



PARECER JURÍDICO

PREGÃO ELETRÔNICO POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 015-2021-PMA.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 02.9.015/2021.

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS COM O OBJETIVO DE ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL, SECRETARIAS E AUTARQUIAS DO MUNICÍPIO DE ALENQUER ESTADO DO PARÁ

REQUERENTE: PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALENQUER/PA.

I – PRELIMINAR DE OPINIÃO:

Antes de se adentrar no mérito do presente parecer há de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal nº 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB.

Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2º, §3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência. O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública assim entende a jurisprudência:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que em sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF – MS 24.631-6 – DISTRITO FEDERAL – Relator (a): Min. Joaquim Barbosa – Julgamento: 09/08/2007 – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Publicação: DJ 01-02-2008.

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é que se realiza a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Neste sentido cabe a ressalva técnica de que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os



Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas as finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

II – DA CONSULTA:

Submete-se à apreciação o presente processo, tendo em vista a deflagração de certame licitatório, na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO**, cujo objeto este acima descrito, atendendo ao disposto no Decreto Federal nº 10.024/2019 c/c Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 8.666/93. Os autos foram regularmente formalizados e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

1. *Memorando nº 095/2021 - SEMA;*
2. *Memorando nº 079/2021 - DTA/PMA;*
3. *Ofício nº 331/2021 - SEMSA;*
4. *Memorando nº 072/2021 - DEFESA CIVIL;*
5. *Memorando nº 088/2021 – SEMINF;*
6. *Memorando nº 469/2021 – SEMAD;*
7. *Memorando nº 081/2021 – SECULTDEL;*
8. *Ofício nº 162/2021 - SEMAS;*
9. *Memorando nº 098/2021 – SEMED;*
10. *Termo de Referência;*
11. *Pesquisas de preço junto ao Painei de Preços do Governo Federal;*
12. *Mapa de Preços com Quantidades e Valores;*
13. *Minuta do Edital, Minuta do Contrato e Minuta da Ata de Registro de Preços.*

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Em análise aos documentos constantes nos autos, notadamente da leitura da minuta do edital, observamos o preenchimento das exigências legais no que se refere aos critérios de habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e econômica financeira dos licitantes e juízo de julgamento de propostas. Assim como, presentes na minuta de contrato os requisitos de contratação, as obrigações das partes e penalidades contratuais.

Também em acordo com a legislação de regência, a adjudicação e termos recursais, bem como os critérios de entrega dos bens, validade da proposta e as penalidades contratuais em caso de descumprimento.

Este parecer, portanto, no escopo de auxiliar no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória, conclui sobre a aprovação do processo até o presente momento, estando a modalidade de licitação e tipo, devidamente enquadrada na categoria Pregão



Eletrônico tipo MENOR PREÇO, regime MENOR PREÇO POR ITEM, e modo de disputa ABERTO, devidamente justificado. Cabe, ainda, informar que o processo se encontra nos termos da lei, observando com precisão os prazos, habilitação, abertura, publicação e demais procedimentos de praxe.

III – DA ANÁLISE JURÍDICA

- **DA ADEQUAÇÃO DO OBJETO A MODALIDADE LICITATÓRIA:**

A Licitação, no conceito de Hely Lopes Meirelles (2009), é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. É o procedimento administrativo utilizado para contratação de serviços ou aquisição de produtos pela Administração Pública direta ou indireta.

O procedimento licitatório tem como objetivo a realização, na prática, dos princípios da Administração Pública, quais sejam: legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência, oportunizando a Administração a aquisição, a venda ou uma prestação de serviço de forma vantajosa, ou seja, menos onerosa e com melhor qualidade possível.

O artigo 3º do Decreto Federal nº 10.024/2019 conceitua bens comuns, veja-se:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

II - bens e serviços comuns - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;

Sobre a temática também, se faz necessário descrever neste parecer jurídico o sentido dado pelo Decreto Federal nº 10.024 de 20 de setembro de 2019 que condicionou a obrigatoriedade de adoção pelo Ente Municipal da Modalidade Pregão Eletrônico, aos casos previstos no art. 1º § 3º, abaixo colacionado:

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, 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.



Logo, fica claro que a obrigatoriedade do uso do pregão na forma eletrônica nas licitações realizadas por Estados, Municípios e Distrito Federal para contratações com recursos da União repassados aos referidos entes subnacionais a título de transferências voluntárias (art. 1º, § 3º, do Decreto).

Em relação a esse ponto, cabem algumas ressalvas. Inicialmente se deve observar que tal obrigatoriedade só vigora quando as verbas utilizadas para a contratação são decorrentes de atos negociais públicos (convênio, contrato de repasse e termo de parceria), o que abrange apenas as transferências voluntárias realizadas pela União. Com isso, se a transferência do recurso de origem federal decorre de comando constitucional ou legal não há a obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico.

Ainda sobre o assunto, o comando do §3º em comento não impõe a observância das regras prevista no Decreto nº 10.024/2019, mas apenas o uso do pregão eletrônico nas contratações de bens e serviços comuns realizadas com recursos federais decorrentes de transferências voluntárias.

Não obstante, há motivos que demonstram a essencialidade da abertura de processo para esta aquisição de alimentos, visto que, de forma inarredável, acarretará na efetividade do direito constitucional à alimentação tangenciando o direito a dignidade da pessoa humana.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou no caput do seu artigo 5º, a garantia a todos os brasileiros e estrangeiros, sem qualquer distinção, a inviolabilidade do direito à vida, sendo este direito primário, garantindo-se a essência dos demais direitos e princípios constitucionais.

Noutro giro, a Carta Magna consagrou o artigo 1º, inciso III, à dignidade da pessoa humana como princípio basilar e, como fundamento do Estado Democrático de Direito. Segundo o jurista Luís Roberto Barroso:

(...) O Estado constitucional de direito gravita em torno da dignidade da pessoa humana e da centralidade dos direitos fundamentais. A dignidade da pessoa humana é o centro de irradiação dos direitos fundamentais, sendo frequentemente identificada como núcleo essencial de tais direitos.

Sob estes fundamentos, pode-se pressupor que a alimentação é condição indispensável à garantia da vida humana, e que valor maior terá à vida se ela for vivida com decência, outra não poderia ser a ponderação quanto à impossibilidade de se dissociarem os vetores da dignidade da pessoa humana e do direito à vida e a alimentação, assim, assegurar que os alimentos necessários estejam à disposição do órgão solicitante, possui embasamento constitucional conforme artigo 6º, da Lei Maior de 19881.

- **DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS:**

O Sistema de Registro de Preços é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.



Após efetuar os procedimentos do SRP, é assinada Ata de Registro de Preços - ARP, documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, está previsto no artigo 15, 11 da Lei nº. 8.666/93 e no art. 3º do Decreto Federal nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013, temos as hipóteses nas quais o SRP poderá ser adotado, vejamos:

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;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

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

Segundo Jacoby Fernandes (2008), a definição a respeito do SRP:

Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração. {FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preço e pregão presencial e eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 31}.

Logo, pertinente usar o Sistema de Registro de Preço no presente caso.

- **DA DESNECESSIDADE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA GARANTIR A DESPESA NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS:**

Ocorre que a adjudicação, no sistema de registro de preços, é substituída por uma fase na qual é simplesmente identificado o fornecedor com o melhor preço, bem como todos aqueles que aceitarem adequar o seu preço ao que foi ofertado pelo primeiro colocado no procedimento licitatório.

A existência de preços registrados não obriga a administração pública a firmar o contrato. No sistema de registro de preços, aliás, não há sequer expectativa de direito de contratar, diferentemente do que ocorre numa licitação convencional, em que a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor confere, ao menos, uma expectativa de contratação.

Admite-se, inclusive, a realização de outra licitação específica para o mesmo objeto constante da ata, não obstante seja assegurado ao beneficiário do registro de preços a preferência de fornecimento em igualdade de condições.



Em suma, produz-se tão somente uma tabela com os melhores preços e a ordem de classificação dos fornecedores, cujos preços serão registrados por meio de uma única licitação, ao fim da qual, em vez de adjudicado, o objeto do certame terá seu preço inscrito em ata.

E é precisamente porque não há, no sistema de registro de preços obrigatoriedade de contratar é que a literatura especializada sempre entendeu que a indicação da disponibilidade orçamentária a que se refere o artigo 14º da Lei 8.666/93 só deveria ser obrigatória no momento da efetiva contratação e não quando da abertura da licitação.

O tema já havia sido, inclusive, objeto de uma orientação normativa da Advocacia-Geral da União ("Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato"), quando, em janeiro de 2013, o parágrafo 2º do artigo 7º¹ do Decreto 7.892 positivou de vez essa realidade, **ao consignar expressamente, que, no sistema para registro de preços é desnecessário indicar a dotação orçamentária, porquanto somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.**

- **JUSTIFICATIVA PARA A DEFLAGRAÇÃO DO PROCEDIMENTO:**

A doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos não é diferente. Além de cumprir regramento legal a decisão por contratar esse ou aquele objeto precisa ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do ato de contratação.

Salienta-se que, em se tratando de licitações e contratos, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do gestor algum tempo depois, as razões que determinaram a prática do ato devem ser inteiramente registradas, para não permitir qualquer tipo de análise equivocada no futuro.

Consta nos autos que a contratação tem por objetivo: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS COM O OBJETIVO DE ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL, SECRETARIAS E AUTARQUIAS DO MUNICÍPIO DE ALENQUER ESTADO DO PARÁ. Desta forma, o Gestor da pasta apresentou a seguinte justificativa:

6.1. Considerando que a Prefeitura Municipal de Alenquer possui grande estrutura administrativa, que algumas secretarias/autarquias e departamentos necessitam de alimentação. Para a realização dos trabalhos em desenvolvimento inclusive com atendimento as comunidades "Colônias" do Município, são várias ações demandadas contamos com apoio de vários servidores trabalhando nessas ações, dentre estes efetivos/contratados e comissionados.

¹ Art. 79 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.
§ 22 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.



6.2. *Diante disso, o que se pretende com a devida contratação é disponibilizar produtos alimentícios, como: arroz, feijão, carne, frango, biscoito, café, leite, temperos e demais produtos detalhados neste termo de referência, proporcionando condições para que seja feita a alimentação dos servidores de maneira adequada e eficiente nas secretarias/autarquias e departamentos com alimentos suficientes ao desenvolvimento das atividades.*

Registra-se apenas que tal justificativa é de inteira responsabilidade do órgão interessado na contratação em comento. Foi inserida no bojo do processo licitatório minuta do edital que segue o que dispõe o artigo 54 e seguintes da Lei de licitação, que se encontra adequada à situação tática da presente contratação.

IV – CONCLUSÃO:

Ex positis, encontrando-se o processo dentro dos permissivos legais, esta Procuradoria Jurídica OPINA FAVORAVELMENTE com fundamento no Decreto Federal nº 10.024/2019, com aplicação subsidiária da Lei Federal nº 8.666/1993, ressaltando que este órgão jurídico não possui competência para opinar sobre o Termo de Referência, Pesquisa de Mercado, natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto, ficando adstrita apenas a questão jurídica, podendo proceder com a divulgação do instrumento convocatório, mediante publicações do aviso de edital, nos meios de estilo, respeitando prazo mínimo de 08 dias úteis, contado a partir da última publicação, para sessão de abertura, nos termos do artigo 25 do Decreto Federal nº 10.024/2019.

É o parecer, salvo melhor juízo.
Alenquer/PA 02 de agosto de 2021.

Altair Kuhn
Assessor Jurídico
OAB/PA 9.488