



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

PARECER JURÍDICO PROJUR.

REFERÊNCIA: MINUTA DO EDITAL Pregão Eletrônico para Registro de Preços, do tipo menor preço por Lote.

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação

EMENTA: MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO, NA MODALIDADE PREGAO ELETRÔNICO, E ANEXOS, QUE TEM COMO OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA OS ALUNOS DA REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA NO PERÍODO DE AULAS REMOTAS DEVIDO A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS.

DA ANÁLISE FÁTICA

Trata-se de parecer sobre minuta de edital de licitação, na modalidade pregão eletrônico, bem como seus anexos. Desta feita os autos processuais vieram munidos dos seguintes documentos:

- a) Justificativa de Contratação do Objeto;
- b) Termo de Referência;
- c) Memorando nº 07/2021 – GAB/SEMEC;
- d) Solicitação de Cotação de Preços;
- e) Modelo de Cotação;
- f) Cotações de Preços;
- g) Mapa Comparativo de Preços;
- h) Decreto nº 012, de 04 de fevereiro de 2021;
- i) Termo de Autorização;
- j) Ofício nº 99/2021 – GAB/SEMEC;
- k) Termo de Autuação de Processo Licitatório;
- l) Memorando nº 026/2021-CPL/PMA;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

m) Minuta do Edital;

Após, vieram os autos para análise e parecer da minuta do edital e do contrato. É o relatório.

DAS JUSTIFICATIVAS

A Ilustre Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto – SEMEC, apresentou solicitação para processo administrativo licitatório, para suprir as necessidades da demanda do Setor de Merenda Escolar do Município de Abaetetuba, apresentado Justificativa de Contratação do Objeto, através da Sra. Aline Gomes Bentes d' Oliveira – Nutricionista/SEMEC, a qual destacou os seguintes motivos:

JUSTIFICATIVA DE CONTRATAÇÃO DO OBJETO

A Secretaria Municipal de Educação- SEMEC, órgão gestor da política nacional de alimentação escolar - PNAE e responsável pela gestão das ações em âmbito municipal, vem, amparados na Lei nº 11.947/2009, de 16 de junho de 2009, resolução 02/2020 - Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus - Covid-19, aos alunos deste município, se encontram em aulas remotas em decorrência da pandemia do Covid 19, conforme o cenário atual e as justificativas descritos nos próximos parágrafos.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

*Para efeito de ressalva e elucidação do contexto que nos trouxe ao cenário atual, recordaremos brevemente que o primeiro caso da pandemia pelo novo coronavírus SARS-CoV2, foi identificado em Wuhan, na China, no dia 31 de dezembro de 2019. Desde então, os casos começaram a se espalhar rapidamente pelo mundo: primeiro pelo continente asiático, e depois por outros países. Em fevereiro, a transmissão da **Covid-19**, nome dado à doença causada pelo SARS-CoV2, no Irã e na Itália chamaram a atenção pelo crescimento rápido de novos casos e mortes, fazendo com que o Ministério da Saúde alterasse a definição de caso suspeito para incluir pacientes que estiveram em outros países. No mesmo dia, primeiro caso do Brasil foi identificado, em São Paulo. Em março, a Organização Mundial da Saúde (OMS) definiu o surto da doença como pandemia. Poucos dias depois, foi confirmada a primeira morte no Brasil, em São Paulo. No mesmo dia, dois pacientes que haviam testado positivo para coronavírus, do Rio de Janeiro, vieram a óbito, e a partir daí diversos casos passaram a ser confirmados nos demais estados brasileiros.*

Para evitar a propagação foram adotadas diversas medidas preventivas contra o novo Coronavírus, como exemplo, a quarentena imposta, o isolamento e o Distanciamento social, e outras restrições que se tornaram comuns em diversos países, dentre elas, o fechamento de comércio, lojas, bares, restaurantes e outros serviços considerados não essenciais. Nota-se, desta forma, que a Pandemia ocasionou diversos problemas para os mais variados povos do mundo, principalmente para aqueles que vivem em países



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

subdesenvolvidos, por exemplo, a vulnerabilidade social e econômica que muitas famílias já enfrentavam se tornou mais exacerbado.

A SEMEC, diante desse cenário e no uso de suas atribuições e procedimentos legais, seguindo o que é preconizado pela Política Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – Lei nº 11.947/2009, de 16 de junho de 2009, resolução 02/2020 - Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Para isso, levou-se para apreciação do Conselho Municipal de Alimentação escolar os itens que irão compor o apoio alimentar no período de pandemia do COVID-19, que serão distribuídos aos 19.976 alunos (censo 2020/FNDE) da rede municipal de ensino divididos em 178 escolas na cidade, estradas e ramais, ilhas e 06 creches. A Proposta é fortalecer o acesso a segurança alimentar e nutricional para este público. O objetivo dessa prestação de serviço é minimizar as consequências sofridas por estes indivíduos, causados pela Pandemia no Município de Abaetetuba, ofertando-lhes condições mais dignas e garantido o Direito humano à alimentação adequada (DHAA) neste período mais arriscado da Pandemia. Ressaltando que as medidas preventivas adotadas são extremamente para proteger a população da doença e possíveis mortes, e necessária para a preservação da vida.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

Segue em anexo, Termo de Referência com descrições e quantidades dos itens a serem contratados, bem como a demais condições de fornecimento e aquisição.

Desta forma, consta nos altos ainda Termo de Referência, os quais tiveram como responsáveis técnicos, Ilustre Secretário Municipal de Educação, Sr. Jeferson Felgueiras de Carvalho, bem como Sra. Aline Gomes Bentes d'Oliveira – Nutricionista/SEMEC, os quais destacaram as seguintes justificativas:

JUSTIFICATIVA

4.1. Os itens relacionados no Anexo I serão para a composição do Kit Merenda Escolar, assim, deverão ser adquiridos por lote único, no qual facilita a gestão de execução contratual garantindo maior celeridade de alcance do objetivo da presente compra.

4.2 Nesse sentido, é de conhecimento público que a merenda escolar é composta por diversos itens variados de gêneros alimentícios, fundamentados em critérios técnicos rigorosos referente a qualidade e composição de tais produtos. Portanto, seria inadmissível a ocorrência de eventual desabastecimento, principalmente, levando em consideração que infelizmente, existe um número significativo de crianças que recebem apenas e tão somente a alimentação fornecida na escola, situação esta que foi deveras agravada em relação a suspensão das aulas em razão da pandemia do Corona Vírus, o que faz necessária a realização da presente demanda.

4.4 Portanto, a escolha na divisão dos produtos licitados em 03 (três) Lotes, deu-se necessariamente afim de evitar a existência de diversos fornecedores, diversos contratos e vários pedidos, o que conseqüentemente levaria a um



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

prazo e custos imensamente maiores para o cumprimento do processo licitatório e execução dos contratos. Nessa linha de raciocínio, não resta dúvida que o fato de a Administração ter diversos fornecedores torna-se inconveniente, pois existe grande probabilidade de ocorrências de entregas separadas, ausência de itens, de quantidade, entregas separadas, não harmonizadas dos produtos colocando em risco a formulação dos kits oferecidos aos alunos da rede de ensino da SEMEC.

4.5 É importante mencionar ainda que os gêneros alimentícios integrantes da merenda escolar possuem caráter indivisível, por razão da unidade e interligação existente entre eles, isto posto, ocorrendo a ausência de apenas 01 (um) item, é capaz de comprometer a eficácia de todo cardápio de uma refeição, fato esse que autoriza a adoção do presente critério adotado, não havendo portanto, qualquer ilegalidade no critério de menor preço por lote.

4.6 Assim o critério a ser adotado por menor preço por lote, sem dúvidas alguma apresenta-se como mais vantajoso, levando em consideração o pleno atendimento do interesse público. Uma vez que existindo a pluralidade de fornecedores, a imensa e complexa logística para entrega dos itens, bem como, o custo de tempo com a emissão de vários empenhos, várias solicitações aos diversos fornecedores, com diferentes datas de entrega, ocasionando dispendioso custo de gerência contratual, ocasionando ainda atraso no cumprimento processual.

DAS COTAÇÕES APRESENTADAS



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

A respeito das Cotações presentes aos autos processuais, vale ressaltar, que a Prefeitura Municipal de Abaetetuba – PMA, bem como a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto – SEMEC, por intermédio do Setor de Compras da PMA, adotaram a pesquisa realizada com potenciais fornecedores como forma de obtenção de estimativa de preços, conforme cotações e mapa comparativo de pedido de cotação, tendo como responsável técnico a Sra. Renata Oliveira Lobo – Chefe do Setor de Compras, nos termos dos documentos anexo aos autos processuais.

Vale ressaltar que conforme a natureza tão somente **OPINATIVA** deste parecer, Este não tem qualquer influência sob os atos praticados pelos setores técnicos independentes desta Prefeitura Municipal de Abaetetuba - PMA, bem como da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto - SEMEC, a qual, conforme Mapa Comparativo de Pedido de Cotação, é a responsável pela realização da pesquisa estimativa de preços com fornecedores potenciais, apresentando as cotações pertencentes aos autos processuais.

Destaca-se ainda a Prefeitura Municipal de Abaetetuba, através da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto, a qual gerencia o presente processo, é ordenadora de despesa, esta possui competência privativa para elaboração do Termo de Referência e suas especificações, e através do Setor de Compras, pesquisa de mercado e cotações, dentre outros elementos processuais, cabendo respeito às suas decisões.

Neste aspecto, abordamos o princípio da deferência, sendo este pacífico na doutrina administrativa brasileira, invocado ainda pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ. Nesse sentido, Egon Bockmann Moreira afirma que:

Lastreado nos princípios da separação dos poderes e da legalidade, o princípio da deferência não significa nem tolerância nem condescendência para com a ilegalidade. Mas impõe o devido respeito às decisões discricionárias



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

proferidas por agentes administrativos aos quais foi atribuída essa competência privativa. Os órgãos de controle externo podem controlar o devido processo legal e a consistência da motivação nas decisões discricionárias, mas não podem se imiscuir no núcleo duro daquela competência. Precisam respeitá-la e garantir aos administradores públicos a segurança jurídica de suas decisões. (2016).

Neste sentido, ressaltamos ainda, a inexistência de qualquer interferência aos atos discricionários aos ordenadores de despesas, e chefe do poder executivo municipal.

DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Inicialmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente **OPINATIVO**, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

No caso em tela, a análise do presente parecer é restrita aos parâmetros determinados pela Lei nº 8.666/93, pela Lei nº 10.520/02 e Decreto 7.892/13 e 8.250/14.

No mérito, a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, o Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por lote, com amparo no Decreto 10.024/19, conforme dispositivos abaixo transcritos, haja vista tratar-se de aquisição de bens e serviços comuns, ou seja “...**aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

meio de especificações definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado”, vejamos o que dispõe a legislação:

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 é obrigatória.

§ 2º As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, nos termos do regulamento interno de que trata o art. 40 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, 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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

A respeito da utilização e opção do registro de preço por lote, a minuta de edital apresenta a seguinte justificativa:

1.3. A licitação será dividida em grupos, formados por um ou mais itens, conforme tabela constante no Termo de Referência, facultando-se ao licitante a participação em quantos grupos forem de seu interesse, devendo oferecer proposta para todos os itens que o compõem.

1.4. O critério de julgamento adotado será o Menor Preço Global do Grupo/Lote, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.

1.5. Justificativa por Grupo/Lote: A Lei Geral de Licitações admite a contratação integral ou dividida em tantas parcelas quantas se demonstrem técnica e economicamente viáveis, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, contudo, sem fugir da modalidade licitatória cabível para o total do objeto (§§1º e 2º, do art. 23, da Lei Federal nº 8.666/93). Nesse sentido, dispõe o Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara):

É legítima a adoção da licitação por lotes/polos, quando a licitação por itens isolados exigir elevado número de processos licitatórios, onerando o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Não obstante, a licitação por itens poderia exigir a realização de igual número de contratações, o que, como já ressaltado, constituiria ônus aos servidores encarregados do acompanhamento desses instrumentos, o que possivelmente oneraria a Administração”.

Ainda sobre o tema, a Corte de Contas Federal, através do Acórdão 861/2013-Plenário, trouxe o seguinte entendimento:

É lícito o agrupamento em lotes de itens a serem adquiridos por meio de pregão, desde que possuam mesma natureza e que guardem relação entre si”.

A ampliação da competitividade não está diretamente relacionada com a formulação, pelo órgão contratante, do maior número de itens possíveis. Deve-se observar que em determinados seguimentos de mercado (produtos de alta e média tecnologia, ou que possam ser vendidos diretamente pelo fabricante e serviços) a contratação do objeto por item, ou sua distribuição em pequenas rotas possibilitarão a participação de um maior número de empresas regionalizadas, contudo, sem poder econômico para fomentar a disputa pelo melhor preço, prejudicando a economia de escala.

Cumpre destacar que a utilização da utilização do critério de julgamento adotado será o Menor Preço Global do Grupo/Lote é exigência feita no Termo de



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

Referência, encaminhado pela Secretaria Solicitante, destacado sua justificativa já mencionada no corpo deste parecer, no entanto, ante a importância do tema, vale destacar mais uma vez, o trecho que trata a respeito:

4.4 Portanto, a escolha na divisão dos produtos licitados em 03 (três) Lotes, deu-se necessariamente afim de evitar a existência de diversos fornecedores, diversos contratos e vários pedidos, o que conseqüentemente levaria a um prazo e custos imensamente maiores para o cumprimento do processo licitatório e execução dos contratos. Nessa linha de raciocínio, não resta dúvida que o fato de a Administração ter diversos fornecedores torna-se inconveniente, pois existe grande probabilidade de ocorrências de entregas separadas, ausência de itens, de quantidade, entregas separadas, não harmonizadas dos produtos colocando em risco a formulação dos kits oferecidos aos alunos da rede de ensino da SEMEC.

4.5 É importante mencionar ainda que os gêneros alimentícios integrantes da merenda escolar possuem caráter indivisível, por razão da unidade e interligação existente entre eles, isto posto, ocorrendo a ausência de apenas 01 (um) item, é capaz de comprometer a eficácia de todo cardápio de uma refeição, fato esse que autoriza a adoção do presente critério adotado, não havendo portanto, qualquer ilegalidade no critério de menor preço por lote.

4.6 Assim o critério a ser adotado por menor preço por lote, sem dúvidas alguma apresenta-se como mais vantajoso, levando em consideração o pleno atendimento do interesse público. Uma vez que existindo a pluralidade



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

de fornecedores, a imensa e complexa logística para entrega dos itens, bem como, o custo de tempo com a emissão de vários empenhos, várias solicitações aos diversos fornecedores, com diferentes datas de entrega, ocasionando dispendioso custo de gerência contratual, ocasionando ainda atraso no cumprimento processual.

Nos demais aspectos, examinada a referida minuta do edital e do contrato nos presentes autos, bem como documentação presente aos autos, entendemos que guardam regularidade com o disposto nas Leis Federais nº 8666/93, pela Lei nº 10.520/02, Decreto 10.024/19 e pelos Decretos 7.892/13 e 8.250/14, visto que presentes as cláusulas essenciais, sem quaisquer condições que possam tipificar preferências ou discriminações, tendo sido ainda resguardados os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, interesse público, e demais aspectos legais.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto opinamos, pela aprovação da minuta do edital e **FAVORAVELMENTE** pela possibilidade de realização do presente processo licitatório, tendo em vista a fundamentação fática e legal apresentada ao longo desse parecer.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Abaetetuba (PA), 18 de março de 2021.

ALEXANDRE CRUZ DA SILVA

ADVOGADO

OAB/PA Nº 27.145-A