



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

PARECER/PGM/RDC-PA Nº 416/2023.

30/11/2023.

ORIGEM: DPTO DE LICITAÇÃO;

REFERÊNCIA: MEM. 359/2023-DEPTO DE LICITAÇÃO;

INTERESSADA: SMS, SEMADS;

REQUERENTE: DPTO DE LICITAÇÃO;

ASSUNTO: EDITAL DE LICITAÇÃO;

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL DOS TIPOS: GASOLINA COMUM, ÓLEO DIESEL E, DIESEL S10;

VALOR: R\$ 1.500.500,00 (UM MILHÃO, QUINHENTOS MIL E QUINHENTOS REAIS);

PROCURADOR: ANTONIO PEREIRA DOS SANTOS JÚNIOR, endereço eletrônico: aj.procurador@gmail.com;

- a) Exame de minuta de Edital de Pregão Eletrônico, tipo menor preço por itens, tendo por objeto a contratação de empresa para fornecimento de combustíveis comuns.
- b) Despesa estimada em R\$ 1.500.500,00 (um milhão, quinhentos mil e quinhentos reais).
- c) Proc. Lic. nº 108/2023, Pregão Eletrônico nº 045/2023.

I. DA SÍNTESE INICIAL

O Departamento de Licitações submete à Procuradoria Geral do Município de Redenção a análise a fase preparatória do Proc. Lic. nº 108/2023, na modalidade Pregão Eletrônico nº 045/2023, tipo menor preço por item; bem como as minutas do respectivo Edital e do Contrato, que visa a contratação de empresa para fornecimento de combustíveis comuns.

Como documentos principais, indico que foram encaminhados:

FMDCA:

- Memorando nº 290/SEMADS (fl. 03);
- Memorando nº 91/2023/CONT. (dotação orçamentária), fls.05;
- Termo de Justificativa (fls.14/17);
- Estudo Técnico Preliminar (fls. 07/13);
- Termo de Referência (fls. 18/28);
- Quadro de cotação (fls. 33/34);
- Relatório de Cotação (fls. 39/44);



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

- Parecer do Controle Interno (fls. 29/31);

SEMADS:

- Memorando nº 287/SEMADS (fl. 47);
- Memorando nº 90/2023/CONT. (dotação orçamentária), fls. 50;
- Termo de Justificativa (fls. 60/64);
- Estudo Técnico Preliminar (fls. 53/59);
- Termo de Referência (fls. 65/75);
- Quadro de cotação (fls. 81/82);
- Relatório de Cotação (fls. 88/94);
- Parecer do Controle Interno (fls. 74/78);

SMS:

- DFD (fls. 96/100);
- Memorando de Existência de Dotação Orçamentária (fl. 104/106);
- Estudo Técnico Preliminar (fls. 107/112);
- Termo de Justificativa (fls. 120/124);
- Termo de Referência (fls. 125/136);
- Parecer do Controle Interno Saúde (fls. 145/146);
- Quadro de Cotação – 03436/23/23 (fl. 141/142);

As minutas do Edital e do Contrato estão em fls. 152/179 e 192/204, respectivamente.

Após o recebimento destes autos, esta Procuradoria Jurídica entendeu relevante baixar o feito em diligência, por meio do Mem. 272/2023/PGM, para que apresentadas justificativas complementares a respeito da necessidade dos quantitativos estimados para a licitação; bem como - fossem apresentadas informações sobre a execução dos contratos anteriores de mesmo objeto.

Desde já, este órgão jurídico deixa claro que tais solicitações de complementação de documentação e informações, não possui a intenção de questionar o trabalho realizado pelos setores de preparação das licitações desta municipalidade; apenas visa garantir a primazia do interesse público, buscar a economicidade, somar esforços na busca do melhor preço de contratação; sendo assim - zelar pela regular aplicação dos recursos públicos em busca da melhor prestação de serviços públicos à população.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

Este órgão jurídico, prontamente, recebeu respostas da Secretaria de Saúde e da Secretaria de Assistência Social – ambas, resumidamente, atestaram que os quantitativos e valores são pertinentes e buscam atender as suas demandas; expondo quantidades licitadas em exercícios anteriores, quantidades de famílias que são atendidas, tempo de uso dos veículos, dentre outras informações que são relevantes à instrução do processo.

No mais, como se denota, este processo licitatório visa atender as necessidades das Secretarias de Saúde e também de Assistência Social; tendo o departamento de licitações unificado o procedimento para lançamento de edital único.

É o breve relatório.

II. PRELIMINARMENTE

Cabe ao órgão jurídico limitar-se ao esclarecimento estritamente jurídico “*in abstracto*”, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, contábeis, administrativos, econômico-financeiros e quanto a quaisquer outras questões não ventiladas, tendo em vista que cabe ao órgão contábil opinar quanto a estes quesitos, bem como ser de exclusiva responsabilidade do gestor o exercício da discricionariedade da Administração.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF). *Sem grifo no original.*



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

Portanto, a manifestação deste Procurador é meramente opinativa, nossas recomendações visam salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não à vincular. Caso opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, **mas assunção de risco**, visto que a decisão de respeitar o Parecer Jurídico ou não, está dentro dos limites da discricionariedade administrativa.

III. DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS

As autoridades administrativas expõem as suas necessidades argumentando sobre o atendimento à população. Em resumo: a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social destaca que utiliza seus veículos para transporte de acolhidos em situação de risco demais atividades do Conselho Tutelar que lhe é vinculado; a Secretaria de Saúde justifica que seus veículos servem para deslocamento de equipes, transportes de paciente, ocasiões de emergência e, no que tange ao quantitativo – expõe que o processo licitatório foi delimitado levando em consideração o seu ETP.

Não é difícil notar que se tratar anotações feitas pela autoridade administrativa são de cunho discricionário e entram dentro das políticas a serem implantadas pelo gestor, quem possui o poder de decidir onde entende melhor aplicar as verbas públicas; não sendo atribuição desta Procuradoria adentrar nesse tocante meritório.

É o necessário a relatar.

IV.I. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Conforme a lei 8.666/93, em seu art. 6º, IX, é previsto que:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos **estudos técnicos preliminares**, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:
(grifei)

(...)

Não é demais lembrar que a doutrina conceitua o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como o documento que integra a fase de planejamento do processo licitatório e visa demonstrar a real necessidade da contratação, verificando a sua viabilidade técnica e servindo de arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.¹

Este procedimento está instruído com os Estudos Técnicos Preliminares de ambas as secretarias, os quais demonstram o planejamento da contratação, através de informações básicas, descrição da necessidade, área requisitante, descrição dos requisitos para a contratação, levantamento de mercado, etc.

Quanto as quantidades, como também já fora exposto anteriormente, foram baseados nos estudos preliminares e tiveram argumentação complementar prestada a esta Procuradoria Jurídica, tendo – cada órgão, atestado a necessidade das quantias que almejam contratar, com base e demandas de cada um e a média contratada em exercícios anteriores.

Inclusive, em fls. 113/117, há o relatório de frota de veículos da Secretaria de Saúde, com descrições de setor que atende e os respectivos dados individualizados.

Todos os Estudos Técnicos Preliminares concluíram pela Viabilidade da Contratação; bem como, os Termos de Referência foram aprovados pela autoridade administrativa.

Cumpra apontar que fora atestada a existência de dotação orçamentária por meio dos memorandos supracitados, expedidos pelos setores contábeis.

Em suma, a administração não há porque discordar ou apontar irregularidades no referido documento que é ato simples e serve de base para o

¹ Disponível em [Estudo Técnico Preliminar \(ETP\) — Português \(Brasil\) \(ufscar.br\)](http://ufscar.br), acesso em 30/11/23;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

Termo de Referência; ademais, tratam-se de informações de detalhes eminentemente técnicas, que devem ser objeto de análise mais profunda dos demais órgãos de controle e fiscalização das obras deste município.

IV.II. DO TERMO DE REFERÊNCIA

A lei 8.666/93 prevê:

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

(grifei)

Além disso, art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, prevê que o Projeto Básico é o instrumento que contém o conjunto de elementos necessários e suficientes, com



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

precisão adequada para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Os operadores do direito diferenciam que o Projeto Básico é utilizado para contratação de obras e serviços de engenharia, já o **Termo de Referência** é usado na contratação de bens e serviços comuns. O TRF 4ª Região já decidiu que o nome do documento, seja Termo de Referência ou Projeto Básico, não gera um desvirtuamento e nem o descaracteriza, sendo que:

'... é pacífico o entendimento jurisprudencial no sentido de que o nome que se dá a determinado documento não o caracteriza nem o desvirtua, importando, isto sim, o seu conteúdo. Do exame dos elementos contidos no 'Termo de Referência' conclui-se que, na verdade, trata-se de Projeto Básico, no qual foram detalhados, minuciosamente, as construções a serem executadas pelo cessionário, bem como os custos daí decorrentes' (AGA nº 1999904010133909/PR. DJ 01/09/99 - 3ª Turma). *(grifei)*

Como este certame será realizado por Pregão, por visar aquisição de bens comuns – quais sejam: combustíveis; entende-se que o Termo de Referência é realmente a nomenclatura mais adequada ao caso em tela, correta então a forma em que o processo está instruído; todos os documentos contém o plano de aplicação financeira, condições, classificações, descrições de bens, prazos, valor estimado de contratação, dotação orçamentária, dentre outros pontos necessários; não verificamos vícios nessa fase até aqui analisada.

Pois bem, compulsando o TR supracitado foi elaborado com base no ETP já exposto e seus anexos. Ressalte-se que o objeto só pode ser licitado com a aprovação do TR pela autoridade competente e deve ficar disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório (art. 7º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93). Desta forma, cumpre notar que há aprovação de ambas as autoridades competentes de cada secretaria, em fls. 28, 75 e 136, respectivamente.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

Quanto a estimativa de preços cumpre lembrar o entendimento do Tribunal de Contas da União, reiterado através de diversos Acórdãos, como exemplo o de nº 1620/2010-Plenário, é da necessária **realização de pesquisa de preço da maneira mais ampla possível**, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado.

Em síntese, o TCU consigna que para se comprovar o preço de mercado, a pesquisa deve levar em conta diversas origens, como, por exemplo, **cotações com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão e os firmados por outros órgãos públicos (Acórdão 2816/2014 – Plenário, de 22/10/2014)**.

Cumpre observar que foram realizadas cotações e estimativas de preços constantes nos autos, Quadros de Cotação nº 00143/2023, nº 02136/2023 e de nº 03436/2023.

Destaco que há cotação eletrônica realizada pela SEMADS (fls. 42/45), conforme relatório gerado em 08/11/2023. Não constato a existência de cotação eletrônica da Secretaria de Saúde que apresentou cotação manual; pelo princípio da celeridade, não seria interessante condicionar este Parecer à apresentação de cotação eletrônica também pela Secretaria de Saúde, tendo em vista que já existe uma realizada pela SEMADS e edital de licitação leva em consideração as estimativas de ambas as secretarias; sendo que o certame é um só, que será realizado pelo Departamento de Licitações desta municipalidade.

Ademais, não há como negar que de fato licitações de combustíveis acabam por atrair concorrentes mais próximos do contratante, tendo em vista que não seria razoável imaginar que uma viatura da prefeitura de Redenção/PA irá em outra cidade apenas abastecer e voltar – óbvio que não teria economicidade.

Porém, a busca efetiva pela melhor média de preços e observância prévia dos preços praticados no mercado; bem como – evitar: cartéis, propostas manifestamente inexequíveis, propostas com sobrepreço e; conseqüentemente, busca garantir o melhor preço de contratação.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

Observa-se que o Controle Interno de cada departamento se manifestou favorável, conforme pareceres anexados em fls. Supracitadas.

Diante das cotações e documentações anexadas aos autos, esta Procuradoria Jurídica se dá por satisfeita até aqui. Obviamente, os demais setores devem assegurar a lisura do certame na fase externa, para assegurar a contratação da melhor proposta possível.

IV. DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA PELA ADMINISTRAÇÃO

Esta fase de verificação do cabimento do Pregão Eletrônico para o objeto licitado é no geral mais simples. Sem delongas, é sabido que a lei autoriza a modalidade Pregão quando a Administração Pública visa adquirir bens e serviços considerados comuns e que podem ser definidos por termos usuais de mercado.

O certame deve observar as exigências legais da Lei nº 10.520/02, Lei nº 8.666/93 e Lei Complementar nº 123/06.

Em âmbito municipal, a realização do processo licitatório pela modalidade Pregão é regulamentada pelo Dec. Municipal 091/2020.

Nestes autos, verifico que o Município de Redenção pretende adquirir combustíveis comuns, conforme a descrição do objeto no item 1.1.6 da minuta do edital (fl. 153). Portanto, não há óbice na modalidade eleita.

V. DAS MINUTAS DO EDITAL E CONTRATO

A minuta do edital (fls. 152/195) especifica a modalidade da licitação, o critério de julgamento, as condições para a participação dos licitantes, oferecimento de propostas e os critérios de habilitação.

Também regulamenta sobre a impugnação do edital, oposição de recursos, prazo do contrato, reajuste de preços, etc. Em suma, estão presentes os requisitos previstos no art. 40 da Lei nº 8.666/1993, quais sejam:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XII - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

De igual modo, a minuta do contrato estabelece sobre as obrigações das partes, o prazo, preço (reajuste e reequilíbrio econômico), dotação orçamentária, designa os fiscais do contrato, as penalidades pelo não cumprimento do instrumento.

No mais, a versão da minuta do contrato contempla os requisitos obrigatórios do art. 55 da Lei nº 8.666/1993, quais sejam:

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;

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;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

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 exigidas;

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 casos omissos;

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.

Não encontramos óbice nas minutas apresentadas, tendo em vista que se encontram supridas as exigências legais.

VI. DA CONCLUSÃO

Visto o exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se FAVORAVELMENTE ao prosseguimento do feito, **com as seguintes condições:**

- a) Seja juntado aos autos o Mem. 272/2023/PGM;
- b) Sejam juntadas aos autos as respostas feitas ao Mem. 272/2023/PGM, elaboradas pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social e pela Secretaria de Saúde Municipal;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

- c) Seja aprovado pela Controladoria Geral deste Município, se manifestando, expressamente, sobre as quantidades estipuladas e também a respeito das informações complementares prestadas à PGM/Redenção (supracitada), sem prejuízo de suas demais funções, nos termos do art. 59, Lei Complementar Municipal 101/19 c/c Circular de nº 004/2022/PGM c/c Mem. 321/2022/PGM;
- d) Sejam empregados todos esforços para a busca do melhor preço para economia do erário público;
- e) Que a fase externa da licitação atenda integralmente aos procedimentos do Decreto nº 10.024/2019;

É o parecer, ***SALVO MELHOR JUÍZO.***

ANTONIO PEREIRA DOS SANTOS JUNIOR
PROCURADOR JURÍDICO – MATR. 104171
PORTARIA 223/2022 - OAB/PA 25.668