



CI Nº 036/2024/CPC

Suzano, 4 de julho de 2024

À

Procuradoria Geral Legislativa

Assunto: Parecer acerca da realização da abertura de certame licitatório.

Vimos por meio desta, solicitar aos senhores que exarem parecer acerca da realização da abertura do certame licitatório **PARA CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE VALE-REFEIÇÃO EM FORMATO DE CARTÃO ELETRÔNICO/MAGNÉTICO AOS SERVIDORES DESTA EDILIDADE** via credenciamento eletrônico, cuja pasta dos autos do processo contendo a documentação e Edital revisado correspondente vos encaminhando conjuntamente a este pedido.

Respeitosamente,


DANIELLE ITIMURA

Agente de Contratações e Pregoeiro em exercício

(Portaria nº 122/2024)

CÂMERA MUNICIPAL DE SUZANO 04/07/2024 12:55 000002045



Protocolo nº/ano: 02045/2024

Data: 04-07-2024

Interessado: DANIELLE ITIMURA

Assunto: SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES / PARECER

DESPACHO

Parecer nº 184/2024/PGL anexo.

Suzano, 24/07/2024

Erika Mendes Coutinho
Erika Mendes Coutinho
OAB/SP 298.136
Procuradora Legislativa
CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO



CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR



PARECER JURÍDICO Nº 184/2024/PGL

Suzano, 22 de julho de 2024.

À Ilma. Senhora
DANIELLE ITIMURA
Agente de Contratações e Pregoeira em exercício

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE JURÍDICA. EDITAL PARA CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS PARA FORNECIMENTO DE VALE-REFEIÇÃO. ATO DA MESA Nº 002/2024. LEI 14.133/2021.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se da Comunicação Interna nº 036/2024/CPC (protocolada em 04/07/2024 sob o nº 2045) requerendo análise jurídica em relação ao procedimento licitatório de credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviço de fornecimento de vale-refeição em formato de cartão eletrônico/magnético aos servidores da Câmara Municipal de Suzano, conforme Ato da Mesa nº 002/2024.
2. Os autos, com 01 volume e 149 páginas até o presente momento, foram regularmente formalizados e se encontram assim instruídos.

1 – folhas 02: Comunicação Interna nº 009/2024/DCSP solicitando a abertura de certame licitatório destinado à prestação de serviços de fornecimento de vale-refeição, vale-alimentação e cesta básica;

2 – folhas 04/05: Ato da Mesa nº 002/2024 autorizando a abertura do certame licitatório e respectiva publicação em 21/02/2024 no Diário Oficial Eletrônico do Legislativo;

3 – folhas 06/09: Designação do pregoeiro e equipe de apoio, Portaria 021/2024 publicada em 30/01/2024 no Diário Oficial Eletrônico do Legislativo;

4 – folhas 12/13: Documento de Formalização da Demanda;

5 – folhas 14/38: Estudo Técnico Preliminar;

6 – folhas 39/56: Termo de Referência;

7 – folhas 57: Comunicação Interna nº 037/2024/DCSP questionando a existência de disponibilidade orçamentária para o procedimento licitatório;

Rua dos Três Poderes, 65, Jardim Paulista, Suzano – SP – CEP 08675-225
Telefone: 4744-8000 - E-mail: camara@camarasuzano.sp.gov.br

PÁGINA INTEGRANTE DO PARECER JURÍDICO 184/2024/PGL

X



CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO

ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR



- 8 – folhas 58: Comunicação Interna nº 39/202/DCO-ATFC informando que há disponibilidade orçamentária para realização do certame;
- 9 – folhas 61/64: Portaria nº 122/2024, publicada em 28/06/2024 no Diário Oficial Eletrônico do Legislativo, designando pregoeira substituta;
- 10 – folhas 65: Comunicação Interna nº 030/2024/CPC solicitando reserva de dotação orçamentária;
- 11 – folhas 66/67: Comunicação Interna nº 47/2024/DCO-ATFC encaminhando nota de reserva de dotação orçamentária; e
- 12 – folhas 68/148: Minuta de Edital de Credenciamento nº 001/2024.

3. Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria Legislativa, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a Câmara Municipal de Suzano no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento licitatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

II.1. Da Adequação o Credenciamento

4. Credenciamento é processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados. O artigo 79 da Lei 14.133/2021 prevê que o credenciamento será cabível:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

- I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
- II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;
- III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Rua dos Três Poderes, 65, Jardim Paulista, Suzano – SP – CEP 08675-225
Telefone: 4744-8000 - E-mail: camara@camarasuzano.sp.gov.br

PÁGINA INTEGRANTE DO PARECER JURÍDICO 184/2024/PGL

Página 2 de 10

X



CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR



5. Tem-se, portanto, que o credenciamento é um procedimento auxiliar bastante próximo da inviabilidade de competição que enseja a inexigibilidade de licitação. Nesse sentido leciona Marçal Justen Filho¹:

Também existe proximidade entre o credenciamento e a inviabilidade de competição. Tal decorre de que, em alguns casos, há a possibilidade de contratação de um número indeterminado de particulares para executar o objeto padronizado. Em outros casos, a escolha não incumbe à Administração. E há situações em que as variações do mercado conduzem à inviabilidade de determinação estável de preços a serem praticados.

6. Para avaliação da adequação do credenciamento, faz-se necessária uma análise pormenorizada do objeto que se pretende contratar. Consoante se depreende do Documento de Formalização da Demanda, trata-se de “contratação de fornecimento de vale-refeição em formato de cartão eletrônico/magnético aos servidores desta edilidade” (fls. 12).

7. A concessão do referido objeto aos servidores encontra-se prevista nas Leis Municipais nº 3975/2005 e 5418/2023; ademais, encontra-se disciplinado pela Lei 6321/76, que trata do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

8. Ainda na seara legislativa, importante destacar o impacto da recente Lei nº 14.442/2022 na concessão de benefícios vinculados ao Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT. Referida lei proibiu o deságio na contratação de vales refeição e alimentação ou o uso de taxa de administração negativa aplicada sobre valor dos aludidos benefícios.

9. Com a sobredita vedação legal, restou inviabilizado o emprego de licitação baseada no critério de julgamento do menor preço, em que as empresas competiam ofertando as menores taxas de administração, uma vez que esta jamais poderia ser menor que zero. Nesse cenário, o credenciamento surge como alternativa para contratações como a examinada, em que são selecionadas empresas que preenchem os requisitos previstos no edital, ficando a efetiva escolha da contratada a cargo do usuário do serviço, conforme hipótese prevista no art. 79, inciso II, da Lei 14.333/2021.

10. Tal conclusão tem sido referendada pelo Tribunal de Contas da União, conforme se depreende do acórdão nº 3567/2014 – proferido ainda na sistemática da lei nº 8.666/1993 – e mais recentemente no acórdão nº 5495/2022.

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, página 1131.





11. Portanto, é adequada a adoção do credenciamento para contratação de serviço de gerenciamento e fornecimento de vale-refeição, com base no artigo 79, inciso II, da Lei 14.133/2021.

II.2. Do Planejamento da Contratação

12. A Lei nº 14.133/2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual (artigo 12, inciso VII) e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.
13. O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as **leis orçamentárias**, bem como abordar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão** que podem interferir na contratação, compreendidos:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;
- IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do **edital** de licitação;
- VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a **modalidade** de licitação, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o **ciclo de vida do objeto**;
- IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital**, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas



CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR



licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

(grifos nossos)

14. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução (caso disponível mais de uma) aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

11. A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

II.3. Estudo Técnico Preliminar – ETP

15. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

16. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

Art. 18. (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - **descrição da necessidade da contratação**, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

Rua dos Três Poderes, 65, Jardim Paulista, Suzano – SP – CEP 08675-225
Telefone: 4744-8000 - E-mail: camara@camarasuzano.sp.gov.br

PÁGINA INTEGRANTE DO PARECER JURÍDICO 184/2024/PGL





CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR



- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - **estimativas das quantidades para a contratação**, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - **estimativa do valor da contratação**, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - **justificativas para o parcelamento ou não da contratação**;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
- XIII - **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.**

17. No caso sob análise, verifica-se que o ETP contempla (fls. 14/38) todos os itens referidos no artigo 18 §1º da Lei nº 14.133/2021.

18. Contudo, não há nos autos a análise de riscos prevista no artigo 18 §1º da Lei nº 14.133/2021, de sorte que o setor competente deve elaborá-lo ou indicar os motivos pelos quais a referida análise não foi feita.

II.4. Termo de Referência

19. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, a saber:

Rua dos Três Poderes, 65, Jardim Paulista, Suzano – SP – CEP 08675-225
Telefone: 4744-8000 - E-mail: camara@camarasuzano.sp.gov.br

*



CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR



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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

17. O Termo de Referência apresentado às fls. 39/56 contempla as referidas exigências legais. Destaque-se, outrossim, que a estimativa do valor da contratação considera as disposições legais previstas nas Leis Municipais nº 3975/05 e 5418/2023, que estabelece o valor de face do benefício e veda o seu pagamento no mês de férias de seu beneficiário.

19. Ressalte-se, por fim, que para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Administração, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Procuradoria do órgão avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se ao setor requisitante que verifique o cumprimento deste requisito.

II.4. Minuta de Edital e seus Anexos

20. O processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta de contrato – o que foi atendido às fls. 68/148.

Rua dos Três Poderes, 65, Jardim Paulista, Suzano – SP – CEP 08675-225
Telefone: 4744-8000 - E-mail: camara@camarasuzano.sp.gov.br

PÁGINA INTEGRANTE DO PARECER JURÍDICO 184/2024/PGL

*



II.5. Designação de agentes públicos

21. Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um pregoeiro, dentre os servidores da Edilidade, cujas atribuições incluem 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. Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição.

22. No presente caso, foram juntados aos autos as portarias de designação do agente de contratação e da equipe de apoio (fls. 04/09 e 61/64), bem como a comprovação da capacitação exigida para o desempenho da função.

23. O artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 elenca dentre os princípios que regem o procedimento licitatório o da segregação de funções, segundo o qual veda-se a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação. Nesse sentido prevê o artigo 7º, §1º da referida lei:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

(grifos nossos)

24. Da análise dos autos, que não há concentração de competências em apenas um agente público, respeitando-se o princípio da segregação de funções.

III – DO PARECER JURÍDICO

25. Destaque-se que o presente Parecer fica unicamente adstrito aos aspectos jurídicos da possibilidade de alteração contratual, não entrando no mérito quanto à qualidade e a satisfação dos

A



CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR



serviços prestados, cabendo isso ao Gestor do Contrato e a Autoridade máxima desta Casa de Leis optar pela sua alteração.

26. Frise-se, ademais, que este parecer jurídico não reflete o exercício de competência decisória. O Departamento Jurídico, segundo a jurisprudência, não é investido de poder para determinar a prática ou a omissão de um ato administrativo. A competência decisória é reservada à autoridade administrativa.

27. O parecer jurídico poderá manifestar-se sobre a discricionariedade. Isso envolverá muito mais uma ponderação sobre as diferentes alternativas, suas vantagens e suas desvantagens. Em muitos casos, a manifestação compreenderá o fornecimento de informação sobre precedentes similares, indicando o resultado da experiência. Assim, por exemplo, pode indicar os resultados obtidos pelo próprio órgão ou por outras entidades em situações similares. Essas indicações não significam que o parecer jurídico produziria a decisão sobre a conveniência e oportunidade. Em temas de discricionariedade, o parecer apenas apresenta um cunho informativo, destinando-se a fornecer subsídios para a decisão da autoridade competente.

28. Assim, é de se considerar o parecer desta Procuradoria não vinculativo, conforme se identifica no seguinte acórdão do Tribunal de Contas de União, *verbis*:

Além disso, vale salientar que o parecer é opinativo e não vincula o administrador. Este tem o comando da empresa e assume a responsabilidade de sua gestão. Se se entendessem de forma diversa, estar-se-ia considerando que o parecer jurídico é um alvará para o cometimento de ilícitos, o que constitui um absurdo. O dirigente de uma Companhia possui o comando da máquina administrativa e deve estar ciente de todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas. O administrador público não é simplesmente uma figura decorativa na estrutura da empresa. Ao contrário, deve ter uma postura ativa no comando da empresa. Com mais razão, nas licitações, os gestores devem ser ainda mais cuidadosos, vez que estas envolvem princípios fundamentais da Administração Pública, tais como: legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade, publicidade, controle, coordenação, planejamento, isonomia, proposta mais vantajosa, dentre outros (Constituição Federal, Dec.-lei 200/1967, Lei 8.666/1993). Acórdão 1.379/2010, Plenário, rel. Augusto Nardes.
(grifos nossos)

IV – DA CONCLUSÃO

Rua dos Três Poderes, 65, Jardim Paulista, Suzano – SP – CEP 08675-225
Telefone: 4744-8000 - E-mail: camara@camarasuzano.sp.gov.br

PÁGINA INTEGRANTE DO PARECER JURÍDICO 184/2024/PGL

X



CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO
ESTADO DE SÃO PAULO

WWW.CAMARASUZANO.SP.GOV.BR



29. Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, após suprida a manifestação do setor competente quanto à análise de risco (art. 18 §1º Lei 14.133/2021), opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

30. É o nosso entendimento, s.m.j.

Érika M. Coutinho
OAB/SP nº 298.136
Procuradora Legislativa