



Parecer nº 014/2025-CJL/CMS

Consulente: Departamento de Licitações e Contratos da Câmara Municipal de Santarém

Assunto: Direito Administrativo. Licitação. Pregão eletrônico. Aquisição de serviços comuns

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.
PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE BENS
COMUNS. REGULARIDADE FORMAL DO
PROCESSO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade o registro de preços para aquisição de combustíveis, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Os autos, contendo 1 (um) volume e 85 (oitenta e cinco) páginas, vieram autuados e instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Memorando nº 009/2025 – DIREÇÃO GERAL/CMS (fl. 001);
- b) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 002/004)
- c) Estudo Técnico Preliminar - ETP (fls. 005/010);
- d) Mapa de riscos (fls. 011/013);
- e) Portaria nº 051/2024-DAF-DRH – designa serviores para desempenhar a função de agente de contratação (fls. 016);
- f) Pesquisa de preços (fls. 016/018);
- g) Declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 022);
- h) Termo de Referência (fls. 024/036);
- i) Edital e anexos (fls. 037/067)
- j) Minuta de contrato (fls. 068/076)
- k) Autorização da autoridade competente (fls. 083);

É a síntese do necessário.

2. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1 Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, 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.

De fato, 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.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar 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 acaatar, 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.

2.2 Do planejamento da contratação

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contrata-

ções anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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.

(grifou-se)

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar (ETP). De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

2.2.1 Estudo Técnico Preliminar - ETP

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. Também 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.

Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2022, deve a Administração observar as regras constantes do Anexo III do Ato da Mesa n.º 001/2024, 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 Câmara Municipal de Santarém. Segundo o que dispõe o ato normativo:

Art. 5º O Estudo Técnico Preliminar deverá consolidar as seguintes informações:

- I - informações básicas;
- II - descrição da necessidade da contratação;
- III - área requisitante;
- IV - requisitos da contratação;
- V - levantamento das soluções disponíveis no mercado para o atendimento à demanda e avaliação circunstanciada de cada uma delas;
- VI - descrição da solução escolhida, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VII - estimativas das quantidades para a contratação;
- VIII - projeção aproximada do valor da contratação;
- IX - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- X - contratações correlatas ou interdependentes;
- XI - alinhamento entre a Contratação e o Planejamento;
- XII - benefícios a serem alcançados com a contratação;
- XIII - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à adequação do ambiente do órgão e à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XIV - 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;
- XV - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o ETP de modo a contemplar as exigências legais e normativas, sendo conveniente apenas ressaltar falhas

em alguns pontos, que não representam graves vícios, a ponto de macular todo o procedimento, como abaixo descrito.

2.2.1.1 Das informações básicas

Segundo art. 7º, inciso I, do Anexo III do Ato da Mesa Diretora n.º 001/2024, são consideradas **informações básicas** o número do ETP, a indicação do principal responsável por sua elaboração e a categoria do objeto (bens, serviços, obras e serviços especiais de engenharia, locação de imóveis ou alienação, concessão ou permissão).

Algumas das informações citadas são apresentadas ao longo do documento, enquanto outras não existem (como o número do ETP). Em que pese, ao nosso ver, o vício indicado não atrapalhe o procedimento, recomendável que os próximos documentos sejam formulados com o cumprimento do referido dispositivo.

2.2.1.2 Descrição da Necessidade da contratação

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

Sem prejuízo dessa constatação, observa-se que, no caso concreto, o órgão descreveu a necessidade administrativa.

2.2.1.3 Levantamento de Mercado

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa

ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O artigo 7º, inciso IV, do Anexo III do Ato da Mesa Diretora nº 001/2024 traça diretrizes específicas para o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa da escolha do tipo de solução a contratar, mencionando que:

Art. 7º São diretrizes específicas a cada elemento do Estudo Técnico Preliminar:
(...)

IV - para o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa da escolha do tipo de solução a contratar:

- a) devem ser levados em conta aspectos atinentes à eficiência e economicidade, contemplando, necessariamente, o ciclo de vida do objeto e o melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;
- b) devem ser consideradas diferentes fontes, podendo ser analisadas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com o objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;
- c) em situações específicas ou quando envolver objetos com complexidade técnica, poderão ser realizadas audiências e/ou consultas públicas para coleta de contribuições que auxiliem a definir a solução mais adequada, a qual preserve a melhor relação custo-benefício;

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Em vista do exposto, registra-se que no caso concreto, o órgão realizou propriamente a busca por soluções de mercado.

2.2.1.4 Definição do Objeto

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório.

A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela

poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o art. 18, *caput*, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

2.3.1.5 Demais aspectos ligados à definição do Objeto

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Nesse sentido, o art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.

Por fim, convém observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Deve-se ressaltar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Conveniente ressaltar que no item “4” do ETP, a Administração se limita a afirmar que “os quantitativos dos itens foram estabelecidos de acordo com demandas de anos anteriores e possíveis demandas de abastecimento do corrente ano”. No caso concreto, a legitimidade do quantitativo da futura contratação não está suficientemente demonstrada, justamente em razão da ausência de suporte documental que corrobore as afirmações feitas no documento.

2.2.2 *Análise de riscos*

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

No Portal de Compras do Governo Federal, por exemplo, consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.

No caso concreto, a Administração elaborou análise de riscos.

2.2.3 *Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços*

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 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.

(...)

Além das regras legais, também deve ser observado o Ato da Mesa n.º 001/2024 e seu anexo V. Referido ato estabelece que “nas instruções para contratações de fornecimento de combustíveis, deverá ser utilizado o preço obtido por meio do Sistema de Levantamento de Preços da Agência Nacional de Petróleo – ANP, combinado, no mínimo, com duas amostras de preços de fontes públicas (*vide* art. 2º, §4º, do Anexo V do Ato da Mesa n.º 001/2024)

Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica de aprimorar a pesquisa de preços.

Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 1º, § 1º, do Anexo V do Ato da Mesa n.º 001/2024, 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 caso concreto, não houve realização de pesquisa nos termos descritos nas normas aplicáveis.

2.2.4 Termo de Referência

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

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;
- (...)

O Anexo IV do Ato da Mesa n.º 001/2024 dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da Câmara Municipal de Santarém. No caso dos autos, vale registrar que o Termo de Referência demanda alguns aprimoramentos quanto ao atendimento do Anexo mencionado, notadamente:

- a) O Termo de Referência deve conter as assinaturas dos servidores indicados no documento para a gestão do futuro ajuste (art. 2º, III);
- b) A inclusão e menção no Termo de Referência a itens obrigatórios, estabelecidos no art. 5º, acima citado, a saber:
 - 1. Formalização, prazo de vigência do contrato e possibilidade de prorrogação;
 - 2. indicação no Plano de Contratações, se houver; (em que pese seja feita remissão ao ETP nas fls. 26, sugere-se seja inserido capítulo próprio a respeito do tema)
 - 3. especificações técnicas dos itens a serem contratados;
 - 4. preços unitários referenciais e totais por item;
 - 5. valor estimado da contratação.

A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto, especialmente no que se refere aos itens mínimos exigidos pelo art. 5º do referido

Anexo, e as diretrizes específicas para cada item, conforme disposto no ato normativo em questão.

2.2.5 Da natureza comum do objeto da licitação

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.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133, de 2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

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;

(...)

Vale dizer que 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.

No caso concreto, a Administração declarou expressamente a natureza comum do objeto da licitação.

2.2.6 Informação sobre o Regime de Fornecimento

Os documentos de planejamento da contratação devem tratar do regime de prestação de serviços, observados os potenciais de economia de escala, cujos impactos podem afetar a decisão sobre o parcelamento ou não do objeto.

Na fase de planejamento, a lei determina que se observe se serão os serviços parcelados ou não. Ainda, por regime de execução, deve-se entender o critério que associa a execução, a medição e pagamento e as diferentes responsabilidades que decorrem desses três eventos.

No caso concreto, o regime de prestação de serviços foi suficientemente explicitado.

2.3.7 Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento

O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

No caso concreto, o tema foi tratado de forma suficiente no TR.

2.2.8 Modalidade, critério de julgamento e 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:

- a) modalidade de licitação;
- b) critério de julgamento;
- c) modo de disputa; e
- d) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No caso concreto, o tema foi tratado na fase de planejamento.

2.3 Minuta de Edital

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

Art. 25. O edital deverá conter o **objeto** da licitação e as regras relativas à **convocação**, ao **julgamento**, à **habilitação**, aos **recursos** e às **penalidades** da licitação, à **fiscalização** e à **gestão** do contrato, à **entrega** do objeto e às **condições de pagamento**.

De acordo com o art. 105 da Lei 14.133/2021, a duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, o que não se vê na minuta juntada aos autos.

2.4 Minuta do Termo de Contrato

O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o artigo 25, seu §1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

A minuta do contrato foi juntada aos autos e reúne quase todas as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, sendo conveniente ressaltar a ausência dos seguintes itens:

- a) a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor; (art. 92, II da Lei 14.133/2021)
- b) os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento. (art. 92, V da Lei 14.133/2021). A cláusula 3.7 é genérica e não define índice de correção monetária aplicável.
- c) o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; (art. 92, XI da Lei 14.133/2021)
- d) 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; (art. 92, XVII, da Lei 14.133/2021)
- e) os casos de extinção. (art. 92, XIX, da Lei 14.133/2021)

2.4.1 Comentários à cláusula 9.2 da minuta de contrato

Verifica-se, ainda, inadequação da cláusula 9.2 da minuta de contrato, que prefixa o valor de indenização ao correspondente a 30% (trinta por cento) do que caberia ao contratado pelo restante do contrato, na hipótese de extinção deste pela contratante, em caso de convênincia administrativa.

A cláusula é inadequada e, ao nosso ver, deve ser alterada, ou mesmo excluída, isso porque a indenização deve ser proporcional aos prejuízos que o contratado pode sofrer em caso de extinção unilateral do contrato pela Administração Pública. Aqui, não se dispensa a necessidade de comprovação dos prejuízos pelo contratado, devendo a Administração Pública sempre buscar o equilíbrio entre o interesse público e os direitos do contratado.

Assim, o pagamento de indenização deve ser realizado com cautela, observando os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e equilíbrio econômico-financeiro. Dessa forma, o instituto é aplicado de forma casuística, isto é, conforme o caso concreto, levando em consideração as circunstâncias únicas de cada situação.

De certo modo, a prefixação de valores poderia ensejar enriquecimento sem causa, seja para o contratado, seja para a Administração, já que não se pode afirmar, em regra, que o referido valor será sempre compatível com eventuais danos apurados na execução contratual.

Em se entendendo pela manutenção da cláusula, alerta-se que os critérios para a prefixação da indenização devem ser claros, objetivos e devidamente justificados no contrato. A Administração Pública deve demonstrar que a indenização prefixada é compatível com os prejuízos reais que o contratado pode sofrer.

2.4.2 Dos casos de extinção

O instrumento contratual não discrimina adequadamente os casos de extinção contratual, conforme dispõe o art. 92, XIX, da Lei 14.133/2021. Para fins de adequação, sobretudo em antedimento à sistemática de que trata o art. 106, III e §1º, da Lei nº 14.133/21¹, sugere-se a seguinte redação:

... CLÁUSULA XXXX – DA EXTINÇÃO CONTRATUAL

XXXX.1. O contrato será extinto quando vencido o prazo nele estipulado, independentemente de terem sido cumpridas ou não as obrigações de ambas as partes contraentes.

XXXX.1.1. O contrato poderá ser extinto antes do prazo nele fixado, sem ônus para o CONTRATANTE, quando este não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

XXXX.1.2. A extinção nesta hipótese ocorrerá na próxima data de aniversário do contrato, desde que haja a notificação do CONTRATADO pelo CONTRATANTE nesse sentido com pelo menos 2 (dois) meses de antecedência desse dia.

XXXX.1.3. Caso a notificação da não-continuidade do contrato de que trata este subitem ocorra com menos de 2 (dois) meses da data de aniversário, a extinção contratual ocorrerá após 2 (dois) meses da data da comunicação.

XXXX.2. O contrato poderá ser extinto antes de cumpridas as obrigações nele estipuladas, ou antes do prazo nele fixado, por algum dos motivos previstos no artigo 137 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como amigavelmente, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

XXXX.3. Nesta hipótese, aplicam-se também os artigos 138 e 139 da mesma Lei.

XXXX.4. A alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa não ensejará a extinção se não restringir sua capacidade de concluir o contrato.

XXXX.5. Se a operação implicar mudança da pessoa jurídica contratada, deverá ser formalizado termo aditivo para alteração subjetiva.

XXXX.6. O termo de extinção, sempre que possível, será precedido:

¹ Para a compreensão do que dispõe o art. 106, III e §1º, da Lei nº 14.133/21, vale trazer um exemplo:

Um contrato firmado em 20 de maio de 2025 fará aniversário no dia 20 de maio dos anos subsequentes. Supondo-se que se chegue à conclusão pela descontinuidade do contrato, seja por razões orçamentárias, seja por ausência de vantagem na permanência, há três possibilidades:

1) Se a comunicação ao contratado noticiando a rescisão ocorrer até 20 de março (dois meses antes da data de aniversário), a extinção poderá ocorrer na data de aniversário, ou seja, 20 de maio.

2) Se a comunicação se der entre 20 de março e 20 de maio (menos de dois meses), fica garantida a vigência contratual por mais dois meses (portanto, por exemplo, se a notificação for em 20 de abril, a extinção seria em 20 de junho).

3) Por fim, uma comunicação de extinção havida após a data de aniversário só teria efeito no aniversário subsequente, salvo se houver enquadramento na situação “2”.

XXXX.6.1. Do balanço dos eventos contratuais já cumpridos ou parcialmente cumpridos;

XXXX.6.2. Da relação dos pagamentos já efetuados e ainda devidos;

XXXX.6.3. Das indenizações e multas.

XXXX.7. A extinção do contrato não configura óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro, hipótese em que será concedida indenização por meio de termo indenizatório.

XXXX.8. O CONTRATANTE poderá ainda, nos casos em que houver necessidade de ressarcimento de prejuízos causados à Administração, nos termos do inciso IV do art. 139 da Lei n.º 14.133, de 2021, reter os eventuais créditos existentes em favor do CONTRATADO decorrentes do contrato.

XXXX.9. O contrato poderá ser extinto caso se constate que o CONTRATADO mantém vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que tenha desempenhado função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.

2.5 Designação de agentes públicos

Os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no *caput* deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, 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.

§ 2º O disposto no *caput* e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos

dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

As regras do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto:

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

O Ato da Mesa nº 001/2024, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

No caso concreto, os documentos que integram o planejamento da contratação apontam para o atendimento às regras citadas acima, sendo conveniente ressaltar que há indicação do agente de contratação designado para a condução do certame (pregoeiro), conforme art. 8º, §5º, da Lei nº 14.133/21 (v. fls. 84).

Como dito anteriormente, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências, e à Administração obedecer as regras de nomeação de servidores para compor o procedimento licitatório.

2.6 Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) 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.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados a seguir:**

- a) Segundo art. 7º, inciso I, do Anexo III do Ato da Mesa Diretora n.º 001/2024, são consideradas informações básicas o número do ETP, a indicação do principal responsável por sua elaboração e a categoria do objeto (bens, serviços, obras e serviços especiais de engenharia, locação de imóveis ou alienação, concessão ou permissão). Algumas das informações citadas são apresentadas ao longo do citado documento, enquanto outras não existem (como o número do ETP). Em que pese, ao nosso ver, o vício indicado não atrapalhe o procedimento, recomendável que os próximos documentos sejam formulados com o cumprimento do referido dispositivo. (v. item 2.3.1.1)
- b) no item “4” do ETP, a Administração se limita a afirmar que “os quantitativos dos itens foram estabelecidos de acordo com demandas de anos anteriores e possíveis demandas de abastecimento do corrente ano”. No caso concreto, a legitimidade do quantitativo da futura contratação não está suficientemente demonstrada, justamente em razão da ausência de suporte documental que corrobore as afirmações feitas no documento.

- c) Há necessidade jurídica de aprimorar a pesquisa de preços, pois, em razão do Ato da Mesa n.º 001/2024 e seu anexo V:
1. “nas instruções para contratações de fornecimento de combustíveis, deverá ser utilizado o preço obtido por meio do Sistema de Levantamento de Preços da Agência Nacional de Petróleo – ANP, combinado, no mínimo, com duas amostras de preços de fontes públicas (vide art. 2º, §4º, do Anexo V do Ato da Mesa n.º 001/2024)
 2. “Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados” (vide art. 1º, § 1º, do Anexo V do Ato da Mesa n.º 001/2024)
- d) Quanto ao Termo de Referência, a Administração deve cuidar para que as exigências do art. 5º do Anexo IV do Ato da Mesa n.º 001/2024 sejam atendidas no caso concreto, especialmente no que se refere aos itens mínimos nele indicados, e as diretrizes específicas para cada item, a saber:
1. O Termo de Referência deve conter as assinaturas dos servidores indicados no documento para a gestão do futuro ajuste (art. 2º, III);
 2. Formalização, prazo de vigência do contrato e possibilidade de prorrogação;
 3. Indicação no Plano de Contratações, se houver; (em que pese seja feita remissão ao ETP nas fls. 26, sugere-se seja inserido capítulo próprio a respeito do tema)
 4. Especificações técnicas dos itens a serem contratados;
 5. Preços unitários referenciais e totais por item;
 6. Valor estimado da contratação.
- e) De acordo com o art. 105 da Lei 14.133/2021, a duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, o que não se vê na minuta juntada aos autos.
- f) Também não se encontrou, na minuta de edital, a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital; (art. 82, VIII, da Lei n.º 14.133/21)
- g) A minuta do contrato foi juntada aos autos e reúne quase todas as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, sendo conveniente ressaltar a ausência dos seguintes itens:

1. a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor; (art. 92, II da Lei 14.133/2021)
 2. os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento. (art. 92, V da Lei 14.133/2021). A cláusula 3.7 é genérica e não define índice de correção monetária aplicável.
 3. o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; (art. 92, XI da Lei 14.133/2021)
 4. 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; (art. 92, XVII, da Lei 14.133/2021)
 5. os casos de extinção. (art. 92, XIX, da Lei 14.133/2021)
- h) Verifica-se inadequada a cláusula 9.2 da minuta de contrato, que prefixa o valor de indenização ao correspondente a 30% (trinta por cento) do que caberia ao contratado pelo restante do contrato, na hipótese de extinção deste pela contratante, em caso de conviência administrativa (ver item 2.4.1 do parecer)
- i) O instrumento contratual não discrimina adequadamente os casos de extinção contratual, conforme dispõe o art. 92, XIX, da Lei 14.133/2021. Recomenda-se a inclusão de cláusula conforme indicado no item 2.4.2 do parecer.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

Santarém, 28 de fevereiro de 2025

ALEXANDRE MARTINS MARIALVA

Procurador Jurídico

Câmara Municipal de Santarém

Mat. 120549-8