



## PROCURADORIA GERAL



**PARECER Nº 25092024-003 – PROGEM**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO: 087/2024-PMC**

**REFERÊNCIA:** Pregão eletrônico nº 9.2024-021-PMC.

**REQUISITANTE:** Coordenadoria Geral de Licitação – Comissão de Contratação.

**OBJETO:** Contratação de empresa para prestação de serviços de agenciamento de viagens que compreendem a reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais, atendendo as necessidades da Secretaria Municipal de Administração do Município de Curionópolis/PA.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO/AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS. POSSIBILIDADE.**

### I – RELATÓRIO

Cuida-se de análise jurídica do processo administrativo nº 087/2024-PMC, Pregão Eletrônico nº 9.2024-021-PMC, que tem por finalidade a Contratação de empresa para prestação de serviços de agenciamento de viagens que compreendem a reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais, atendendo as necessidades da Secretaria Municipal de Administração do Município de Curionópolis/PA, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

O procedimento foi instruído com os seguintes documentos: Documento de Formalização da Demanda - DFD; Solicitação de despesa consignando os itens e quantitativos; Lei Municipal nº 1.183/21; Portaria de nomeação da Secretária Municipal de Administração; Portaria nº 002 de 29 de janeiro de 2024 que designou a equipe de planejamento; Ofício nº 063/2024-PLAN (solicitação de pesquisa de preços); Ofício nº 079/2024 (encaminhamento de pesquisa de preço para subsidiar procedimento administrativo- acompanhado de pesquisas, mapa de cotação de preços e resumos de cotação de preços); Estudo Técnico Preliminar – ETP; Mapa de Riscos; Ofício nº 59/2024 –PLAN (pedido de dotação orçamentária e manifestação de recursos orçamentários); Despacho apontando a existência de crédito orçamentário; Saldo das dotações; Devolução dos autos à autoridade superior; Declaração de Adequação Orçamentária; Termo de referência; Termo de autorização; Autuação; Portaria nº 001 de 29 de Janeiro de 2024; Minuta do Edital e anexos e Despacho de encaminhamento dos autos à PROGEM.

É o relatório. Passo ao parecer.



## II – PARECER

### II.1) Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, 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.

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

### II.2) Da Avaliação de Conformidade Legal

A contratação foi autorizada pela Secretária Municipal de Administração (fls. 074) em decorrência de sua autonomia administrativa e financeira conferida pela Lei Municipal nº 1.183, de 2021 (fls. 007/010).

### II.3) Da fase preparatória da contratação

A Lei nº 14.133/2021, estabelece que a fase preparatória do processo licitatório será caracterizada pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o plano de contratações anuais, sempre que elaborado, com as leis orçamentárias, bem como abordar



todas as considera es técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contrata o, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei n  14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório   caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contrata es 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 considera es técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contrata o, compreendidos:

I - a descri o da necessidade da contrata o fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a defini o do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a defini o das condi es de execu o e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condi es de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composi es dos preços utilizados para sua forma o;

V - a elabora o do edital de licita o;

VI - a elabora o de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licita o;

VII - o regime de fornecimento de bens, de presta o de serviços ou de execu o de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licita o, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequa o e eficiência da forma de combina o desses parâmetros, para os fins de sele o da proposta apta a gerar o resultado de contrata o mais vantajoso para a Administra o Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motiva o circunstanciada das condi es do edital, tais como justificativa de exigências de qualifica o técnica, mediante indica o das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualifica o econ mico-financeira, justificativa dos critérios de pontua o e julgamento das propostas técnicas, nas licita es com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes   participa o de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licita o e a boa execu o contratual;

XI - a motiva o sobre o momento da divulga o do orçamento da licita o, observado o art. 24 desta Lei.

Analisando os documentos que compõem a instru o do processo em análise, constata-se a presença da defini o do objeto, das justificativas para a sua contrata o, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dota o orçamentária, o termo de referência, a Portaria de designa o do Agente de Contrata o/pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital e minuta do contrato. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.



### II.3.1) Estudo Técnico Preliminar - ETP

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contrata o deve conter, de forma fundamentada, a descri o da necessidade da contrata o, com especial aten o   demonstra o do interesse público envolvido. Também   preciso que sejam abordadas as considera es técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contrata o.

O  1  do artigo 18 da Lei n  14.133/2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elabora o do ETP:

  1  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 soluço, de modo a permitir a avalia o da viabilidade técnica e econ mica da contrata o, e conter  os seguintes elementos:

I - descri o da necessidade da contrata o, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstra o da previsão da contrata o no plano de contrata es anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administra o;

III - requisitos da contrata o;

IV - estimativas das quantidades para a contrata o, acompanhadas das memórias de cáculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contrata es, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econ mica da escolha do tipo de soluço a contratar;

VI - estimativa do valor da contrata o, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cáculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administra o optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licita o;

VII - descri o da soluço como um todo, inclusive das exigências relacionadas   manuten o e   assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contrata o;

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 Administra o previamente   celebra o do contrato, inclusive quanto   capacita o de servidores ou de empregados para fiscaliza o e gestão contratual;

XI - contrata es correlatas e/ou interdependentes;

XII - descri o 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;



## PROCURADORIA GERAL



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 elencados, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, o documento anexado as fls. 037/043 aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

### II.3.2) Análise de Riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Riscos (fls. 044/048), o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

### II.3.3) Orçamento estimado e pesquisa de preços

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 firma que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerando 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, senão vejamos o texto legal:

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



## PROCURADORIA GERAL



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.

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas do Decreto Municipal nº 136/2024, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 56 da referida norma:

Art. 56. A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 58 deste Decreto.

A Administração deverá ater-se também ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 58 da Decreto Municipal nº 136/2024, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o prazo previsto.

Por fim, impende ressaltar a previsão do § 4º, do art. 59 do Decreto Municipal nº 136/2024, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que "*Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados*".

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação materializada em pesquisa junto a quatro fornecedores (fls. 0016/036).

A título pedagógico, reiteramos **a recomendação de atenção ao cumprimento dos parâmetros previsto no §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e das**



**regras e exigências do Decreto Municipal nº 136/2024, inclusive no que tange à priorização dos parâmetros.**



**II.3.4) Termo de Referência -TR**

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

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 14.133/2021:

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:



## PROCURADORIA GERAL



- 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.

No caso em tela, verifica-se que o termo de referência foi juntado aos autos (fls. 055/073) e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

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 14.133/2021.

No caso concreto, a Administração declarou expressamente a natureza comum do objeto da licitação, conforme se verifica pelo item 1.1 do TR, nos seguintes termos “*O objeto em tela se caracteriza como de natureza comum por conter padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;*”

### II.3.5) Adequação orçamentária

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

Verifica-se às fls. 050 Despacho de lavra do Coordenador Geral de Compatibilidade apontando a existência de créditos orçamentários para atender as despesas e especificando as rubricas a serem utilizadas.

Além disso, foi anexado aos autos Declaração de Adequação Orçamentária de lavra da Secretária Municipal de Administração (fls. 054) apontando que a contratação pretendida não comprometerá o orçamento do exercício financeiro de 2024 e está em consonância com a LO, PPA e LDO.



### II.3.7) Das minutas de edital e anexos

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie em consonância com o art. 25 da Lei nº 14.133/21, vez que descreve em seu preâmbulo a modalidade, forma, critério de julgamento e o objeto, e estabelece ainda: a fundamentação Legal; o objeto e critérios de julgamento; as regras de impugnação ao edital e os pedidos de esclarecimentos; a participação no pregão; o credenciamento; a apresentação de proposta e os documentos de habilitação; o envio da proposta; a abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances; as regras de desempate; a negociação direta; a aceitação da proposta vencedora; a habilitação; os recursos; a adjudicação e homologação; o termo de contrato ou instrumento equivalente; da forma de cadastro de reserva; as obrigações das partes; a fiscalização; as sanções; as disposições gerais e eleição do foro.

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, em consonância com o art. 92 da Lei nº 14.133/21, elenca o objeto; a vigência contratual; o modelo de execução e gestão contratuais; a subcontratação; o preço; o pagamento; as regras para reajuste; as obrigações das partes; a garantia de execução; as infrações e sanções administrativas; a extinção contratual; a dotação orçamentária; as regras para casos omissos; as alterações; as regras de publicação e eleição do foro.

### II.4) PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destacamos ainda a obrigatoriedade da divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital em Diário Oficial e em jornal diário de grande circulação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Neste ponto, cumpre esclarecer que a Lei nº 14.133/2021 instituiu o Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP. Trata-se de um *site* que reúne informações sobre todas as licitações e contratos administrativos regidos pela nova lei de licitações, inclusive União, Estados e Municípios, e que também poderá ser utilizado como plataforma para realização das licitações e dispensas eletrônicas.

Vale frisar que os municípios com até 20.000 (vinte mil habitantes) terão o prazo de 6 (seis) anos, contados da publicação da Lei 14.133/2021 para realizar as divulgações dos processos licitatórios e contratos administrativos no Portal Nacional de Compras Públicas, conforme regra de transição estabelecida no art. 176 da supramencionada Lei Federal.

Enquanto não adotarem o Portal Nacional de Compras Públicas, **os municípios de até 20.000 (vinte mil habitantes) deverão publicar no diário oficial e divulgar no sítio eletrônico oficial, os atos praticados com fundamento na Lei 14.133/2021**, admitida a



## PROCURADORIA GERAL



publicação na forma de extrato nos termos do art. 176, parágrafo único, inciso I da Lei nº 14.133/2021.

Considerando que o Município de Curionópolis possui aproximadamente 19.950 (dezenove mil, novecentos e cinquenta) habitantes, conforme divulgação do último censo<sup>1</sup>, **deverá publicar as informações inerentes ao presente procedimento no diário oficial.**

Destacamos também que, após a homologação do processo, é obrigatória a disponibilização dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

### III) CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, cumprida a recomendação apontada no item II.4 deste parecer jurídico, **opina-se pela possibilidade jurídica** do prosseguimento do presente processo, Pregão eletrônico nº 9.2024-021-PMC, visando a Contratação de empresa para prestação de serviços de agenciamento de viagens que compreendem a reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais, atendendo as necessidades da Secretaria Municipal de Administração do Município de Curionópolis/PA.

Por fim, importante destacar que o prazo entre a publicação do edital e a data para apresentação da proposta deve ser de, no mínimo, 10 (dez) dias úteis, considerando tratar-se de prestação de serviço, cujo critério de julgamento adotado será o de maior desconto, em consonância com o art. 55, II, "a".

É o parecer.

Curionópolis/PA, 25 de setembro de 2024.

AMANDA CRISTINA  
FERREIRA  
MARTINS:9482399528

Assinado de forma digital por  
AMANDA CRISTINA FERREIRA  
MARTINS:94823995287  
Dados: 2024.09.25 15:59:20  
-03'00'

7  
**Amanda Cristina Ferreira Martins**  
**Procurador Geral do Município**  
**Portaria nº 025/2021**

<sup>1</sup> <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>