

PARECER JURÍDICO Nº 348/2023
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 9.097-2023-SEMAD
PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 9/2023-035 – SEMAD-PMA

Assunto: Análise Inicial do Processo Licitatório de Pregão Eletrônico-SRP nº 9/2023-035

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO SOB A FORMA REGISTRO DE PREÇOS. PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE ALIMENTOS DE USO COMUM PARA ATENDER AS NECESSIDADES DOS ORGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO. TIPO MENOR PREÇO POR LOTE. EXAME PRÉVIO. MINUTA DE EDITAL E DE CONTRATO. LEI Nº 10.520/2002 E LEI Nº 8.666/93.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica requerida pela Secretaria Municipal de Licitação acerca da regularidade do Pregão Eletrônico objetivando o **registro de preços** acima epigrafado, em sua fase inicial, cujo objeto "**PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE ALIMENTOS DE USO COMUM PARA ATENDER AS NECESSIDADES DOS ORGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO**".

A Diretoria Técnica do SEMAD, através do Memorando 14/2023-DT de 11/07/2023, requereu à Secretaria Municipal de Administração (SEMAD) a abertura de procedimento licitatório para contratar empresa para o fornecimento de alimentos de uso comum, especificando-o em seu Termo de Referência.

Ato contínuo, o Secretário da SEMAD acatou a solicitação, apresentou justificativa acerca da necessidade do fornecimento do produto pretendido, bem como determinou adoção de providências para prosseguimento do feito.

Por fim, os autos foram encaminhados da SML à esta PROGE, com a autorização para a autuação do certame e a elaboração da minuta de edital e contrato, tendo seguido o processo seu regular trâmite com o encaminhamento para a análise desta procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação.

Ressalta-se, ainda, que o presente parecer jurídico se atém, tão somente, às questões legais dos atos administrativos que precedem a análise desse Órgão Jurídico, com caráter meramente opinativo, haja vista que o objetivo é orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação acostada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Pois bem, como é cediço, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras. A Lei Federal n. 8.666/1993 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 3º, que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública. Vide:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-los aos princípios da norma geral (Lei Federal n. 8.666/1993). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para atingimento de certos fins, entre os quais a seleção da (s) melhor (es) propostas.

Entre esses fins, a busca pela proposta mais vantajosa é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos econômicos. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a lei nº 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

Como regra, portanto, a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, cuja obrigatoriedade funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Pois bem. O presente caso cuida de Pregão Eletrônico, cujo objetivo " PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE ALIMENTOS DE USO COMUM PARA ATENDER AS NECESSIDADES DOS ORGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO"

O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Quanto ao Pregão, cumpre observar o disposto no art. 1º e art. 2º, § 1º, da Lei nº 10.520/02, que reza da seguinte maneira:

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.

Art. 2º (...)

§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

O procedimento em voga de Sistema de Registro de Preços é tido como um conjunto de procedimentos para a coleta e registro formal de preços relativos à aquisição de bens ou prestação de serviços de natureza comum, para contratações futuras. Nesses procedimentos, inclui-se a assinatura de um documento denominado de Ata de Registro de Preço – ARP, que é uma espécie de termo de compromisso para futuras contratações em que se registram os preços, fornecedores/prestadores de serviços, órgãos participantes e condições a serem praticadas durante o período de vigência da ata.

O Sistema de Registro de Preço é um procedimento que viabiliza diversas contratações de compras, esporádicas ou sucessivas, sem a necessidade de realizar um novo processo licitatório para cada aquisição, reduzindo assim, a demora e os custos com a realização de processos de licitação, otimizando tempo e investimentos de recursos públicos. Desse modo, o Sistema de registro de preços é recomendado para aquisições de bens e contratação de serviços, cujas características indicam a necessidade de contratações frequentes, conforme preceitua o art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, e é compatível com a licitação na modalidade pregão e concorrência à luz do art. 7º do referido Decreto.

Nesse sentido, o registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados itens mínimos e outras condições previstas no edital.

Dessa forma, **verifica-se que a licitação na modalidade pregão para o SRP é um instrumento que proporciona maior eficiência nas contratações públicas, sendo cabível para o Registro de Preços para contratação de empresa especializada no fornecimento de alimentos de uso comum para atender as necessidades dos órgãos e entidades do poder executivo.**

Para se realizar certame licitatório pela modalidade pregão, deve-se observar o que a Lei determina em seu art. 3º, o qual transcreve-se abaixo:

- Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
- I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e 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 especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;
 - III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e
IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, 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.

Para se realizar certame licitatório pela modalidade pregão eletrônico, deve-se observar o que o Decreto-Lei nº 10.024/2019 estabelece, mormente o constante em seu art. 14, o qual transcreve-se abaixo:

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;

III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e

V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Quanto à necessidade da dotação orçamentaria conforme jurisprudência do TCU, a exemplo dos **Acórdãos ns. 1.925/2006 e 114/2007**, ambos proferidos pelo Plenário, na licitação na **modalidade pregão**, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários **não constitui um dos elementos obrigatórios do edital**. Neste caso, fica a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo.

No particular eleito de “**menor preço por lote**”, há o agrupamento de diversos itens que formarão o lote. Destaca-se que para a definição do lote a Administração deve agir com cautela, razoabilidade e proporcionalidade para identificar

os itens que o integrarão, pois os itens agrupados devem guardar compatibilidade entre si, observando-se, inclusive as regras de mercado para a comercialização dos produtos, de modo a manter a competitividade necessária à disputa.

Contratos se terá mais viabilidade para se administrar o cumprimento dos contratos com a quantidade de fornecedores reduzida, para garantir a regular execução do mesmo. Toda a fundamentação ainda se encontra abalizada no entendimento do TCU contido no Acórdão 861/2013-Plenário (TC 006.719/2013-9, relatora Ministra Ana Arraes, 10.4.2013), que é corroborado por outros acórdãos recorrente desta Corte de Contas

REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS. ADJUDICAÇÃO POR LOTE. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO E ARQUIVAMENTO.

Inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem correlação entre si. (TCU. ACÓRDÃO TCU 5260/2011. Data 28/06/2011)

REPRESENTAÇÃO. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. POSSIBILIDADE DE GRUPAMENTO POR LOTES NO PRESENTE CASO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. (TCU. ACÓRDÃO TCU 5301/2013. Data 03/09/2013)

Portanto, o critério de julgamento do tipo “menor preço por lote”, escolhido pela administração para aquisição de itens de maneira agrupada não prejudica a competitividade do certame e traz economia de escala que beneficia a administração pública municipal.

Assim, considerando os dados acima, tem-se que o Processo Licitatório em sua fase inicial atende aos requisitos para sua abertura previstos no art. 7º da Lei de Licitações. Por conseguinte, tomando por base o valor estimado para o certame, infere-se que o referido valor enquadra-se legalmente na modalidade escolhida. Não havendo, portanto, óbices jurídicos quanto a estes aspectos.

Outrossim, os requisitos para a qualificação dos licitantes previstos no edital, bem como os tópicos destinados às demais fases do processo licitatório, encontram-se devidamente de acordo com os parâmetros definidos na Lei 8.666/93.

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, em que são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 8.666/93 para início e validade do certame.

Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

3. CONCLUSÃO

PELO EXPOSTO, ressalvado o juízo de mérito da Administração, bem como os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação juntada aos autos, conclui-se pela regularidade do procedimento na fase inicial do certame, pelo que **opino pela aprovação** da minuta do instrumento convocatório e do contrato, estando cumprido todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se a continuidade do presente Pregão Eletrônico, haja vista a ausência de óbice jurídico para tanto.

Encaminhem-se os autos à Controladoria Geral do Municipal - CGM para os demais procedimentos de praxe.

É o que me compete analisar.
Assim, salvo melhor juízo, este é, o parecer que submeto à consideração superior

Ananindeua (PA), 04 de outubro de 2023.

WILZEFI CORREA DOS ANJOS
Procurador do Município
Portaria nº 011/2020