



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 9827/2024. ANÁLISE DE MINUTAS DE EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL E DE CONTRATO. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE GASOLINA. MENOR PREÇO. LEGALIDADE. POSSIBILIDADE. PROSSEGUIMENTO PARA A FASE EXTERNA.

1. RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Assessoria Jurídica, na forma do art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a análise das minutas de edital de pregão presencial e de contrato, objetivando a contratação de empresa para fornecimento de gasolina conforme detalhamento contido no Estudo Técnico Preliminar e com base nas diretrizes contidas no Termo de Referência.

Conforme entendimento do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

As especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, são regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Salientamos que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

É o Relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. DO PREGÃO PRESENCIAL



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Primeiramente, insta mencionar que a Constituição Federal em seu art. 37, XXI, buscando homenagear o princípio da impessoalidade contido em seu caput, disciplina como regra a realização de um procedimento licitatório como um modelo obrigatório, ressalvados os casos especificados trazidos em lei. Consoante se observa dos autos, durante a fase de planejamento, o setor competente optou por realizar o procedimento licitatório seguindo a modalidade do Pregão Presencial, com fulcro no art. 176, inciso II da Lei nº 14.133/2021¹.

Conforme se extrai do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, o processo de licitação é constituído por sete fases sequenciais: a) fase preparatória; b) divulgação do edital; c) submissão de propostas e lances, quando aplicável; d) avaliação; e) habilitação; f) processo de recursos e g) adjudicação e homologação.

Doutrinariamente, chama-se fase preparatória, também conhecida como fase interna, a fase de planejamento da contratação. Enquanto as demais etapas do procedimento licitatório compõem a fase externa da licitação. Esta fase se inicia com a publicação do edital do certame e culmina com a homologação do processo, efetuada pela autoridade superior.

Sobre o Pregão, este foi definido no art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021 como modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto. Sendo, nos termos do art. 28, alínea I, uma das modalidades licitatórias a serem adotadas pela Administração Pública.

Ademais, o art. 29 prevê como rito do Pregão o procedimento comum, bem como que o objeto a ser licitado deverá possuir padrões de desempenho e de qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

¹ Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o [§ 2º do art. 17 desta Lei](#);



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Observa-se que o certame tem por objeto a contratação de empresa para o fornecimento da gasolina para atender as necessidade da Câmara Municipal, portanto, atende ao requisito do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021.

Por sua vez, o critério de julgamento adotado na minuta de edital de pregão presencial foi de menor preço, dessa feita, deverá ser considerado o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

Como é cediço, nos termos do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, 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.

Pois bem, em análise da minuta de edital de pregão presencial, à luz do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, verificamos estarem presentes as regras relativas à convocação (itens 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8), ao julgamento das propostas (itens 9 e 10), à habilitação (item 11), aos recursos (item 12), às penalidades da licitação (item 16), à fiscalização e à gestão do contrato (item 14) e às condições de pagamento (item 15).

O objeto do certame, por sua vez, foi definido de maneira clara nos autos do presente processo, bem como no bojo da Minuta de Edital de Pregão Presencial (item 1.5). Vejamos:

1.5. Objeto: Contratação de empresa objetivando o fornecimento de gasolina comum para atender às necessidades da Câmara Municipal de Vila Valério-ES, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Em relação ao valor estimado da contratação devidamente especificado no item 1.6 do edital, foi possível observar nos autos que foi realizada a respectiva pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado.

Quanto a esta questão, ressaltamos que devem ser observadas as regras da Resolução nº 78, de 09 de novembro de 2023, que regulamenta a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, no âmbito da Câmara Municipal de Vila Valério, conforme segue:

Art. 57. 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 média do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Preços, Portal de Compras Governamental, 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 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;

§ 1º. Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos II e IV, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º. Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV deste artigo, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

- a) descrição do objeto, valor unitário e total;
- b) número do Cadastro de Pessoa Física – CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ do proponente;
- c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
- d) data de emissão; e
- e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 56 desta Resolução, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo de contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput deste artigo.

§ 3º. Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput deste artigo, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

Assim, verificamos, conforme o Mapa Comparativo de Preços e o Documento de Formalização da Pesquisa de Preços elaborados pelo Departamento de Compras, que foi priorizada a ordem dos parâmetros estabelecidos para pesquisa de mercado. Foram consultadas outras contratações públicas e os principais fornecedores que dispunham da solução.

Por sua vez, o critério de medição dos preços utilizado foi justificado pelo Departamento de Compras no Documento de Formalização da Pesquisa de Preços da seguinte forma:

[...]

5. Método aplicado: Média, conforme método aplicado no mapa comparativo de preços.

6. Justificativa para a metodologia utilizada: como não há muita discrepância dos preços pesquisados, a média refelete o valor de mercado.

Frise-se que o cálculo da média e da mediana foram obtidos de forma simples, por meio de fórmulas existentes no Excel.

Quanto aos demais aspectos formais, no que tange ao tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, não foram aplicadas as prescrições estabelecidas no art. 48, I, da LC nº 123/2006 que estabelece a obrigatoriedade de destinação exclusiva do certame para microempresas ou empresas de pequeno porte. Contudo, foi assegurada a aplicação dos critérios de desempate previstos nos art. 44 e art. 45 da Lei Complementar nº 123/2006, em caso de empate ficto em relação a(s) proposta(s) formulada(s) por Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte ou equiparada.

Especificamente, no que tange à previsão de dotação orçamentária, verificamos que a Minuta do Edital de Pregão Presencial previu o seguinte:

[...]

1.7. Dotação Orçamentária:

100100.0103100022.001 – Manutenção da Câmara Municipal

33903000000 – Material de Consumo – Ficha 08

Considerando que o art. 92, VIII, da Lei nº 14.133/21 expressamente indica que deverá constar no contrato o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

da classificação funcional programática e da categoria econômica, o edital atendeu esse requisito.

No mais, quanto à designação do pregoeiro e da respectiva equipe de apoio, notamos que o preâmbulo da Minuta de Edital faz menção à Portaria 01, de 1º de janeiro de 2024, que dispõe sobre a designação do Agente de Contratação/Pregoeiro e da Equipe de Apoio, devidamente publicada no Portal de Transparência deste órgão.

Superada a análise da fase interna, importante observar que o prazo fixado para apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis, na forma do art. 55, inciso II, alínea "a", da Lei nº 14.133/21:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

I - para aquisição de bens:

a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;

Além disso, é relevante ressaltar que, de acordo com o art. 54 da nº Lei 14.133/21, o primeiro meio para divulgação dos avisos de licitação é o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Adicionalmente, é requerida a publicação em jornal de ampla circulação.

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).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. (Promulgação partes vetadas)

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Todavia, a Câmara Municipal de Vila Valério ainda não adotou o PNCP, por isso, o retromencionado dispositivo deve ser observado em conjunto com o disposto no art. 176, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, e no art. 94 da Resolução nº 78/2023.

Ainda sobre a publicidade do edital, importante analisar o §3º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que disciplina:

Art. 25. [...]

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

Outrossim, cabe destacar que devem ser observadas as regras atinentes à segregação de funções, prestigiada pela nova Lei de Licitações e Contratos no art. 7º, §1º, sendo “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”.

Dessa feita, entendemos que a minuta de Edital de Pregão Presencial apresentada está em concordância com as normas da Lei nº 14.133/21.

2.2 DA MINUTA CONTRATUAL

Quanto aos aspectos formais dos contratos, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu os requisitos mínimos para a sua validade. Vejamos:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Passamos, então, à verificação das cláusulas constantes da minuta contratual em atenção às normas da Lei nº 14.133/2021, especialmente, aos arts. 89 e 92.

Com relação ao objeto do contrato (art. 92, I, Lei nº 14/133/2021), verificamos que este foi definido de forma clara e objetiva:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1 - Contratação de empresa objetivando o fornecimento de gasolina comum para atender às necessidades da Câmara Municipal de Vila Valério-ES, conforme quantidades dispostas na tabela abaixo e especificações constantes no Termo de Referência.

A Lei de Licitações e Contratos estabelece que os contratos regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado (art. 89).

Quanto ao prazo de garantia mínima do objeto (art. 92, XIII), verificamos que a minuta do instrumento pactual, em sua Cláusula Nona, esclarece que não haverá exigência de garantia contratual de execução.

No que tange ao regime de execução ou à forma de fornecimento (art. 92, IV) e ao modelo de gestão do contrato (art. 92, XVIII), observamos que a minuta contratual, em sua Cláusula Quarta, faz alusão ao termo de referência, onde estabelece tal exigência.

Nesse ponto, importante ressaltar que a Lei nº 14.133/2021 estabelece que devem ser expressas as cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta (arts. 89, § 2º e 92, XVI).

Assim, a minuta, em sua Cláusula oitava, traz as obrigações do contratante e da contratada e, ainda, menciona o seguinte, como forma de cumprimento dos incisos XVI e XVII do art. 92 da Lei nº 14.133/2021:

No que tange às penalidades cabíveis e aos valores das multas e suas bases de cálculo (art. 92, XIV), verificamos que estes foram suficientemente apresentados na minuta contratual, que trata das infrações e sanções administrativas.

Destacamos que, nos termos do art. 89, § 1º, deve constar no contrato o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta, o que verificamos constar no preâmbulo da minuta de contrato.

No mais, a Cláusula Quinta dispõe acerca do preço e a Cláusula Sexta faz remissão ao Termo de Referência quanto às condições de pagamento, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento (art. 92, V). O valor e dados bancários da empresa contratada serão preenchidos posteriormente.

No mais, verificamos que estão previstos na minuta contratual os casos de extinção contratual (art. 92, XIX) na Cláusula Décima Primeira.

Com relação à vigência, a Cláusula Terceira da minuta contratual dispõe que:

3.1 - O prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses, contados do dia útil subsequente à data de assinatura do contrato, podendo ser prorrogado na forma dos arts. 106 e 107 da Lei Federal nº 14.133/2021;

Com relação aos demais requisitos elencados na Lei, verificamos não serem aplicáveis ao presente caso os incisos VI, IX, XII e XV do art. 92, da Lei nº 14.133/2022, em razão dos contornos exigidos pela contratação, todavia, advertimos que devem ser revisados conforme o caso concreto exigir.

Por fim, reiteramos que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação se restringe meramente à parte jurídica e formal do instrumento, não abrangendo a parte técnica destes. Portanto, esse parecer não tem o condão de chancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

3. CONCLUSÃO



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Diante do exposto, opinamos no sentido de que tanto a minuta do Edital de Pregão Presencial quanto a minuta contratual atendem às exigências estabelecidas na legislação vigente, em especial, à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Cabe destacar que devem ser observadas as regras atinentes à segregação de funções, prestigiada pela nova Lei de Licitações e Contratos no art. 7º, §1º, sendo “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”, bem como as regras relativas à publicidade do edital e seus anexos e demais documentos elaborados na fase interna, com base no art. 54 e art. 176, parágrafo único, ambos da Lei nº 14.133/2021, e art. 94 da Resolução nº 78/2023.

Advirta-se, também, para a observância do prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a abertura da sessão pública, conforme determinado pelo artigo 55, inciso II, alínea “a” da Lei nº14.133/2021.

S.M.J.

São os termos do parecer consultivo, que submetemos à deliberação superior.

Vila Valério-ES, em 04 de dezembro de 2024.



JONATAS TIMM
Assessor Jurídico
OAB/ES-27.961