

PARECER JURÍDICO – Assessoria Jurídica

EMENTA: PREGÃO. EXAME DE LEGALIDADE. ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL. Aquisição de Combustível para atender ao consumo dos veículos da Câmara Municipal e as necessidades dos Gabinetes dos Vereadores do Município de Serra Talhada – PE.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 001/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 001/2025

CRITÉRIO: MENOR PREÇO POR ITEM

1. RELATÓRIO:

1.1. Trata-se de parecer jurídico de análise de edital de Pregão Eletrônico solicitado a esta Assessoria Jurídica, para proceder com a análise da minuta do Edital, especificamente, Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência/Projeto Básico, Contrato Administrativo e demais anexos, partes ora integrantes do **Processo Administrativo Licitatório nº. 001/2025**, com a finalidade de garantir a observância das formalidades legais para que se possa dar prosseguimento aos trâmites legais.

1.2. A documentação supramencionada, consiste na proposta de edital de licitação na modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento **menor preço por item**, modo de disputa **ABERTO E FECHADO**.

1.3. Objeto do certame: **Aquisição de Combustível para atender ao consumo dos veículos da Câmara Municipal e as necessidades dos Gabinetes dos Vereadores do Município de Serra Talhada – PE.**

1.4. O valor total estimado correto do processo licitatório é **R\$ 486.668,00 (quatrocentos e oitenta e seis mil e seiscentos e sessenta e oito reais)**.

1.5. Por meio de Ofício, foi encaminhado ao Setor de Licitações da Câmara a autorização para abertura do devido processo licitatório.

1.6. A seguir, para a descrição do processo, a Minuta do Edital de Pregão Eletrônico Eletrônica e os seguintes anexos:

- Autorização para abertura de processo licitatório na modalidade **Aquisição de Combustível para atender ao consumo dos veículos da Câmara Municipal e as necessidades dos Gabinetes dos Vereadores do Município de Serra Talhada – PE.**
- Minuta do Edital de Pregão Eletrônico e os seguintes anexos:

Anexo I	Termo de Referência
---------	---------------------

Anexo II	Minuta de Contrato
Anexo III	Modelo de apresentação de proposta detalhada após o encerramento dos lances
Anexo IV	Modelo de Declaração de ME / EPP
Anexo à parte	Modelo de declaração relativa à proibição do trabalho do menor (Lei nº 9.854/99)

1.7. Feito do Relatório, prossegue-se para a fundamentação jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. DA ANÁLISE JURÍDICA.

A presente manifestação jurídica, solicitada pelo Câmara de Vereadores de Serra Talhada, tem como objetivo analisar os trâmites e documentos relacionados ao procedimento licitatório em epígrafe.

Trata -se de um ato ínsito à fase preparatória da licitação, cujo fundamento está previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53 . Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II – redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

§2º (VETADO).

§3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e

instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Posto isto, a presente manifestação não se vinculará aos aspectos técnicos envolvidos no objeto/serviço solicitado pelo órgão demandante, mas aos aspectos jurídicos intrínsecos ao procedimento, motivo pelo qual os documentos apresentados no presente Edital terão seus conteúdos considerados como verossímeis, sem prejuízo de apuração de eventual apuração de responsabilidade caso não reflitam no real atendimento do interesse público.

2.2. DO PREGÃO ELETRÔNICO

A Licitação, segundo a doutrina administrativista, é definida como um procedimento obrigatório para os órgãos e entidades da administração pública. Nesse processo, que busca garantir um tratamento isonômico entre os participantes, a proposta mais vantajosa ao poder público é selecionada, desde que atendidos os requisitos mínimos para o cumprimento eficaz das obrigações estipuladas no instrumento convocatório e em seu respectivo contrato administrativo.

Configura-se, assim, uma competição equitativa cujo desfecho resultará na escolha, dentre as propostas apresentadas, daquela que evidenciar maior vantagem para atender aos interesses administrativos em obras, serviços, concessões, alienações, compras, entre outras finalidades. Essa premissa encontra-se expressa na Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Além disso, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, elenca cinco modalidades de licitação: Concorrência, Pregão, Concurso, Leilão e Diálogo Competitivo. Destaca-se que a realização da licitação na modalidade Pregão é devidamente respaldada por essa legislação.

Verificamos, pelos documentos constantes dos autos, que os procedimentos iniciais para abertura de procedimento licitatório foram corretamente observados.

Quanto à adoção da modalidade Pregão Eletrônico, para atender ao Setor Interessado, observamos que foi corretamente escolhido a modalidade, tendo em vista que é de natureza comum, podendo ser objetivamente definido no próprio Edital.

2.2.1. DA FASE INTERNA DO PREGÃO

O Pregão se desdobra em duas fases distintas: uma interna, comum a todas as modalidades de licitação, na qual são realizados atos voltados para a definição dos termos contratuais, e outra externa, que se inicia com a publicação do instrumento convocatório e se encerra com a assinatura do contrato.

Considerando o exposto, entre as inovações promovidas pela Lei 14.133/2021, destaca-se inclusão do Planejamento da Contratação na fase interna do certame licitatório.

E de acordo com o art. 40 da Lei 14.133/2021, no planejamento do pregão e demais modalidades será observado o seguinte:

- I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
- II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;
- III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;
- IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;
- V - atendimento aos princípios:
 - a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
 - b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
 - c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

O planejamento da contratação possibilita à Administração: I) aproximar os dois regimes visam ao aumento da eficiência e a redução dos custos nas contratações administrativas; II) Sua adoção prioritária é mais uma prática destinada a aumentar a eficiência nas contratações públicas; III) A fim de se evitar compras excessivas ou insuficientes, a definição dos quantitativos a serem adquiridos deve se pautar em conhecimento técnico especializado.; IV) É dever da Administração zelar pela preservação dos bens adquiridos, adotando condições adequadas de guarda e armazenamento que evitem sua deterioração; V.a) visa reduzir a heterogeneidade e tornar as aquisições mais uniformes do ponto de vista estético, técnico e de desempenho; V.b) A aplicabilidade do princípio do parcelamento não é absoluta, dependendo da presença de dois requisitos: viabilidade técnica e vantajosidade econômica; e V.c) é necessário que haja compatibilidade entre o valor estimado das compras e a previsão orçamentária.

Logo, o planejamento tem o condão de condicionar todas as demais fases e etapas do processo e de determinar ou não o sucesso da contratação.

A Lei nº 14.133, de 2021, determina que a fase preparatória do processo licitatório deve ser marcada pelo planejamento, além de estar em conformidade com as leis orçamentárias. Esta etapa também deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam impactar na contratação, conforme estipulado no caput do artigo 18.

2.3. DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.

Antes mesmo da exposição de qualquer outro argumento jurídico, cabe observar que o procedimento licitatório deve estrita observância à lei, bem como ao instrumento convocatório, que no presente caso é o Edital. Ademais, o contrato dele decorrente deve ser um espelho do mesmo.

Este é o chamado **princípio da vinculação ao edital**, que está disciplinado no Art. 5º da Lei nº 14.133/2021. *In verbis*:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os **princípios** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, **da vinculação ao edital**, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O edital, neste caso, torna-se lei entre as partes, assemelhando-se a um contrato de adesão cujas cláusulas são elaboradas unilateralmente pelo Estado. Este mesmo princípio dá origem a outro que lhe é afeto, qual seja, o da inalterabilidade do instrumento convocatório, e vinculação dos termos ao contrato decorrente.

Em sendo lei, o Edital, com os seus termos atrelam tanto à Administração, que estará estritamente subordinada aos seus próprios atos, quanto às concorrentes/partes participante da licitação – sabedoras do inteiro teor do certame.

De fato, em regra, depois de publicado o Edital, não deve mais a Administração promover-lhe alterações até findo o certame, proibindo-se a existência de cláusulas *ad hoc*, salvo se inverso exigir o interesse público, manifestamente comprovado. Trata-se de garantia à **moralidade e impessoalidade administrativa**, bem como ao primado da **segurança jurídica**, todos princípios também retratados no referido Artigo 6º da Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021.

A Administração e os licitantes ficam restritos ao que lhes é solicitado ou permitido no Edital, quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Todos os atos decorrentes do procedimento licitatório, por óbvio, vincular-se-ão ao contrato.

Na percepção de Diógenes Gasparini, "submete tanto a Administração Pública licitante como os interessados na licitação, os proponentes, à rigorosa observância dos termos e condições do edital".

No mesmo sentido o magistério de **Arnoldo Wald**, ao afirmar que tem por:

Precípua finalidade proporcionar aos licitantes a segurança de que não serão, após início do certame, estabelecidas outras condições de avaliação das propostas, ou outros componentes de remuneração. O edital vincula as partes aos seus critérios, requisitos e condições, cuja observância poderá ser exigida durante a licitação, na assinatura do contrato e durante a vigência.¹

Desse modo, perceptível que os licitantes engajados no procedimento devem ter um tratamento adequado, onde não haja imprevistos de qualquer espécie.

Como regra geral o edital vincula tanto a administração quanto o licitante, sendo um meio de assegurar a **impressoalidade, a moralidade, a isonomia, a competitividade, a legalidade e a publicidade**.

Focando na premissa de que toda licitação deve ser em busca da contratação mais vantajosa para a Administração, ou seja, não somente o melhor preço, como a melhor observação quanto à qualidade e todos os demais critérios da Convocação, seria inviável, para a perfeita contratação administrativa, a adoção de formalidades inúteis. Tanto quanto a total liberação para que, com critérios subjetivos, o administrador contrate da forma que melhor o aprovesse, assim, pois, a falta de formalismo.

As leis e princípios que cingem os processos licitatórios, bem como a contratação, neste caso especialmente o da Vinculação ao Instrumento Convocatório, ressalvam a liberdade para a Administração definir suas condições, entretanto, concomitantemente, estrutura-lhes de modo a restringir a discricionariedade a determinadas etapas.

"É certo que a Administração deverá obter a proposta mais vantajosa. Mas selecionar a proposta mais vantajosa não é suficiente para validar a licitação. A obtenção da vantagem não autoriza violar direitos e garantias individuais. Portanto,

1

Wald, Arnoldo. Tratado de derecho Administrativo, Tomo I, Parte General, 7ª Edición, del rey, 2003. pág. XI-31.

deverá ser selecionada a proposta mais vantajosa mas, além disso, têm de respeitar-se os princípios norteadores do sistema jurídico, em especial a isonomia. Por mais vantajosa que fosse a proposta selecionada, não seria válida a licitação que violasse direitos e garantias individuais"(Marçal Justen Filho) . [...] (AC n. , Quarta Câmara de Direito Público, Rel. Des. Jaime Ramos, j. em 17.4.2008)

Como se pode ver, o entendimento adotado pelo **Superior Tribunal de Justiça - STJ** é de que a Administração deve escolher a proposta mais vantajosa para si, contudo, essa proposta não será a mais vantajosa se, antes, não atender às exigências legais e do próprio edital, sob pena de violação aos princípios norteadores do sistema jurídico, em especial o da isonomia - base de uma concorrência justa.

Desse modo, seguindo o princípio da vinculação do edital (art. 5º da Lei 14.133/2021), bem como não ter existido qualquer impugnação ao edital por qualquer uma das partes do processo, seja pelos licitantes ou qualquer outro cidadão, o contrato tem que ser respeitado em todos os seus termos iniciais, e não haveria possibilidade de modificação em quaisquer de suas partes, visto que espelhado está no instrumento convocatório e seus anexos.

2.4. DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

Preliminarmente, é o documento que dá o início a contratação, nele a área demandante deverá inserir as informações preliminares da aquisição/contratação, indicar equipe de planejamento da contratação e análise quanto ao alinhamento estratégico da contratação.

Dessa forma, de acordo com a nova Lei de Licitações e contratos, lei 14.133/21 dispõe o seguinte:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, **com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.**

(Grifos nossos)

Outrossim, conforme os termos do art. 21 da Instrução Normativa nº 05/2017-SEGES/MDPG na Seção I, que fala sobre os procedimentos iniciais para a elaboração do planejamento da contratação, o documento de formalização da demanda é obrigatório. Vejamos:

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;

b) a quantidade de serviço a ser contratada;

c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e

d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22;

II - envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e

III - designação formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente do setor de licitações.

(Grifos nossos)

2.5. DOS DOCUMENTOS QUE ACOMPANHAM O PROCESSO.

Preliminarmente, registra -se que seguem no Processo os seguintes documentos: **Edital, Termo de Referência, Modelos de proposta, Modelo de Declarações, Minuta de Contrato, Estudo Técnico Preliminar, entre outros.**

Tais documentos fazem parte da chamada fase preparatória da licitação, devendo, portanto, observar, na medida do possível, o art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021:

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 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.

Pelo que consta, as justificativas que motivam o pedido de contratação e os documentos mencionados no dispositivo acima se mostram presentes no presente Processo e no Edital em análise.

2.6. DA ELABORAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

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. Além disso, é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

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

§ 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;
- 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.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

Além das requisições da Lei n. 14.133, de 2021, deve a Administração observar as regras constantes da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

No caso concreto, observa-se que foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar. A descrição de necessidade constante no ETP elaborado foi a seguinte:

3. NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

Justificativa para a necessidade da solicitação:

A aquisição que se pretende contratar é necessária para manter o abastecimento dos veículos da Câmara Municipal e as necessidades dos Gabinetes dos Vereadores do Município que atende as atividades administrativas e legislativas desempenhadas pelos vereadores e servidores desta Casa Legislativa.

A atividade da Administração Pública, exige para executar suas ações um regular fornecimento de materiais e a prestação de serviços indispensáveis à execução das atividades públicas. O fornecimento de combustíveis é uma das necessidades diárias e comuns, sendo esta, uma realidade de toda a Administração Pública.

A Câmara Municipal de Serra Talhada, no sentido de atender suas necessidades precípuas incorporadas, necessita que a sua estrutura administrativa esteja adequada e a sua funcionalidade interna capaz de atender sua missão.

Para tanto, no desenvolvimento de seu mister existe a necessidade de locomoção no veículo, que pertence ao Poder Legislativo, que se destina ao deslocamento de servidores, bem como os veículos dos Vereadores em ações de fiscalização e atendimento aos munícipes.

2.7. DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência deve ser elaborado com vistas à clara e precisa definição do objeto a ser contratado, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição, a teor do art. 18º, II, da Lei nº 14.133/21.

Dessa forma, o Termo de Referência deve apresentar o seguinte conteúdo do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

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;
- (...)

Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
(...)

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
 - II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
 - III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.
- (...)

A Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital, de maneira análoga serve de parâmetro para orientação e aplicação no âmbito municipal, sem prejuízo de regulamentação própria. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

Conforme Termo de Referência, assim justificou-se a necessidade da contratação, objeto do Edital em análise:

2. JUSTIFICATIVA: NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

A aquisição que se pretende contratar é necessária para manter o abastecimento dos veículos da Câmara Municipal e as necessidades dos Gabinetes dos Vereadores do Município que atende as atividades administrativas e legislativas desempenhadas pelos vereadores e servidores desta Casa Legislativa;

A atividade da Administração Pública, exige para executar suas ações um regular fornecimento de materiais e a prestação de serviços indispensáveis à execução das atividades públicas. O fornecimento de combustíveis é uma das necessidades diárias e comuns, sendo esta, uma realidade de toda a Administração Pública;

A Câmara Municipal de Serra Talhada, no sentido de atender suas necessidades precípua incorporadas, necessita que a sua estrutura administrativa esteja adequada e a sua funcionalidade interna capaz de atender sua missão;

Para tanto, no desenvolvimento de seu mister existe a necessidade de locomoção no veículo, que pertence ao Poder Legislativo, que se destina ao deslocamento de servidores, bem como os veículos dos Vereadores em ações de fiscalização e atendimento aos munícipes.

A futura contratação do objeto possui pertinência com o alinhamento dos objetivos da Câmara Municipal de Vereadores de Serra Talhada – PE, garantindo a adequada prestação de serviços no fornecimento de combustível adequado para atender as necessidades da câmara e dos Gabinetes.

A contratação pretendida está de acordo com o planejamento da administração, considerando a essencialidade dos serviços, que responda com rapidez aos novos requisitos de uma gestão voltada para resultados.

Por entender que os serviços a serem contratados são de necessidade primária, e de fundamental importância, pois sem a realização desses serviços os atos da administração ficarão à mercê de futuras diligências dos Tribunais, do Ministério Públicos e de qualquer órgão executor e fiscalizador dos governos Estadual e Federal.

A solução pretendida contribuirá para a continuidade das ações de fiscalização e manutenção das atividades, alcançando a manutenção dos serviços prestados pela casa legislativa, pois, conforme motivações descritas no item 3 deste ETP, o fornecimento é necessário para auxílio e pela necessidade de manter os serviços essenciais da Casa Legislativa, principalmente, por inexistir contrato vigente que venha suprir o atendimento das necessidades e ações da Câmara Municipal.

Pelo exposto acreditamos está devidamente justificada, a pretensa contratação.

Observa-se que no presente caso, a Administração cumpriu com todas as exigências legais.

2.8. DA DEFINIÇÃO DO OBJETO

Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

No tocante à definição do objeto, deve-se evitar descrições muito genéricas que implicariam no risco de contratar algo não desejado, como também, descrições muito específicas que podem ensejar o direcionamento da licitação ou a restrição indevida da competitividade.

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

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

Sobre a necessidade de a Administração declarar a natureza do objeto da contratação, a Orientação Normativa nº 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União, dispõe:

“Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.”

2.9. DO ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

Outro elemento crucial no Termo de Referência é o orçamento estimado do objeto e a pesquisa de preços para a licitação, apresentados de maneira detalhada em planilhas, de acordo com o preço de mercado. Antes do certame, é imperativo elaborar um orçamento minucioso em planilhas, evidenciando a composição de todos os custos unitários dos serviços desejados. Ademais, as licitantes devem obrigatoriamente incluir essas composições em suas propostas.

O orçamento estimado da contratação é tratado no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será

definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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 - utilização de 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 contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, 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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

A condução da pesquisa de preços viabiliza à Administração verificar a disponibilidade de recursos orçamentários para suportar as despesas, ao mesmo tempo em que possibilita avaliar a viabilidade das ofertas apresentadas. Dessa forma, a determinação do valor de referência desempenha um papel crucial como critério orientador no julgamento das propostas dos licitantes.

Nesse contexto, é imperativo que a Administração Pública garanta que o valor estimado espelhe com precisão a dinâmica do mercado, visando evitar, sobretudo, possíveis sobrepreços no contrato. Para atingir esse objetivo, é essencial realizar uma abrangente pesquisa de preços no mercado, com o intuito de estimar de maneira precisa o custo de cada item a ser adquirido.

É crucial ressaltar à Administração a importância de aderir rigorosamente às diretrizes relacionadas à pesquisa de preços durante a fase interna de todos os certames licitatórios. Nesse ponto, é fundamental destacar que a avaliação do mérito da pesquisa de preço está fora do escopo da competência da Assessoria Jurídica, uma vez que tal análise é de natureza eminentemente técnica. Portanto, cabe à área técnica a responsabilidade de certificar a legitimidade da pesquisa realizada e do preço estimado correspondente.

2.10. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO PARA FINS DE ADJUDICAÇÃO.

Adjudicação é o ato pelo qual a Administração atribuiu ao licitante vencedor o objeto da licitação. Também pode ser usado para descrever a última fase do processo de licitação

que nada mais é do que o ato que dá a expectativa de direito ao vencedor da licitação, ficando a Administração obrigada a contratar exclusivamente com aquele adjudicado. Entretanto, mesmo a empresa sendo adjudicada vencedora, não existe obrigatoriedade de contratação ou compra por parte da administração.

No tocante aos critérios de adjudicação, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Súmula 247, orienta da seguinte forma:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Assim sendo, a norma estabelece a obrigatoriedade de dividir o objeto em itens, e caso a Administração opte por não adjudicar um objeto divisível por itens, é imperativo que motive e justifique de maneira apropriada tal decisão, sob risco de violação dos princípios da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa para a administração.

Além disso, de acordo com a Lei 14.133/21 a regra do §1º do artigo 82 disciplina a adjudicação por item como regra:

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens **somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item** e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

Dessa forma, considerando que a disposição legal acima aponta como regra a adjudicação por item, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, a adjudicação por preço global, por ser medida excepcional, deve ser devidamente justificada pelo gestor.

Licitação em lotes ou grupos, como se itens fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam se habilitar a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a Administração.

Diante de tudo que foi exposto anteriormente, destaca-se, em conformidade com o Edital, que **o critério de julgamento para fins de adjudicação adotado será o MENOR PREÇO POR ITEM**, respeitando as exigências estabelecidas no instrumento e em seus anexos quanto às especificações do objeto.

A decisão final, de toda maneira, requer uma análise detalhada de aspectos técnicos e gerenciais específicos, a serem minuciosamente elaborados pelo órgão contratante, embasados em justificativa fundamentada nos elementos legalmente estabelecidos. Nesse entendimento, a Administração **optou pelo critério de julgamento MENOR PREÇO POR ITEM**, por seguir o posicionamento prolatado pela Egrégia Corte de Contas e entendimento normativo.

Por fim, a referida contratação, visa à eficiência do gasto público, a ampla concorrência entre as empresas licitantes e a efetividade da administração pública.

2.11. DO MODO DE DISPUTA

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- I) modalidade de licitação;
- II) critério de julgamento;
- III) modo de disputa;** e
- IV) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

Além disso, ressaltamos que o art. 56 da lei 14.133/21 destaca os modos de disputa. Vejamos:

Art. 56. O modo de disputa poderá ser, **isolada ou conjuntamente:**
I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;
II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.
§ 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto.
§ 2º A utilização do modo de disputa aberto será vedada quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço.

(Grifos nossos)

Vale salientar que, os modos de disputa são procedimentos adotados pela administração, na fase de apresentação das propostas e lances para selecionar a proposta

mais vantajosa para administração, considerando todo o ciclo de ida do objeto ora a ser contratado.

Conforme já exposto no presente opinativo, no caso concreto, o tema foi tratado na fase de planejamento e adotou-se o **Modo de Disputa Aberto e Fechado**.

2.12. DA PUBLICIDADE DOS ATOS NO PNCP

É cediço que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é sítio eletrônico oficial destinado à:

- I – divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;
- II – realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos, conforme disposto no artigo 174, da Nova Lei.

Percebemos que a Nova Lei se trata de norma geral, aplicável, por disposição expressa normativa, para todos os entes federados. Desse modo, podemos concluir que, com a sanção da Lei nº 14.133/2021, o veículo oficial de divulgação dos atos relativos às licitações e contratações públicas passa a ser o Portal Nacional de Contratações Públicas.

Para reforçar esse entendimento, transcrevo aqui, dentre outras referências, dois dispositivos da citada norma versando sobre a publicidade dos atos licitatórios e contratuais no PNCP. Primeira está contida no artigo 54, que assim dispõe:

“Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)”.

Já a segunda, está no artigo 94. Vejamos:

“Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I – 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II – 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

Referidas normas podem induzir a 2 conclusões distintas, ambas, claro, defensáveis, afinal, interpretação implica a busca do melhor

significado, dentre os vários possíveis, de um determinado texto normativo”.

(grifo nosso)

O legislador, em momento algum, vinculou a vigência da Lei à criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, o que pode levar a outra conclusão no que tange à aplicabilidade imediata da Lei nº 14.133/2021. Diante disso, entendo que o relevante e de interesse público é que ocorra efetivamente a publicação dos instrumentos convocatórios e dos extratos dos contratos, cumprindo dessa forma o princípio constitucional da publicidade.

Assim, concluímos que o a Lei de Licitações está plenamente válida e eficaz, podendo ser utilizada no caso contrato. Orientando-se sempre pela publicidade e transparência, sendo devida a publicação tanto no PNCP, caso esteja disponível, quanto no Sistema utilizado pela Administração.

Antes de finalizar, compete ressaltar que, o parecer aqui exarado não contempla as hipóteses de fracionamento da despesa, cabendo ao gestor a adoção das medidas administrativas necessárias para evitar o fracionamento da despesa através de contratações formalizadas por dispensa de licitação, pois tal conduta além de ilegal caracterizará afronta as normas e princípios que norteiam a licitação.

Ao superar as principais fundamentações relacionadas ao procedimento licitatório em questão, avançamos agora para a exposição das conclusões.

3. CONCLUSÃO.

Analizados os autos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, verificamos a **regularidade formal do procedimento**, pois há o cumprimento das normas pertinentes às exigências da lei nº 14.133/2021, tanto no Edital, Minuta de Contrato Administrativo e demais anexos, o que faz esta Assessoria Jurídica **manifestar-se favorável** à realização do certame licitatório pretendido por esta Casa Legislativa, na modalidade Pregão.

Diante desse quadro, considerando todo o exposto, **OPINAMOS pela REGULARIDADE** do processo licitatório, determinando por isto a devolução dos autos ao Agente de Contratação e sua Equipe de Apoio, para que encaminhe o presente processo ao órgão demandante e aos responsáveis pela Elaboração do Edital e seus anexos.

É o parecer.
SMJ.

Serra Talhada-PE, 16 de janeiro de 2025.

Caio Márcio Neiva Novaes Antunes Lima
Assessor Jurídico | OAB/PE 37.932