

Rua Prof. Noêmia Belém, s/n° - CEP: 68.780-000 - CNPJ: 05.351.606/0001-95

Vigia de Nazaré, 25 de agosto de 2020.

PARECER Nº 290.08/2020 - PGMVDN

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. PARECER JURÍDICO. MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS.

Versam os presentes autos sobre o Processo Administrativo que veio a esta Procuradoria para análise jurídica do Instrumento Convocatório, e seus anexos, referente ao procedimento licitatório a ser realizado na modalidade Pregão Eletrônico SRP nº 9/2020 – 028 - SEMED que versa sobre Registro de Preços visando a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA A MERENDA ESCOLAR, COM ENTREGA PARCELADA EM CRONOGRAMA FORNECIDO PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VIGIA DE NAZARÉ-PA.

Ressalta-se, primeiramente que, considerando que em 28/10/2019 entrou em vigor o Decreto nº 10.024/2019 conforme dispôs o seu art. 61¹, deve o Município adequar o processo licitatório que pretende realizar a fim de que sejam observadas as notimas a que a ferramenta eletrônica utilizada submete-se, razão pela qual a minuta submetida à análise desta Procuradoria será examinada sob a perspectiva também do novo regramento légal, além das demais normas aplicáveis.

Cumpre esclarecer, que o presente parecer é elaborado para atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 382 da Lei nº. 8.666/1993 e art. 8º3, inciso IX do Decreto nº. 10.024/2019, sendo

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Art. 61. Este Decreto entra em vigor em 28 de outubro de 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

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.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Art. 8º. O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo::



Rua Prof. Noêmia Belém, s/n° - CEP: 68.780-000 - CNPJ: 05.351.606/0001-95

para tanto a análise restrita a verificação de conformidade do edital e seus anexos, quanto ao aspecto jurídico formal da licitação, sem adentrar, portanto, nos aspectos técnicos e econômicos ou, ainda, exercer juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

É o breve relatório. Passo a apreciar a questão.

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

A licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal na legislação infraconstitucional.

Neste sentido Alexandre Mazza aduz que:

A licitação é um procedimento obrigatório que antecede a celebração de contratos pela Administração Pública. A razão de existir de exigência reside no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem as empresas privadas. Os imperativos da isonomia, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público, que informam a atuação da Administração, obrigam à realização de um processo público para a seleção imparcial da melhor proposta, garantindo iguais condições a todos que queiram concorrer para a celebração do contrato.<sup>4</sup>

Observa-se que definir um procedimento licitatório é garantir a moralidade dos atos administrativos e a adequada e melhor aplicação do erário, bem como a valorização da livre iniciativa pela igualdade na oportunidade de prestar serviços, comprar ou vender ao Poder Público.

A Lei 10.520/02 instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

A escolha do pregão como modalidade de licitação destina-se à aquisição de bens e serviços comuns. A natureza "comum" não é atributo congênito do bem ou serviço, tampouco se

1...

IX- Parecer jurídico;

(...)

Daniela Pantoja Araujo Procuradora Municipal Procuradora 22 834 OAB/PA 22 834 PGM PMVN



Rua Prof. Noêmia Belém, s/n° - CEP: 68.780-000 - CNPJ: 05.351.606/0001-95

confunde com aquele objeto portador de características técnicas complexas. O conceito de bens e serviços comuns leva em consideração, especialmente, a sua disponibilidade e a padronização do bem ou serviço. Ou seja, são comuns os bens ou serviços que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos no edital, com base em especificações usuais no mercado.

Deste modo, a modalidade escolhida, está em perfeita consonância com os ditames da legislação aplicada, pois como é cediço, o Pregão Eletrônico se destina a aquisição e a serviços de natureza comum, admitindo a participação de qualquer interessado, desde que preencham todas as normas constantes no Edital.

O pregão eletrônico é regulamentado pelo Novo Decreto nº. 10.024/2019, no qual disciplina que:

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.

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais e obrigatória.

- § 2º As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, nos termos do regulamento interno de que trata o <u>art. 40 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016</u>, poderão adotar, no que couber, as disposições deste Decreto, inclusive o disposto no Capítulo XVII, observados os limites de que trata o art. 29 da referida Lei.
- § 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, 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.
- § 4º Será admitida, excepcionalmente,\* mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o caput ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.

Por conseguinte, passando a análise quanto à formalização do processo, o procedimento administrativo instaurado para a realização da licitação na modalidade Pregão Eletrônico, cuja regulamentação consta na Lei nº 10.520/02 e Decreto nº. 10.024/2019 está instruído até a presente

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. Editora Saraiva, 2º Edição.



Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 - CNPJ: 05.351.606/0001-95

fase com a autuação do processo licitatório, contendo, ainda a indicação do objeto da licitação, designação do pregoeiro e equipe de apoio, edital e seus anexos.

Nota-se que objeto da aquisição pretendida se adequa ao que estipula o art. 1º e Parágrafo Único da Lei nº 10.520/2002, estando atendidos ao disposto no inciso II do art. 3º da mesma Lei, no que diz respeito a definição do objeto, vejamos:

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. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

 II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

Quanto a análise jurídica da Minuta do Edital, nota-se que integram o mesmo o anexo I – Minuta do Termo de Referência; anexo II – Especificação Técnicas; anexo III – Minuta da Ata de Registro de Preços; anexo IV – Minuta do Termo de Contrato.

No preâmbulo da Minuta do Edital, verifica-se que consta o número de ordem em série anual, a interessada em licitar, qual seja a Secretaria Municipal de Educação - SEMED por intermédio de seu pregoeiro, externando a realização de licitação, na modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preços, a indicação da legislação pertinente que fundamentará o ato, bem como indicando inclusive o local, dia e hora para realização da Sessão Pública, conforme exige o art. 40 da Lei nº. 8.666/90.

Observa-se ainda que na Minuta do Edital o objeto que se pretende licitar está descrito de forma clara; contendo ainda o local onde o mesmo poderá ser adquirido; condições para participação; critérios para encaminhamento da proposta; local, data e hora para a abertura da sessão; classificação das propostas; formulação dos lances; aceitação das propostas; sanções para o caso de inadimplemento; outras especificações ou peculiaridades da licitação. Pelo que a análise da presente Minuta do Edital se aprofundará especificamente em critérios que carecem atenção e/ou alterações para melhor atender os preceitos da legislação pertinente a seguir:

Cumpre consignar que nos termos do art. 16, le ll do Decreto nº 10.024/2019, o pregoeiro, assim como os membros da equipe de apoio, devem ser designados pela autoridade máxima do órgão dentre seus servidores, sendo que a equipe de apoio deve ser composta por

Daniela Pantoja Araujo Procuradora Municipal OAB/PA 22 834

4



Rua Prof. Noêmia Belém, s/n° - CEP: 68.780-000 - CNPJ: 05.351.606/0001-95

**servidores ocupantes de cargo** <u>efetivo</u>, "preferencialmente pertencentes aos quadros permanentes do órgão".

- Sugere-se inserir no subitem 9.9.8 a regularidade trabalhista ao lado da regularidade fiscal.
- Tendo se optado pela contratação via instrumento contratual, cuja minuta corresponde ao Anexo IV do Edital, sugere-se no subitem 12.2.1 e no item 16 a supressão da expressão "equivalente".
  - ➤ Sugere-se nos subitens 18.1, 19.1 e 20.1 a seguinte redação respectivamente:
- "18.1. Os critérios de recebimento e aceitação do objeto e de fiscalização estão previstos no Termo de Referência e no Contrato, anexos deste edital."
- "19.1. As obrigações da Contratante e da Contratada são as estabelecidas no Termo de Referência e no Contrato, anexos deste edital."
- "20.1. As regras acerca do pagamento são as estabelecidas no Termo de Referência e no Contrato, anexos deste edital.
- Sugere-se no item 21 desta minuta editalícia a inserção de um subitem com a seguinte redação:
- "As Sanções estabelecidas neste Edital e seus anexos, não excluem outras previstas em Lei, nem a responsabilidade da licitante/contratada por perdas e danos que der causa pela prática de irregularidades."

No tocante a análise do anexo I da Minuta do Edital denominado Termo de Referência, os arts. 8º e 14 do Decreto 10.024/2019, assim dispõe:

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I - estudo técnico preliminar, quando necessário:

II - termo de referência;

III - planilha estimativa de despesa;

IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços:

V - autorização de abertura da licitação;

VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

VII - edital e respectivos anexos:

VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

IX - parecer jurídico;

X - documentação exigida e apresentada para a habilitação:

XI- proposta de preços do licitante;

Daniela Pantola Araulo
Procupalpa Printo



Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 - CNPJ: 05.351.606/0001-95

XII - ata da sessão pública, que conterá os seguintes registros, entre outros; (...) (grifo nosso)

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;

(...)

Desta forma, analisar-se-á o Termo de Referência ao qual sugerimos que no objeto, em atenção à Instrução Normativa n. 05/2017 MP/SEGES, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal, ao que dispõe o art. 12, §2º, do Decreto n. 7.892/2013 e no art. 57 da Lei n. 8.666/1993, conste a indicação do prazo da ata, não superior a doze meses.

- Sugere-se no objeto do Termo de Referência, em atenção à Instrução Normativa n. 05/2017 MP/SEGES, que dispoe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indirta no âmbito da Administração Pública federal, ao que dispõe o art. 12, §2º, do Decreto n. 7.892/2013 e no art. 57 da Lei n. 8.666/1993, sugerimos a indicação do prazo da ata, e do contrato, incluindo a possibilidade de prorrogação do mesmo.
- ▶ Deve-se atentar, novamente, que se formalizada a contratação, o prazo de vigência escoará antes de findo ano civil.
- ➤ Sugere-se adequação do item 4 deste Termo de Referência a Cláusula Oitava do Contrato, de modo que tenham os mesmos itens e subitens.
- ➤ Sugere-se adequação do item 6 deste Termo de Referência,a Cláusula Nona do Contrato, de modo que tenham os mesmos itens e subitens.
- Sugere-se adequação do item 9 deste Termo de Referência a Cláusula Quinta do Contrato, de modo que tenham os mesmos itens e subitens.
- Sugere-se remanejar os subitens 11.1 a 11.9 para o item 8 deste Termo de Referência, devendo o item 11 que trata das Obrigações da Contratada se adequar ao subitem 10.3 do Contrato.
- Sugere-se adequação dos itens 11 e 12 deste Termo de Referência a Cláusula Décima do Contrato, de modo que tenham os mesmos itens e subitens.





Rua Prof. Noêmia Belém, s/n° - CEP: 68.780-000 - CNPJ: 05.351.606/0001-95

- ➤ Sugere-se adequação do item 15 deste Termo de Referência a Cláusula Décima Primeira do Contrato, de modo que tenham os mesmos itens e subitens.
- ➤ Sugere-se a confecção de um item dispondo sobre "Reajuste", conforme item 17 do Edital e Cláusula Sexta do Contrato.

Com relação a análise da minuta da Ata de Registro de Preços que 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 apesentadas", constatou-se a observância dos requisitos mínimos necessários que devem constar na ata de registro de preços, fazendo-se apenas a recomendação a seguir:

- Tendo em vista não se tratar de pregão destinado à participação exclusiva de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, sugere-se a supressão do subitem 4.4.1.
  - No item 7.1 sugere-se a seguinte redação:
- "7.1. O descumprimento da Ata de Registro de Preços ensejará aplicação das penalidades estabelecidas no Edital, <u>Termo de Referência e Contrato.</u>"
- Sugere-se no subitem 8.1 inserir ao lado da expressão "Termo de Referência" a expressão <u>"e Contrato, anexos ao Edital".</u>

Finalmente, antes de adentrar a análise da Minuta do Contrato, cabe destacar que contratos administrativos regulam-se por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, assim devem obedecer a diversas formalidades quanto a sua formação e composição.

O contrato deve ser composto por diversas cláusulas dentre as quais serão fixados o objeto, a vigência, o valor, os prazos, a dotação orçamentaria. Além de estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, bem como as penalidades aplicadas no caso de descumprimento, dentre outras.

A este respeito o art. 55 e incisos da Lei 8.666/93 institui as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo, vejamos:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;





Rua Prof. Noêmia Belém, s/n° - CEP: 68.780-000 - CNPJ: 05.351.606/0001-95

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento:

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

No tocante a minuta do contrato em anexo, observa-se que esta composta da seguinte maneira:

- Preâmbulo: constando as informações do órgão/entidade Contratante e Contratado e informações sobre a modalidade de licitação utilizada;
  - Cláusula 1ª: descreve o objeto que se pretende contratar;
  - Cláusula 2ª: relaciona o prazo da vigência de instrumento cóntratual;

OBS: Deve-se atentar, que se celebrado o contrato, o prazo de vigência escoará antes de findo ano civil.

- Cláusula 3ª: discrimina o valor total da contratação;
- Cláusula 4ª: dispõe sobre o crédito pelo qual correrá a despesa;
- Cláusula 5<sup>a</sup>: trata da liquidação e do pagamento;
- · OBS: Sugere-se adequar esta cláusula ao item 9 do Termo de Referência, de modo que tenham os mesmos itens e subitens.
  - Cláusula 6<sup>a</sup>: trata do reajuste;
  - Cláusula 7ª: dispõe sobre a garantia de execução;



Rua Prof. Noêmia Belém, s/n° - CEP: 68.780-000 - CNPJ: 05.351.606/0001-95

OBS: Tendo se optado pela contratação via instrumento contratual cuja minuta corresponde ao Anexo V do Edital, sugere-se no item 7.1 a supressão da expressão "equivalente", bem como substituir a expressão "neste Edital" por "no Edital e seus anexos".

• Cláusula 8ª: dispõe sobre a entrega e recebimento do objeto;

OBS¹: Sugere-se adequação desta Cláusula ao item 4 do Termo de Referência, de modo que tenham os mesmos itens e subitens.

OBS<sup>2</sup>: Sugere-se inserir nesta cláusula todo o item 8 e os subitens 11.1 a 11.9 do Termo de Referência.

Cláusula 9<sup>a</sup>: discrimina a forma de acompanhamento e fiscalização do contrato;

OBS: Sugere-se adequação desta Cláusula ao item 6 do Termo de Referência, de modo que tenham os mesmos itens e subitens.

Cláusula 10<sup>a</sup>: destaca as obrigações das partes;

OBS¹: Sugere-se adequar esta cláusula aos itens 11 e 12 do Termo de Referência, de modo que tenham os mesmos itens e subitens.

OBS<sup>2</sup>: Sugere-se no subitem 10.3.2 substituir a expressão "Termo de Referência e seus anexos" por "Termo de Referência, Especificação Técnica e Contrato, todos anexos do Edital".

• Cláusula 11ª: dispõe sobre as sanções administrativas impostas pelo descumprimento das condições estabelecidas, nos moldes da Lei nº. 10.520/2002, Decreto nº 10.024/2019 e Lei nº. 8666/93;

OBS¹: Sugere-se adequar esta Cláusula ao item 15 do Termo de Referência, de modo que tenham os mesmos itens e subitens.

OBS<sup>2</sup>: Sugere-se a inserção de um item com a seguinte redação:

"As Sanções estabelecidas neste Edital e seus anexos, não excluem outras previstas em Lei, nem a responsabilidade da licitante/contratada por perdas e danos que der causa pela prática de irregularidades."

• Cláusula 12ª: elenca as hipóteses de rescisão do contrato pelas partes contratantes, conforme arts. 77, 78, 79 e 80 da Lei nº. 8.666/93;

OBS: Sugere-se no subitem 12.1.1 substituir a expressão "Termo de Referência, anexo do Edital" por <u>"Termo de Referência e no contrato, ambos anexos do edital."</u>

Daniela Pantoja Afaujo Procuradora Municipal OAB/PA 22 834



Rua Prof. Noêmia Belém, s/n° - CEP: 68.780-000 - CNPJ: 05.351.606/0001-95

- Cláusula 13a: dispõe sobre as vedações;
- Cláusula 14ª: destaca as hipóteses de alteração contratual com base no art. 65 da Lei 8666/93.
  - Cláusula 15a: trata dos casos omissos:
  - Cláusula 16ª: trata da necessidade de publicação na forma da Lei nº 8.666/93;
  - Cláusula 17ª: dispõe sobre a fundamentação legal que regerá o contrato;
  - Cláusula 18<sup>a</sup>: discrimina o foro eleito para dirimir qualquer questão referente ao contrato.
  - » Sugere-se, por fim, a confecção de cláusulas dispondo sobre:
    - 1) Apresentação das amostras, conforme subitem 3.1 do Termo de Referência;
    - 2) Qualificação Técnica, conforme item 5 do Termo de Referência;
    - 3) Acréscimos e supressões, conforme art. 6, da Lei nº 8.666/93.

Contudo, observa-se que a referida minuta está em conformidade com o que determina o artigo acima citado, visto que cumpriu os principais requisitos exigidos quanto as suas formalidades e composição das cláusulas que se fazem necessárias para a elaboração de um contrato.

No entanto, é nosso dever salientar que as observações feitas ao longo deste parecer são em prol da segurança da própria autoridade licitante a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

Ante ao exposto, visando à obediência à Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002, Decretos nº 10.024/2019 e 7.892/2013 e salvaguardar a regularidade do procedimento licitatório, opina-se que sejam procedidas as alterações sugeridas ao norte, ficando a aprovação das minutas condicionada a estas ações. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Daniela Pahtoja Araujo

Procuradora Municipal

OAB/PA nº. 22834

Daviela bautola Vlanicibal Daviela bautola Vlanicibal