dotação orçamentária, pois não há obrigatoriedade e dever de contratar.

Igualmente, dispõe o art. 7º, § 2º, do Decreto 7.892/13:

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.

Como é dispensável a existência e a indicação de prévia dotação orçamentária para licitar com o sistema de registro de preços, também não é condição para a realização do certame a juntada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de despesas.

DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

A análise da minuta de edital e de contrato será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, ou seja, a Lei nº 10.520/2002, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e atualizações; Lei Complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014 e Decreto 10.024/2019.

Importante ressaltar que esta Assessoria Jurídica se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens/serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução. O art. 40 da Lei nº 8666/93 estabelece critérios mínimos de



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



exigências que deverão ser contemplados na minuta do edital, além da Modalidade e Critério de Julgamento que já foram mencionados anteriormente.

DA ANÁLISE DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO

Vejo presente a Ata de Registro de Preços como anexo do Edital, que segundo o conceito na Lei é “documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;” (art. 2º, II do Decreto nº 7892/13).

No tocante à minuta da Ata de Registro de Preços para **as aquisições dos objetos contidos no Termo de Referência**, cumpre ressaltar que as cláusulas inseridas no contrato **estão em conformidade com a lei 8666/93 e lei 10.520/02**, regulamentada pela **lei 7892/2013** o qual dispõe em seu art. 9º que:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993 e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do art. 12;

VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;

VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível.

IX - penalidades por descumprimento das condições;

X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e



ESTADO DO AMAPÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAUBAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

Na mesma linha de inteligência, faz-se pertinente transcrever o disposto no artigo 62, parágrafo 1º da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 62. Omissis

“§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.”

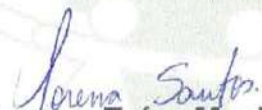
Assim, diante do exposto acima, afere-se pelo prosseguimento do procedimento administrativo relacionado ao Pregão Eletrônico.

DO PARECER

Pelo exposto, restrita a presente análise aos aspectos jurídico-formais, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes deste Município, ***esta Procuradoria opina pela aprovação da minuta de edital e minuta da ata de registro de preço***, contendo este Parecer 09 (nove) laudas.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Itaubal (AP), 26 de janeiro de 2024.


Lorena Taísa Machado dos Santos
Subprocuradora do Município de Itaubal
Decreto nº 102/2023-PMI