



**ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER JURÍDICO n.º 0124/2022-PGM/SLP

A
Comissão Permanente de Licitação
(Nesta)

Ref. Processo de Licitação n. 06.028/2022
Pregão Presencial n. 28/2022

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES E CONTRATOS – PREGÃO PRESENCIAL – REGISTRO DE PREÇOS – FASE INTERNA - PARECER PRELIMINAR – PLANO DA LEGALIDADE – REGULARIDADE DO CERTAME – REGISTRO DE PREÇOS QUE OBJETIVA O FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS PARA ATENDER AS DEMANDAS DA FROTA DE VEÍCULOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARÁ E DEMAIS SECRETARIA/FUNDOS MUNICIPAIS, POR UM PERÍODO DE DOZE MESES.

Pelo presente, emitimos nossa opinião jurídica à Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará acerca da legalidade, nos termos das Leis Federais nº 8.666/1993 e 10.520/02, Decreto nº 7.892/13 e Lei 14.133/21, esta última em *vacatio legis*, para fins de atendimento da regularidade da fase interna do presente certame.

1. DO RELATÓRIO

Foram encaminhados a esta procuradoria os autos do processo licitatório nº 06.0258/2022, para que seja feita a análise quanto às formalidades legais do



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

procedimento (pregão presencial), que se encontra em fase interna e objetiva o registro de preços para fornecimento de combustíveis para atender as demandas da frota de veículos da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará e demais Secretaria/Fundos Municipais, por um período de 12 (doze) meses. Os autos chegaram a esta procuradoria munidos dos seguintes documentos:

- Termo de abertura do procedimento em 12 de setembro de 2022;
- Ofícios das Secretarias Municipais de Assistência Social, de Meio Ambiente, de Educação, de Saúde, e de Administração e Finanças, requerendo aquisição de combustíveis conforme respectivas planilhas de itens e quantitativos;
- Termo de Referência;
- Despacho do Departamento de Compras questionando ao Departamento de Contabilidade se existe adequação orçamentária e financeira das despesas especificadas no Termo de Referência com a atual lei orçamentária, se existe compatibilidade dessas despesas com o PPA (2021/2025) e a LDO vigente (2022), e se existe saldo orçamentário suficiente para suportar os gastos decorrentes das despesas geradas.
- Despacho do Departamento de Contabilidade atestando a adequação e existência de saldo orçamentário, assim como compatibilidade ao PPA e LDO vigentes, acompanhado de cópia das dotações vinculadas ao presente procedimento;
- Declaração de adequação orçamentária e financeira, datada de 19 de setembro de 2022;
- Pesquisa de preços realizada nas ferramentas oficiais banco de preços e painel de preços, junto a empresa cadastrada no Município, e junto ao sítio eletrônico da ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, acompanhada de mapa comparativo de preços, indicando os preços apresentados, preços médios e valores estimados totais, emitido em 27 de setembro de 2022, e despacho de encaminhamento;
- Termo de Autorização de Despesa, datado de 28 de setembro de 2022;
- Despacho encaminhando os autos à Assessoria Jurídica no dia 14 de outubro de 2022, acompanhado das minutas do Edital e anexos obrigatórios, bem como



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

cópias das portarias as quais nomearam Pregoeiro, Equipe de Apoio ao Pregão e Fiscais de Contratos, para a elaboração de parecer preliminar;

Este é o relatório dos principais documentos constantes nos autos, pelo que se prossegue a análise quanto aos requisitos formais legais necessários do ato.

2. DO CARÁTER NÃO VINCULANTE DO PARECER JURÍDICO OPINATIVO.

Preliminarmente, é importante afirmar que compete a esta assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não nos compete.

Em paridade com o preceituado pela AGU, dispomos que o objetivo da manifestação jurídica é assistir a (...)

[...] autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Finalmente, cabe registrar 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 prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Esse esclarecimento é necessário porque o parecer jurídico é ato de natureza meramente opinativa, não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão observando critérios de conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos.

Feitas estas considerações iniciais, passemos à análise do mérito.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO.

3.1. DA LEI 14.133/2021, EM VACATIO LEGIS.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Vacatio legis é a expressão latina que significa "vacância da lei", que remete a ideia sobre o período que decorre entre o dia de sua publicação até a sua vigência, devendo o seu cumprimento ser obrigatório a partir dessa data. Ela existe para que haja tempo de assimilação de sua existência e sobre o seu conteúdo. Durante a vacância de uma nova lei, continua vigorando a lei antiga, até que esse prazo seja decorrido.

Embora o art. 194 da Lei 14.133/2021 tenha determinado a vigência imediata da lei, o inciso II, do art. 193 da referida Lei, dispôs que a Lei 8.666/93, a Lei 10.520/02, e os arts. 1º a 47-A da Lei 12.462/11 serão revogadas após a decorrência de 2 (dois) anos da publicação oficial da nova Lei de Licitações. Veja:

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

De acordo com estas disposições, as leis anteriores permanecem em vigor por dois anos, prazo durante o qual a administração pode optar pela sua utilização. Logo, a aplicação das disposições previstas na Lei 8.666/93, 10.520/02 e Decreto 7.892/93 não implicam em afronta a Nova Lei de Licitações.

3.2. DA ESCOLHA DA MODALIDADE DE PREGÃO PRESENCIAL PARA REGISTRO DE PREÇO. DA FASE INTERNA DO PREGÃO.

Como é sabido, os bens de interesse da Administração devem ser por ela adquiridos por meio de licitação, ressalvadas situações legais específicas, observado o teor do inciso XXI do artigo 37 da Constituição e na Lei nº 8.666/1993. A licitação tem, pois, natureza instrumental e se destina a viabilizar o provimento de alguma necessidade da Administração, cuja concretização dos seus fins institucionais é capaz de proporcionar a satisfação do interesse público.

Para a hipótese de aquisição de bens comuns, independentemente de valor, a modalidade licitatória adequada é o pregão, previsto na Lei nº 10.520/2002. A



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

identificação de “bens e serviços comuns” está expressa na própria Lei 10.520/02 em seu art. 1º, Parágrafo Único, veja:

Parágrafo Único. Consideram-se bens serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Em que pese “bens e serviços comuns” ser um conceito bastante amplo, se forem consideradas características básicas como a padronização – descrição objetiva do objeto de modo a identificá-lo facilmente – e a disponibilidade no mercado, não haverá qualquer afronta à legislação.

No presente caso, os objetos a serem adquiridos estão devidamente nomeados no anexo II - planilha de quantitativos -, que se referem a quatro tipos de combustíveis, gasolina comum, gasolina aditivada, óleo diesel comum e óleo diesel S10, sendo estes de fácil identificação comum e usual no mercado, atendendo ao requisito legal. Portanto, a utilização da modalidade licitatória ora analisada, se amolda adequadamente ao objeto a ser contratado.

Por força do procedimento previsto no art. 15, inciso II do decreto 7.892/13, as aquisições de bens devem ser preferencialmente realizadas por meio do sistema de registro de preços – SRP, destinado ao registro formal de preços com o propósito de futuras contratações, nas hipóteses de contratações frequentes, entregas parceladas ou em regime de medida ou tarefa, que sirvam a mais de um órgão ou entidade ou ainda quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Em resumo, trata-se de uma seleção de fornecedores que se vinculam através da ata de registro de preços a futuros fornecimentos, devendo ser escolhido sempre que presentes as condições que lhe são próprias, estipuladas no artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013.

A ata decorrente deste registro terá validade de 1 (um) ano, de modo que durante esse ano de vigência, a proposta selecionada fica a disposição do órgão, que poderá adquirir o bem ou serviço quantas vezes ela precisar, realizando quantas contratações forem necessárias e convenientes, sem a necessidade de novo procedimento licitatório, desde que não ultrapasse o quantitativo licitado.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Por sua vez, a nova Lei de Licitações ainda em *vacatio*, acima referida, impõe a compulsoriedade do sistema eletrônico, todavia assegura prazo para implementação de tal condição, nos seguintes termos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

[...]

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, **admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada**, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

[...]

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;

Note-se que a lei somente admite a realização do pregão de forma presencial mediante motivação, razão pela qual recomendamos seja anexada aos autos a respectiva justificativa sob pena de nulidade do presente certame.

Seguindo a análise, o art. 3º da lei 10.520/02 estabelece alguns quesitos que devem ser observados quando da fase interna do Pregão. Veja:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Em síntese comparativa entre o que determina a lei e os elementos constantes dos autos, foram observadas quase a totalidade das condições, dentre elas a justificativa para a necessidade da contratação e definição do objeto - ambas contidas no termo de referência; há também aferição do preço de mercado através de pesquisa de preços, bem como na minuta do edital de licitação constam as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e etc, e, por fim, as portarias de designação do pregoeiro e respectiva equipe do pregão foram anexadas aos autos.

3.3. DA DOTAÇÃO E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA.

A lei 8.666/93 estabelece genericamente que, para instaurar a licitação é necessária previsão ou indicação dos recursos orçamentários que farão jus a contratação. Veja:

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

§ 2.º As obras e os serviços somente poderão ser licitadas quando: (...)

III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras e serviços a ser executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

[...]

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

No entanto, de acordo com o §2º do art. 7º do Dec. n. 7.892/13, o qual regulamenta o sistema de registro de preços, a reserva orçamentária será feita apenas no momento da expedição da nota de empenho ou da celebração do contrato.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

[...]

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Muito embora não se faça necessária no presente momento, destacamos que há nos presentes autos a perfeita indicação pelo órgão competente da dotação que se demanda.

3.4. DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS

Prescreve o artigo 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, devem ser objeto de análise preliminar e aprovação por assessoria jurídica da Administração, pelo que, tendo sido efetuada a revisão dos documentos acostados aos autos, tecemos as seguintes considerações.

3.4.1. Da Minuta do Edital

O edital é o meio através do qual a Administração faz público seu propósito de adquirir determinado produto ou serviço e estabelece as condições que se dará essa aquisição, indicando os requisitos exigidos dos interessados em contratar com a Administração e das suas propostas, regulando os termos segundo os quais os avaliará e fixando as cláusulas do eventual contrato a ser travado. Em suma, o edital estabelece as regras específicas de cada licitação, de modo que Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, não podendo estas, claro, serem contrárias à Lei de Licitações e Contratos (art. 41, lei 8.666/93).

A lei de licitações e contratos indica no art. 40 tudo o que obrigatoriamente deve constar no edital, e indica no inciso VI mais especificamente que as condições de participação dos interessados devem estar em conformidade com os arts. 27 a 31 da Lei 8.666/93.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

O *caput* do art. 27 dispõe que na fase de habilitação de um processo licitatório pode ser exigido dos interessados, exclusivamente, documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal, regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF/88. O termo “exclusivamente” infere que não está na esfera discricionária do administrador público exigir outros documentos que não estão expressos nos artigos 28 a 31 da Lei, de modo que qualquer exigência que os extrapole tem potencial restritivo de competitividade.

Portanto, é dever da Administração exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, e que sejam suficientemente capazes de atestar se a empresa existe legalmente, se tem aptidão para assumir as obrigações decorrentes do contrato, se a empresa está regular com suas obrigações tributárias e de seguridade social, se a empresa tem capacidade de executar o objeto, e se ela tem como garantir o seu cumprimento.

Feitas estas considerações e analisada a minuta do edital, sinalizamos que:

- a) Na sessão XVII – DA CONTRATAÇÃO, do edital, o item 6 dispõe que o contrato celebrado terá duração de até 12 meses, e os itens subsequentes fazem relação à prorrogação do contrato; aduzimos que o fornecimento de combustível é considerado como aquisição de material de consumo, não sendo considerado serviço de execução continuada, o que impede a prorrogação da vigência do ajuste além do limite anual; o Tribunal de Contas da União - TCU tem determinado que não se prorogue os contratos para aquisição de combustível, uma vez que estão fora da hipótese de incidência do inciso II do art. 57 da lei n. 8.666/93, de modo que, a duração dos contratos dessa natureza ficarão adstritas à vigência dos respectivos créditos orçamentários (art. 57, *caput*); neste sentido, recomendamos a revisão dos itens editalícios os quais fazem menção a possibilidade de prorrogação além do permissivo legal;
- b) Conforme inciso XI, do art. 40 da lei 8.666/93, o edital de licitação deve conter obrigatoriamente um critério de reajuste, que, nos termos da própria lei, “deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela"; recomendamos a inclusão do critério para perfeita adequação legal;

- c) Na sessão, VI – DO CONTEÚDO DO ENVELOPE “DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO”, no item 1.3, relativo aos documentos qualificação técnica exigidos dos licitantes, as alíneas “c” e “d” vem requerendo “Laudo de Vistoria emitido pelo corpo de bombeiros da sede do licitante” e “certificado de regularidade do IBAMA”; recomendamos a retirada destas exigências do edital, pois não se encontram no rol do art. 30 da lei 8.666/93;

3.4.2. **Da Minuta do Contrato**

Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Após a análise, aduzimos que a minuta do contrato apresentada contém as cláusulas necessárias dispostas no art. 55 da lei 8.666/93.

Ressaltamos que no diz respeito à vigência, os contratos devem ter sua duração limitada à dos respectivos créditos orçamentários, pressupondo-se sua vigência durante um único exercício financeiro em razão do princípio da anualidade orçamentária, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

Sem mais para o momento, observamos: **(i.)** MINUTA DE EDITAL **(ii.)** MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS e **(iii.)** MINUTA DE CONTRATO foram apresentados e, conforme exposto acima, a minuta do edital possui alguns pontos os quais necessitam ser revisados.

4. **CONCLUSÃO**

Pelo todo exposto, esta Procuradoria opina no sentido que, somente após observados os apontamentos feitos ao norte e procedidas as revisões/retificações necessárias, haverá viabilidade para dar prosseguimento ao certame conforme as praxes e regras vigentes.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Demais disso, há que ser garantida a divulgação do presente segundo as regras da origem das verbas que se utilizam (observando eventual necessidade de divulgação em entes federais ou estaduais a depender da origem da verba que se pretende utilizar).

Ainda a fim de atender ao princípio da publicidade, recomendamos que os avisos de licitação sejam publicados no Diário Oficial do Estado (ou Diário Oficial próprio do Município) e também em jornal diário de grande circulação no Estado e bem como, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será executado o objeto do certame.

Relembramos que deve ser respeitado o prazo mínimo de divulgação do procedimento conforme o tipo escolhido, ou seja, 08 (oito) dias úteis para pregão e, ainda, garantir efetiva divulgação e registro do presente perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará a fim de adimplir a regular obrigação vinculada imposta pela corte de controle de contas.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Santa Luzia do Pará/PA, 18 de outubro de 2022.

**CLICIA
HELENA
FREITAS DE
ALMEIDA**

Assinado de forma
digital por CLICIA
HELENA FREITAS
DE ALMEIDA
Dados: 2022.10.18
11:12:09 -03'00'

CLICIA HELENA FREITAS DE ALMEIDA

Advogada OAB-PA n. 23.699

Assessora Jurídica

Decreto n. 128/2021

**MARIO DE
OLIVEIRA BRASIL
MONTEIRO:5911
1429291**

Assinado de forma digital
por MARIO DE OLIVEIRA
BRASIL
MONTEIRO:59111429291
Dados: 2022.10.18
10:51:28 -03'00'

MÁRIO DE OLIVEIRA BRASIL MONTEIRO

Advogado OAB/PA n. 10.368

Procurador Geral do Município

Decreto n. 053/2021