



**PARECER JURÍDICO Nº 2210/2024 – AJUR/SEMEC**

<b>Processo:</b>	<b>7178/2024 - SEMEC</b>
<b>Interessado:</b>	<b>DEPARTAMENTO DE RECURSOS MATERIAIS - DERM</b>
<b>Assunto:</b>	Análise jurídica acerca de procedimento licitatório para aquisição de kit merenda visando atender as necessidades da rede municipal de ensino. Parecer jurídico prévio das Minutas do Edital de Licitação e do Instrumento de Contrato do certame do Pregão na forma eletrônica, pelo Sistema de Registro de Preços, do tipo menor preço por item, no modo de disputa aberto, em atendimento ao artigo 53, da Lei Federal nº 14.133/2021.

PARECER JURÍDICO PRÉVIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. ANÁLISE PRÉVIA DA MINUTA DO EDITAL. MODALIDADE LICITATÓRIA PREGÃO NA FORMA ELETRÔNICA. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MENOR PREÇO POR ITEM. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023. LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 E ALTERAÇÕES. DEMAIS LEGISLAÇÕES CORRELATAS. OPINA PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de análise do procedimento dos autos de nº 7178/2024-SEMEC (35 arquivos digitais) iniciado através de manifestação do setor demandante, o Memorando nº 092/2024-DERM, datado de 23/04/2024, pelo qual a Coordenação do Departamento de Recursos Materiais – DERM apresentou à Diretoria Administrativa a necessidade de adquirir kit merenda para aperfeiçoar o atendimento nas Unidades Escolares.

A solicitação tem como justificativa o déficit de materiais para auxiliar o fornecimento de merenda escolar aos alunos da rede municipal de educação, sendo o kit merenda composto por utensílios de plástico, cuja composição: 01 prato, 01 colher, 01 garfo e 01 caneca.

A instrução processual conta ainda com as seguintes documentações:

- a) **Memorando nº 092/2024, Departamento de Recursos Materiais — DERM**, datado em 23/04/2024;
- b) **E-mail enviado às empresas** com pedido de estimativa de preços para os itens que compõem o kit merenda;
- c) **Termo de Referência – TR retificado;**
- d) **Documento de Formalização da Demanda – DFD retificado;**
- e) **Estudo Técnico Preliminar – ETP retificado;**
- f) **Análise e avaliação de Riscos;**

- g) **Folha de instrução DERM à DIAD** informando sobre apresentar apenas um orçamento nos autos, tão somente com a finalidade de estimar o custo da contratação;
- h) **Folha de instrução DIAD ao DERM** retornando os autos para prosseguimento da instrução processual junto ao Comprasnet.
- i) **Folha de instrução DIAD ao DERM** informando a ausência de mapa comparativo.
- j) **Relatório de cotação de preços;**
- k) **Mapa comparativo;**
- l) **Despacho do DERM à DIAD** informando os valores estimados para registro no NUSP;
- m) **Despacho da DIAD AO GABS** autorizando o prosseguimento do feito e requerendo informação sobre a disponibilidade;
- n) **Despacho do GABS ao NUSP** solicitando dotação orçamentária;
- o) **Funcional Programática**, a fim de cobrir despesas com a aquisição de kits merenda;
- p) **Folha de Instrução GABS/SEMEC à SEGEP** encaminhando os autos para conhecimento e providências para abertura do processo licitatório;
- q) **Despacho GERIN/CGL/SEGE**P solicitando a realização de pesquisa de mercado;
- r) **Pesquisa de mercado** com cotação de preços e anexos da pesquisa;
- s) **Minuta do Edital de Pregão eletrônico SRP nº 9000X/2024 e 8 anexos;**
- t) **Folha de Instrução DIAD ao GABS** sugerindo a remessa do protocolo à AJUR para análise e parecer jurídico; e
- u) **Despacho GABS à AJUR** para produção de parecer jurídico.

Eis o encaminhamento dos presentes autos para análise desta Assessoria Jurídica.

É o que havia para relatar, ao que se passa a fundamentar e ao final a opinar.

## II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Destacamos que o parecer jurídico desta Assessoria tem por fim assistir a autoridade máxima do Órgão no controle prévio de legalidade, conforme o artigo 53, § 1º, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021 que assim dispõem:

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

*§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*

*I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*

*II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à*

*contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*

Na forma do dispositivo legal supradito, a presente análise tem por finalidade a verificação da conformidade do procedimento, com as disposições gerais estabelecidas pela Lei de Licitações e Contratos, especificamente no que tange ao controle prévio de legalidade da licitação como no caso em apreço, fundamentada na Lei nº 14.133/2021.

Preambularmente, cumpre elucidar que o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise estritamente jurídica da futura contratação, não cabendo imiscuir-se nos demais aspectos referentes à natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade da prática dos atos da Administração, os quais são reservados a alçada discricionária do gestor público, tampouco faz exame das questões técnicas administrativas.

Ainda, compete ressaltar que não é atribuição da assessoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público à prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Isso é incumbência de cada um observar se seus atos estão dentro do seu âmbito de atribuições.

Assim, a presente análise alcança somente os elementos anexados aos autos até o momento deste parecer. Abstraindo-se o mérito administrativo, a presente análise cinge-se, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e outras abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito em questão.

Ao que se passa *a priori* a fundamentar e *a posteriori* a opinar.

### **III – FUNDAMENTAÇÃO**

A Constituição Federal determina em seu artigo 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública deverão ser precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições entre todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Nesse passo, caberá à Administração, por meio de procedimento licitatório, selecionar a proposta apta a gerar a contratação mais vantajosa, observando os dispositivos legais e os princípios jurídicos previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, conforme preleciona o artigo 5º da Lei nº 14.133/2021:

**Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da**

*eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, (...) (grifo nosso)*

Portanto, a regra constitucional é licitar. Assim, toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstas no texto constitucional e infraconstitucional, sendo de suma importância que o procedimento licitatório seja fruto da observância do que dispõe a Lei nº 14.133/2021.

### **III.1. Da fase preparatória**

#### **III.1.1. Da justificativa da necessidade da contratação**

O Departamento de Recursos Materiais – DERM, vinculado a Diretoria Administrativa – DIAD aponta a imprescindibilidade de adquirir kit merenda para viabilizar o fornecimento de merenda escolar para os alunos da rede pública municipal de educação.

Solicita por fim a abertura de processo licitatório por meio de Pregão na forma Eletrônica, pelo Sistema de Registro de Preços do tipo menor preço por lote, no modo disputa aberto, cujo objeto seja a aquisição de kits merenda em geral, visando atender as necessidades da SEMEC quanto à distribuição de merenda escolar nas unidades escolares.

Por sua vez, em sede do Documento de Justificativa, o coordenador do DERM, asseverou que Secretaria Municipal de Educação objetiva através da aquisição, maior qualidade nos serviços prestados nas Escolas aos alunos, e ainda, garantir os requisitos de higiene, salubridade e bem estar dos usuários da rede pública municipal de ensino.

Assim, *ipsis litteris*, a Justificativa conclui que:

*Considerando também, a necessidade de garantir um acesso adequado dos alunos à merenda escolar; visando melhor qualidade dos serviços educacionais para os estudantes da Rede Municipal de Ensino. Considera-se, o quantitativo estimado para aquisição, prevendo uma reserva técnica de aproximadamente 10%.*

#### **III.1.2. Da modalidade Pregão fundamentado na Lei Federal nº 14.133/2021**

Nos moldes da Lei Federal nº 14.133/2021 tem-se as seguintes modalidades licitatórias, *in verbis*:

*Art. 28. São modalidades de licitação:*

*I - pregão;*

*II - concorrência;*

*III - concurso;*

*IV - leilão;*

*V - diálogo competitivo.*

§ 1º Além das modalidades referidas no **caput** deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no [art. 78 desta Lei](#).

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no **caput** deste artigo. (grifo nosso)

A Lei de Licitações e Contratos tem nos termos do artigo 29 que o Pregão deverá ser adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado:

*Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*

*Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#). (grifo nosso)*

Por esse seguimento, tem-se que o Pregão é a modalidade de licitação pela a qual se faz aquisição de bens e contratação de serviços comuns, tendo como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto, como fica estabelecido nos termos do artigo 6º, inciso XLI, da Lei Federal nº 14.133/2021, assim vejamos:

*Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*(...)*

*XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; (grifo nosso)*

### **III.1.3. Dos procedimentos auxiliares**

São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas pela Lei de Licitações e Contratos: credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, sistema de registro de preços e registro cadastral. Assim apregoa o artigo 78 da Lei Federal nº 14.133/2021:

*Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:*

*I - credenciamento;*

*II - pré-qualificação;*

*III - procedimento de manifestação de interesse;*

***IV - sistema de registro de preços;** (grifo nosso)*

*V - registro cadastral.*

*§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o **caput** deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.*

*§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do **caput** deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.*

No caso do Sistema de Registro de Preços, cumpre observar que a predita Lei determina, em seu artigo 82 no § 5º e incisos, algumas condições para sua utilização, vejamos:

*Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:*

*(...)*

*§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:*

*I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;*

*II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;*

*III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;*

*IV - atualização periódica dos preços registrados;*

*V - definição do período de validade do registro de preços;*

*VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original. (grifo nosso)*

O Edital de Licitação para Registro de Preços deverá observar as regras gerais da Lei de Licitações e Contratos e deverá dispor sobre as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirido.

### **III.2. Da análise da Minuta do Edital do Pregão**

Optou a Coordenadoria de Licitação por elaborar o Edital na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, pelo SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS do tipo MENOR PREÇO POR LOTE, no modo de disputa ABERTO, conforme disposições da Lei nº 14.133/2021, da Lei Complementar nº 123/2006 e alterações, Decretos Federais nº 8.538/2015 e nº 11.462/2023 e demais legislações pertinentes.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 25, dispõe o seguinte:

*Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*

*§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.*

*(...) (grifo nosso)*

Na minuta do Edital do Pregão Eletrônico, e os seus anexos, ora em análise, verifica-se constar principalmente o que segue:

a) O objeto da licitação apresenta-se em descrição sucinta e clara, qual seja “Aquisição de Kit Merenda” (**Item 1.1**).

b) O critério de julgamento é o MENOR PREÇO POR LOTE, observados os demais critérios de aceitabilidade definidos no edital e anexos (**Item 1.3**);

c) As condições de participação constam no **Item 2**, estando explicitadas as exceções que impedem tal participação (**Item 2.2**);

d) O credenciamento da licitante dependerá de registro cadastral atualizado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF que também será requisito obrigatório para fins de habilitação (**Item 3.2**);

e) A apresentação das propostas e lances obedecerão as disposições constantes no **Item 5**, no prazo de 08 (oito) dias úteis, quando adotado o critério de julgamento de menor preço, conforme previsão do artigo 55, II, alínea a da Lei Federal nº 14.133/2021 (**Item 5.6**);

f) O edital garante tratamento diferenciado para Microempresa – ME, Empresa de Pequeno Porte – EPP e Microempreendedor Individual – MEI (**Item 2.6**).

g) As exigências de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômico-financeira, qualificação técnica e declaração — caso seja ME/EPP/MEI (**Itens 11.7 a 11.7.5**), no caso de falha no Sistema Unificado de Fornecedores do Governo Federal – SICAF, ou nos sítios oficiais;

h) No **Item 12.2** constam as orientações para interposição de recursos no prazo de 03 (três) dias contados da notificação da decisão, relativo à habilitação ou inabilitação jurídica do licitante, anulação ou revogação da licitação, nos termos do art. 165 da Lei nº 14.133;

i) A adjudicação do objeto licitado e a homologação do procedimento licitatório pela autoridade superior estão no **Item 13.1**, e as regras referentes á Ata de Registro de preços constam no **Item 15.1**;

j) Elenca as regras para celebração do Contrato e emissão de Nota de Empenho no **Item 16**, e determina no **Item 17** as formalidades para fiscalização da execução contratual;

k) Estabelece as condições e hipóteses de reajuste contratual, seguindo os ditames da Lei 14.133/21, no **Item 18**;

l) Cita o procedimento para realização de liquidação de empenho e pagamento, no prazo de 30 dias subsequentes ao fornecimento, mediante a apresentação de Fatura — Nota Fiscal, devidamente atestada pelo fiscal de contrato (**Item 21.11**);

m) Enumera as infrações e sanções administrativas para as licitantes participantes do certame (**Item 23**);

Por fim, ressalta as hipóteses de anulação, revogação e rescisão da licitação (**Item 24**), e determina a vedação para subcontratação do objeto licitado (**Item 25**), bem como permite a alteração subjetiva da licitante ganhadora do certame (**Item 26**).

No **Item 29** constam os anexos que fazem parte integrante do edital, que são:

ANEXO A – Estudo Técnico Preliminar.

ANEXO I – Termo de Referência.

ANEXO I-A – Descrição dos produtos.

ANEXO I-B – Especificação Técnica do kit merenda.

ANEXO II – Especificação Técnica, Quantitativo Estimado e Valor Máximo Admissível.

ANEXO III – Modelo de Proposta Comercial.

ANEXO IV – Minuta da Ata de Registro de Preços, Cadastro de Reserva e Extrato.

ANEXO V – Minuta do Contrato.

Não localizado o **Anexo A** e seus componentes na minuta do edital ora em análise, embora listado nos anexos do edital.

O **Anexo II** do edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços informa os valores estimados máximos admissíveis, sendo o valor total dos itens no importe de **R\$ 485.000,00 (quatrocentos e oitenta e cinco mil reais)**, decorrente de pesquisa de mercado realizada pela Diretoria de Análises e Cotações (CGL/SEGEP/PMB) junto a 03 (três) empresas do ramo de vendas de utensílios plásticos, pesquisas feitas em Atas e na Internet, todas anexadas aos autos, a pesquisa foi finalizada conforme estabelece a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 (at. 23, IV, da Lei nº 14.133/2021).

### **III.3. Da minuta do Contrato**

Em relação à Minuta do Contrato (**Anexo V**) observa-se que constam as cláusulas de natureza obrigatória, sendo a vinculação ao edital, forma de pagamento, forma de fornecimento, obrigações da contratante e da contratada, recursos orçamentários, sanções administrativas, rescisão e do foro, estando em consonância com o artigo 92 da Lei Federal nº 14.133/2021.

### **IV – CONCLUSÃO**

A Lei nº 14.133/2021 em seu artigo 53 determina que as minutas do edital e do contrato sejam previamente submetidas à análise jurídica para controle prévio da legalidade da contratação. Isso posto, a presente análise está limitada aos aspectos legais envolvidos no procedimento em exame, não cabendo a esta Assessoria Jurídica comentar aspectos de ordem técnica e econômica, nem juízo de conveniência e oportunidade da contratação pretendida.

À face do que fora exposto, após exame da documentação presente nos autos e em

observância aos dispositivos legais da Lei Federal nº 14.133/2021, esta Assessoria entende que a Minuta do Edital, e anexos, para Aquisição de kit merenda para atender as necessidades dos alunos da rede pública municipal de ensino, atende as exigências contidas no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual se manifesta favorável a sua aprovação, desde que seja autorizado pela autoridade máxima deste órgão.

Ademais, esta Assessoria Jurídica indica que seja inserido na minuta do Edital o **Anexo A**, com os documentos correspondentes/integrantes do referido anexo.

Registra-se, por oportuno, que é dispensável a realização de procedimento público de intenção de registro de preços na fase preparatória por tratar-se de um único contratante, leia-se, Secretaria Municipal de Educação, ao abrigo do disposto no artigo 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

No mais, sugere-se o prosseguimento do feito, com vistas à fase de divulgação de inteiro teor do edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme disposto no art. 54 da Lei nº 14.133/2021, resguardado o poder discricionário da gestora da Secretaria Municipal de Educação acerca da prática do ato administrativo em questão.

No mais, reafirma-se que este Parecer Jurídico tem natureza meramente opinativa, não vinculante a atuação do Gestor Público, como explicitado anteriormente, de maneira que submetemos para conhecimento e apreciação da Exma. Senhora Secretária para os demais trâmites cabíveis.

Belém-PA, 24 de outubro de 2024.

---

**Stephanie Mota Soares**  
Assessora Jurídica - AJUR/SEMEC

Visto, de acordo.

---

**Julio Machado dos Santos**  
Coordenador - AJUR/SEMEC