

PARECER JURÍDICO

PROCESSO	:	PREGÃO ELETRÔNICO Nº 8/2024-037
MODALIDADE	:	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS DESTINADOS À PREFEITURA, SECRETARIAS, FUNDOS E AUTARQUIAS MUNICIPAIS.
PARECER	:	Nº 120.2024
REQUERENTE	:	COMISSÃO DE LICITAÇÃO - PREGOEIRO

RELATÓRIO

Este parecer jurídico tem como objetivo analisar a regularidade do processo licitatório referente ao Pregão nº 8.2024-037, realizado pelo Município de Tucuruí/PA, no âmbito do Processo Administrativo nº 20241009-01. A licitação tem como objeto a contratação de empresa para o fornecimento de combustíveis destinados à Prefeitura, secretarias, fundos e autarquias municipais. A análise considera a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e os principais documentos relacionados ao procedimento

O pedido foi instruído com a solicitação e justificativa. Foi informado que haverá vigência por um período de 12 (doze) meses. Os autos chegam não numerados, porém foram regularmente autuados pela Comissão Permanente de Licitação e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Documentos de formalização da demanda;
- b) Cotação de preços, atas, contratos, pesquisas no gov. e mapa comparativo;
- c) Estudo técnico Preliminar;

- d) Mapa de risco;
- e) Termo de Referência;
- f) Atas de registro e relatórios de pesquisa preços;
- g) Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- h) Autorização de abertura de procedimento;
- i) Portaria da CPL;
- j) Autuação;
- k) Requerimento do presente Parecer.
- l) Edital e seus anexos;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos e minuta de contrato elaborado, nos termos do art. 53, da Lei nº 14.133/2021.

É, em síntese, o relatório.

ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, no expediente encaminhado pela Secretaria Municipal.

O parecer jurídico é um instrumento fundamental para garantir a legalidade e a regularidade dos procedimentos licitatórios e das contratações públicas. Segundo a Lei nº 14.133/2021, o parecer jurídico tem um papel consultivo e preventivo, oferecendo uma análise detalhada sobre a conformidade dos atos administrativos com a legislação vigente.

Incumbe, a este órgão da Procuradoria Municipal, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à

oportunidade dos atos praticados no âmbito das Secretarias envolvidas nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa, econômica ou financeira.

O Pregão Eletrônico homenageia no ordenamento jurídico pátrio os Princípios da eficiência e economicidade no momento em que inverte as fases de habilitação e classificação dos licitantes. Isto é, primeiro elege-se o oblato que ofereceu o menor preço, só após verifica-se a documentação do mesmo, ganhando-se em celeridade, a fim de habilitá-lo ou não. Além dessa vantagem comparativa em relação às outras modalidades licitatórias, ele é operacionalizado através da rede mundial de computadores, o que amplia o universo de participantes, proporcionando maior economia e transparência e garante eficácia e efetividade às contratações realizadas pelo poder público.

O TCE-PA tem reforçado a preferência pelo uso do Pregão Eletrônico como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovendo a eficiência e transparência no processo licitatório. Importante registrar que a Lei nº 14.133/2021 trouxe à baila a necessidade de os órgãos e entidades implementarem ações de governança e gestão de riscos, nos moldes do Art. 11, Parágrafo Único:

“Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: (...) Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”.

Nesta esteira, é cediço que a Nova Lei de Licitações tem o condão de empreender medidas, instrumentos, de programação e gestão de riscos para as contratações realizadas pela Administração. Ademais, a Nova Lei preocupou-se também

Prefeitura Municipal de Tucuruí

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01, Santa Izabel.
CEP: 68.456-180

com o planejamento específico de cada contratação a ser realizada, com o intuito de manter um alinhamento com o programa de contratações e orçamento do ponto de vista macro.

A Lei nº 14.133/2021, elenca elementos centrais da fase de planejamento, necessários à instrução do processo licitatório quais sejam: Documento de Formalização de Demanda, Estudos Técnicos Preliminares, Mapa de Gerenciamento de Riscos, Termo de Referência, Edital e Minuta de Contrato, no qual vislumbro nos autos a existência de todos.

O documento de formalização de demanda (dfd) é o ponto primordial para a aquisição de produtos ou serviços. É a partir desse documento que o órgão poderá indicar quais suas necessidades para que, em seguida seja realizado o estudo daquela demanda conforme os critérios elencados na NLL. Deve ser preenchido pela unidade requisitante com os seguintes elementos: (i.) justificativa da necessidade da contratação; (ii.) quantidade de serviço ou produtos a ser adquirido; (iii.) previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou recebimento dos produtos; (iv.) indicação do setor demandante e do departamento que irá elaborar os Estudos Preliminares; e (v.) indicação do servidor responsável por eventuais pedidos de esclarecimento. Pelo que se observa dos autos do processo em epígrafe, os requisitos elencados acima foram atendidos.

Os documentos demonstram a necessidade de abastecimento para veículos e equipamentos utilizados em serviços como a coleta de lixo e transporte de pacientes. Este processo está em conformidade com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que exige a devida justificativa e planejamento para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública.

O ETP é peça cujo objetivo é evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, com o corresponde valor estimado, acompanhado de montantes unitários, memórias de cálculo e documentos de suporte. Faz parte da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas e resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi elaborado em conformidade com o art. 18, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, justificando a contratação dos combustíveis. O ETP apresenta um estudo detalhado sobre a demanda de combustíveis com base no consumo médio das secretarias e autarquias, além de destacar a importância de manter o fornecimento contínuo para o funcionamento dos serviços públicos. O documento também abrange as especificações técnicas do combustível a ser adquirido, como a qualidade exigida para garantir a eficiência das atividades. Isto posto, extrai-se dos autos da instrução que o ETP contempla as exigências mínimas contidas na Nova Lei de Licitações.

Outro instrumento trazido pela NLL, o Mapa de Riscos integra a fase preparatória do processo licitatório. Trata-se de uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Nesta esteira, os riscos pertinentes à contratação desejada devem ser identificados, analisados, tratados, monitorados e comunicados no processo administrativo respectivo, por meio do Mapa de Riscos.

Diante disso, o documento, a exemplo dos demais que compõem a fase de planejamento, também exige alguns cuidados inerentes à sua confecção, visto que materializa as análises realizadas, devendo constar o registro das principais etapas do processo de gestão dos riscos aplicado na contratação proposta. Tais apontamentos revelam a preocupação do órgão com os possíveis riscos no decorrer do processo de aquisição e na fase de execução do contrato.

No entender desse parecerista, o Mapa de Riscos juntado aos autos está de acordo com os preceitos da NLL, pois busca minimizar possíveis ameaças com soluções imediatas, bem como foi elaborado adequadamente, identificando os principais riscos relacionados ao fornecimento de combustíveis, como a volatilidade dos preços e possíveis problemas de logística na entrega parcelada. A administração adotou medidas preventivas para mitigar esses riscos, conforme exigido pelo art. 22 da Lei nº 14.133/2021, incluindo a previsão de cláusulas contratuais que permitam o reajuste dos preços em conformidade com os índices oficiais da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

O Termo de Referência, nos termos Art. 6º, inciso XXIII, da Nova Lei de Licitações, é o “documento necessário para a contratação de bens e serviços”. Nas palavras do Professor Jair Eduardo Santana (2020, p. 40):

“A expressão em análise, Termo de Referência, possui, assim, significado comum que nos mostra tratar-se de um documento que circunscreve limitadamente um objeto e serve de fonte para fornecimento das informações existentes sobre ele”.

E arremata:

“Em suma: O Termo de Referência é o documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar, permitindo, de tal modo, dimensionar a decisão e o poder do respectivo gestor público”.

Conforme se verifica, o Termo de Referência é um documento que serve de fonte para o fornecimento de informações necessárias ao conhecimento do objeto que se pretende adquirir. Outrossim, o novo regramento licitatório trouxe em seu bojo (Art. 6º, XXIII), informações importantes à sua elaboração. Vejamos:

“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

Prefeitura Municipal de Tucuruí

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01, Santa Izabel.
CEP: 68.456-180

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;

Diante do exposto e compulsando os autos do processo ora em análise, verifica-se que o Termo de Referência ostenta condições mínimas de detalhamento do objeto pleiteado, apresentando um “norte” a ser seguido pelos potenciais fornecedores em relação à documentação necessária à participação no certame, assim como as obrigações do contratante e do contratado durante a fase de execução do contrato, possíveis penalidades, e segue os requisitos legais, conforme o art. 40 da Lei nº 14.133/2021.

O documento especifica de maneira clara e objetiva as condições para o fornecimento dos combustíveis, detalhando a quantidade, a qualidade exigida, a forma de entrega e os prazos para cumprimento do contrato. O TR também aborda a forma de disputa do pregão (modalidade aberta e eletrônica), assegurando o atendimento aos princípios da economicidade e eficiência na administração pública.

A pesquisa de preços é um procedimento indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Além disso, é utilizada para confrontar e examinar as propostas dos licitantes e nortear o preço que a Administração está disposta a contratar. É por meio da

pesquisa de preços que se constata o preço justo, a existência de recursos suficientes para adquirir os bens ou serviços, a definição da modalidade licitatória, a identificação de sobrepreços e de propostas inexequíveis e a garantia da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Seguindo estes parâmetros, a pesquisa de preços deve atender alguns requisitos, os quais estão presentes na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. O artigo 5º da IN SEGES nº 65/2021 assim norteia a pesquisa de preços:

“Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - Contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de

antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - Pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia”.

Pelo que se extrai dos autos, a pesquisa de preços foi realizada com base na regulamentação acima citada, estando em perfeita conformidade com as regras estabelecidas pela IN SEGES nº 65/2021.

O processo foi regularmente autorizado pela autoridade competente, conforme art. 10 da Lei nº 14.133/2021. A Portaria da Comissão Permanente de Licitação (CPL) também foi emitida, nomeando os membros responsáveis pelo julgamento do certame, em observância ao princípio da segregação de funções.

A autuação do processo foi devidamente formalizada, cumprindo os requisitos para a tramitação do processo administrativo licitatório. O requerimento para a emissão deste parecer foi igualmente regular, sendo um dos documentos essenciais que deve acompanhar todo o procedimento licitatório, conforme exigido pelas boas práticas da administração pública e as disposições da Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 25, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital. Vejamos:

“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”.

O edital prevê a divisão em itens, o que é correto, permitindo que as empresas concorram apenas pelos itens de seu interesse. Isso favorece a competitividade e é uma prática recomendada pelo TCU para ampliar a participação.

O edital concede tratamento favorecido às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), conforme estabelecido na Lei Complementar nº 123/2006. Isso está conforme o art. 44 da LC 123/2006, que estabelece uma margem de preferência de até 5% para desempate de propostas.

A exigência de documentos de habilitação está de acordo com a Lei nº 14.133/2021 (arts. 63 e 67), abrangendo a regularidade fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica. Porém, a forma como o edital exige a **prova de qualificação econômico-financeira** merece destaque.

O edital exige que as empresas apresentem índices superiores a 1 em todos os parâmetros (LG, SG, LC), o que pode restringir a competitividade. Conforme a Lei nº 14.133/2021 (art. 69), essa exigência pode ser flexibilizada, especialmente para ME e EPPs. O edital deve deixar claro que, caso não atendam aos índices, as empresas podem comprovar capital social mínimo.

O Edital do Pregão nº 8.2024-037 e seus anexos foram redigidos de forma clara e objetiva, atendendo aos requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021. O edital especifica o critério de julgamento por menor preço, bem como as exigências para habilitação dos licitantes e as obrigações da contratada, garantindo ampla competitividade e igualdade de condições entre os concorrentes, conforme os princípios da isonomia e transparência.

Nestes termos, a minuta do edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. Conforme se verifica, a minuta do contrato seguiu os requisitos constantes nos artigos 89 a 95 da Lei nº 14.133/2021, estando livre de qualquer nulidade. Consta no anexo da minuta do edital, a

minuta do contrato com cláusulas que geram segurança jurídica necessária para as partes envolvidas no processo.

CONCLUSÃO

Após análise detalhada dos documentos apresentados, conclui-se que o Pregão nº 8.2024-037 foi conduzido em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, respeitando os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Entretanto, recomenda-se que a administração continue a seguir rigorosamente todos os prazos e procedimentos estabelecidos na lei para assegurar a lisura do processo.

Por fim, com base nos documentos e no atendimento das recomendações, considera-se o processo apto para seguir sua regular tramitação, sendo sugerida a homologação do certame e a adjudicação do objeto à empresa vencedora, respeitadas as disposições legais.

Tucuruí-PA, 09 de Outubro de 2024.

FRANCISCO GABRIEL FERREIRA

Procurador Municipal

Portaria nº 455/2023-GP

OAB/PA 31.096