



PARECER Nº. 02/2025
PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 00001/2025
ASSUNTO: fornecimento contínuo de combustível

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.
PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE
REGISTRO DE PREÇOS. COMBUSTÍVEL.
LEI N. 14.133/2021 E ATO DA MESA
01/2023. RECOMENDAÇÕES.**

1 - DO RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise e de emissão de parecer jurídico realizado nos autos do procedimento administrativo nº 00001/2025, no qual se objetiva a contratação de fornecimento contínuo de combustível, através de licitação na modalidade pregão eletrônico, pelo sistema de registro de preços, tipo maior percentual de desconto, no modo de disputa aberto e fechado.

São os documentos que integram o caderno processual, o qual foi entregue nesta Procuradoria em 15.01.2025:

- i) Documento de Formalização da Demanda (p. 01/02);
- ii) Termo de referência da contratação (p. 03/28);
- iii) Estudo Técnico Preliminar (p. 29/69);
- iv) Pesquisa de preços realizada através de consulta direta a fornecedores; ARP nº 001/2024 da CMRB; ARP nº 058/2024 do 5º Batalhão de Engenharia de Construção; ARP nº 006/2024 do 7º Batalhão de Engenharia de Construção (p. 70/100).
- v) Mapa comparativo de preços (p. 101);
- vi) Análise crítica da estimativa do preço (102/105);
- vii) Mapa de Riscos (p. 106/113);
- viii) Encaminhamento dos autos à Presidência para autorização de abertura da licitação (p. 114/115);
- ix) Minuta do edital de licitação e de seus respectivos anexos (p. 116/216);

x) Despacho da Coordenadoria de Licitações solicitando a esta Procuradoria a emissão de parecer jurídico (p. 217).

É o relatório. Segue o parecer.

2 – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente cumpre sublinhar que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal impõe ao Poder Público a obrigação de licitar sempre que pretender contratar serviços e realizar compras, alienações e obras, observadas as exceções legais:

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

[...]

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

Nessa esteira foi editada a lei federal de nº 14.133/2021, a qual estabelece o procedimento licitatório, composto por sete fases, nos termos de seu art. 17, *caput*:

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

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

A citada lei refere ainda em seu art. 53 que ao final da fase preparatória o procedimento licitatório deve ser remetido para parecer jurídico:

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.

Trata-se tal medida de prática contínua e permanente de gestão de riscos e de controle preventivo que constitui a segunda linha de defesa pela qual passa o procedimento licitatório, nos termos do art. 169 da lei de licitações:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive

mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

[...]

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

3 – DA AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DA LICITAÇÃO

A autorização para abertura da licitação subscrita pela autoridade competente é um ato administrativo pressuposto lógico do procedimento licitatório e tem como fundamento os princípios da hierarquia administrativa, da responsabilidade fiscal, do interesse público, do planejamento e do controle interno.

Nessa esteira, podemos observar que a referida autorização encontra-se nos autos a p. 115 subscrita apenas pelo Presidente. Desse modo, em virtude do disposto no art. 38, inciso VIII, do Regimento Interno deste Poder Legislativo, ela deve ser complementada, a fim de que seja inserido ao caderno processual a manifestação da vontade do Primeiro Secretário, tendo em vista que cabe a ambos, conjuntamente, a autorização e a fiscalização das despesas da CMRB:

Regimento Interno da CMRB

Art. 33 – Compete ao Presidente da Câmara:

Parágrafo Único – Compete ainda ao Presidente da Câmara:

XVI – ordenar em conjunto com o Secretário as despesas da Câmara e autorizar seus pagamentos;

Art. 38 – Compete ao Secretário:

VIII – autorizar, em conjunto com o Presidente, e fiscalizar as despesas da Secretaria Administrativa;

4 – DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO


Nos termos do art. 18 da lei 14.133/2021 a fase preparatória é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

É o que passamos a analisar.

4.1 – Do Estudo Técnico Preliminar - ETP

O estudo técnico preliminar (art. 6º, XX, da Lei 14.133/2021) é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

O art. 12 do Ato da Mesa de nº 01/2023, que regulamentou a lei de licitações no âmbito da CMRB, refere que o ETP é obrigatório apenas quando o valor da


ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



contratação é superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), caso dos autos (p. 116).

Isto posto, segue a análise do ETP constante às p. 29/69, conforme os elementos descritos no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

* Atendido, conforme item 1 do ETP.

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;

* Atendido, conforme item 11 do ETP.

O PCA do ano de 2025 da CMRB pode ser visualizado no seguinte link:
<https://pncp.gov.br/app/pcai/04035143000190/2025/1>

III - requisitos da contratação;

* Atendido, conforme item 3 do ETP.

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;

* Atendido, conforme item 6 do ETP.

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

* Atendido, conforme item 4 do ETP.

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;

* Atendido, conforme item 8 do ETP.

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

* Atendido, conforme item 5 do ETP.

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

* Atendido, conforme item 9 do ETP.

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

* Atendido, conforme item 7 do ETP.

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;

* Atendido, conforme itens 12 e 14 do ETP.

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

* Atendido, conforme item 11 do ETP.

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;

* Atendido, conforme item 13 do ETP.

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

* Atendido, conforme item 15 do ETP.

Com essa análise, concluímos que o ETP atende ao que fora demandado pela legislação.

4.2 – Do Termo de Referência - TR

O termo de referência (art. 6º, XXIII, da Lei 14.133/2021) é o documento necessário para a contratação de bens e serviços que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, os quais segue a análise, conforme o descrito as p. 143/169:

I - definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

* Atendido parcialmente, conforme item 1 do TR.

A natureza do objeto da licitação é de **bem/produto comum de fornecimento continuado**, e não de serviço. Promover todas as alterações/substituições necessárias nesse sentido. ✓

II - 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;

* Atendido, conforme item 2 do TR e ETP.

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

* Atendido, conforme item 3 do TR e item 5 do ETP.

IV - requisitos da contratação;

* Atendido parcialmente, conforme itens 1 e 4 do TR.

Inserir neste tópico as disposições previstas no item 3 do ETP quanto a sustentabilidade, subcontratação, exigência de garantia e cumprimento do disposto no art. 6º da IN 01/2010. ✓

V - 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;

* Atendido, conforme item 5 do TR.

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

* Atendido, conforme item 7 do TR.

VII - critérios de medição e de pagamento;

* Atendido, conforme item 8 do TR.

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor;

* Atendido parcialmente, conforme item 9 do TR. ✓

Item 9.1.2: Considerando que o objetivo da licitação é comprar a maior quantidade de litros de combustível pelo menor preço, entendemos que utilizar o maior percentual de desconto sobre o valor estimado da contratação não cumpre essa finalidade.

Acreditamos que o correto seria a aplicação do maior desconto sobre o valor do litro do combustível constante na tabela da ANP quando da realização da licitação, metodologia utilizada em todas as licitações passadas realizadas pela CMRB.

Item 9.4: a fim de garantir a impessoalidade no certame, indicar que o atestado de capacidade técnica não pode ser fornecido pela CMRB. ✓

Item 9.4.1.1.5: excluir, pois não diz respeito ao objeto da licitação. ✓

Item 9.4.1.2: excluir menção à gestão da frota de veículos, pois tal situação não faz parte do objeto da licitação.

Item 9.5.12.1.7: substituir "Fazenda Estadual/Municipal" por "Fazenda estadual e municipal". ✓

IX - 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;

* Atendido, conforme mapa comparativo de p. 101 e item 8 do ETP que é o apêndice I do TR e que foi elaborado levando em consideração os documentos de p. 42/69.

X - adequação orçamentária;

* Atendido parcialmente, conforme item 10 do TR.

A fim de conferir maior segurança jurídica ao certame, recomendamos que neste item seja inserido o elemento de despesa correspondente ao objeto da licitação, conforme LOA a ser executada em 2025.

4.3 – Das condições de execução e de pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento

I – das condições de execução: itens 4 e 5 do TR.

II – das condições de pagamento: item 8 do TR.

III – das garantias: item 3 do ETP que é o apêndice I do TR (a Administração optou por não exigi-la).

IV – das condições de recebimento: inserir no TR, pois parte imprescindível do planejamento da contratação. ✓

4.4 – Do orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação ✓

O orçamento estimado da contratação é R\$ 1.681.685,00 (um milhão, seiscentos e oitenta e um mil reais, seiscentos e oitenta e cinco centavos).

O item 5 e 8 do ETP explica de forma minuciosa como chegou-se a tal valor, considerando o abastecimento dos veículos de propriedade da CMRB e aqueles por ela alugados e que ficam à disposição dos vereadores.

A análise crítica da estimativa de preços de p. 102/105 e o mapa comparativo de p. 101 materializam o exposto acima, considerando ainda a pesquisa dos valores praticados no mercado.

Ocorre que o mapa comparativo foi realizado considerando como unidade de medida a moeda Real (R\$) e a pesquisa de preços a unidade de medida Litro. Nessa esteira, o mapa deve ser refeito considerando o desconto aplicado sobre o valor do litro de combustível, nos termos da pesquisa de preços realizada e considerando a estimativa de litros a serem consumidos no ano pela CMRB, para só então chegar ao orçamento estimado da contratação.

Dito isso, recomendamos que o cálculo do orçamento estimado da contratação seja refeito, conforme o acima exposto.

Na oportunidade deve ser ainda retificada a análise crítica da estimativa de preços de p. 102 quando cita objeto diferente da contratação ora tratada. Também deve ser justificada a escolha dos postos de combustível de p. 103, os quais compuseram a pesquisa direta com fornecedor.

4.5 – Da elaboração do edital de licitação

O edital de licitação consta das p. 116/142.

Nos termos do art. 25 da lei nº 14.133/2021 e do art. 45, § 3º, do Ato da Mesa de nº 01/2023, o edital deve dispor sobre:

I – objeto da licitação: item 1.1 do edital.

Excluir menção a veículos não oficiais em todo o edital. ✓

II – regras relativas à convocação: itens 1.2 e 3 do edital. ✓

Inserir a tabela do lote único a ser licitado para fins de maior publicidade do certame. ✓

Referir que o tipo de licitação é maior desconto sobre o preço do litro do combustível vigente no dia da licitação, conforme tabela da ANP. ✓

Indicar em destaque quais os descontos mínimos estipulados para a contratação. ✓

III – regras relativas ao julgamento: itens 1.4; 4; 5; 6 e 7 do edital.

Item 5.1.1 e 5.2: indicar que o item citado refere-se àqueles que compõem o lote, a fim de não haver qualquer confusão nesse sentido. ✓

Item 5.9.2: os licitantes devem respeitar o desconto mínimo e não os preços máximos. ✓

Item 5.9.3: a referência ao item 4.9 está incorreta. Retificar. ✓

Item 6.5: referir que o percentual de desconto ocorrerá sobre o preço do litro do combustível vigente no dia da licitação, conforme tabela da ANP. ✓

Item 6.7: o lance deve ser superior ao último ofertado. ✓

Item 6.8: o intervalo mínimo entre os lances deve ser de 0,1%. ✓

Item 6.11.2: o lance final e fechado deve ser ofertado pelo autor do lance do maior desconto e pelos autores com lances até 10% inferiores àquele. ✓

Item 6.11.5: o sistema deve ordenar os lances segundo ordem decrescente de valores. ✓

Item 6.13: os licitantes devem ser informados do lance com maior desconto registrado. ✓

Item 6.16: referir que o maior desconto ocorrerá sobre o preço do litro do combustível vigente no dia da licitação, conforme tabela da ANP. ✓

Item 6.18.1: as propostas das ME/EPP até 5% inferiores a melhor proposta é que devem ser consideradas para o empate. ✓

Item 6.18.2: a melhor classificada pode encaminhar uma oferta em valor superior ao da primeira colocada. ✓

Item 6.20: excluir "acima do preço máximo ou". ✓

Item 6.20.1: negociação no caso da proposta permanecer abaixo do desconto mínimo. ✓

Item 7.6: a verificação se dará em relação ao desconto mínimo estipulado para a contratação. ✓



Item 7.7.3: propostas que permanecerem com desconto abaixo do mínimo estipulado para a contratação.

IV – habilitação: itens 4 e 8 do edital.

V – recursos: item 11 do edital.

VI – penalidades da licitação: item 12 do edital.

VII – fiscalização e gestão do contrato: *item não encontrado*.

Inserir item no edital que replique o disposto no item 7 do TR. ✓

VIII – entrega do objeto: *item não encontrado*.

Inserir item no edital que trate sobre o assunto e que traga as mesmas disposições inscritas no TR. ✓

IX – condições de pagamento: *item não encontrado*.

Inserir item no edital que replique as disposições contidas no item 8 do Termo de Referência.

X - índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado: *item não encontrado*.

Inserir item no edital que trate do assunto, tendo em vista a possibilidade de prorrogação decenal do contrato decorrente desta licitação. ✓

XI – declaração de que atende aos requisitos do edital: *item não encontrado*.

Inserir essa disposição no anexo VI do edital. ✓

XII – declaração de inexistência de fato impeditivo para licitar ou contratar com a Administração Pública: anexo VI do edital. ✓

A despeito do indicado acima, temos ainda as seguintes recomendações:

Item 3.5: acrescentar. Incluir na vedação de participar da licitação aqueles que tiverem parentesco consanguíneo ou por afinidade, até o terceiro grau, com os vereadores. ✓

Itens 8.20 e subitens: suprimir ou inserir igual consta nos itens 9.3 a 9.5 do TR. Caso opte por manter no edital as condições de habilitação, descrever todas elas nos mesmos moldes do TR e não só a econômico-financeira. ✓

Item 9.4: retificar. A licitação terá apenas um lote. ✓

Item 9.11: nos termos do art. 84 da lei nº 14.133/2021, inserir como prazo de vigência da ARP o período de 1 ano, a contar de sua assinatura. Referir que o instrumento poderá ser prorrogado por igual período havendo vantajosidade. ✓

Item 12.10: alterar. Adotar a seguinte redação "A apuração de responsabilidade relacionada às sanções previstas neste Edital observará ao previsto nos arts. 126 a 128, 133, 139 e 140 do Ato da Mesa nº 1/2023". ✓

Itens 12.11 a 12.13: suprimir. Os artigos mencionados no item 11, que trata dos recursos, já contemplam essas disposições. ✓

Anexo VI: acrescentar. Inserir na Declaração Unificada a reprodução dos tópicos descritos nos itens 4.4.1, 4.4.3, 4.4.4 e 4.5. ✓

4.6 – Da minuta contratual

A minuta contratual consta as p. 203/213 e constitui o anexo IV do edital, sendo de apresentação obrigatória neste caso, em razão do disposto no art. 95 da lei nº 14.133/2021, em razão do valor estimado da contratação:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

Nos termos do art. 89, § 1º, da lei nº 14.133/2021 todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Tais elementos podem ser observados no preâmbulo da minuta contratual de p. 203.

São necessárias ainda em todo contrato, de acordo com o que dispõe o art. 92 da lei nº 14.133/2021, cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

* Atendido parcialmente, conforme cláusula primeira.

Excluir menção a veículos não oficiais e retificar a planilha, tendo em vista que a licitação ocorrerá por lote. Realizar os ajustes necessários para que a planilha seja estruturada segundo o tipo de licitação que é o maior desconto aplicado sobre o preço do litro do combustível vigente no dia da licitação, conforme tabela da ANP.

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

* Atendido, conforme cláusula primeira. ✓

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

* Atendido, conforme cláusula décima quarta. ✓

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

* Atendido, conforme cláusula terceira. ✓

Todavia, recomendamos, para melhor manuseio do instrumento, que essas disposições estejam no contrato.

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

* Atendido parcialmente, conforme cláusulas quinta, sexta e sétima.

Cláusula 5.1: adequar a redação para as especificidades do objeto. Indicar a provável quantidade de litros de combustível a ser consumida no ano e o valor total da contratação. ✓

Cláusula 7: i) excluir menção a preço, tendo em vista que a licitação é pelo maior desconto. ii) referir que os reajustes só podem ser requeridos após um ano da apresentação das propostas; iii) indicar o índice a ser aplicado a eventuais reajustes. ✓

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

* Atendido parcialmente, conforme cláusula sexta.

Inserir disposições sobre o procedimento de liquidação. ✓

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

* Não atendido. Inserir disposições nesse sentido, especialmente início do fornecimento e recebimento provisório e definitivo.

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

* Atendido parcialmente, conforme cláusula décima terceira.

Inserir a dotação correspondente, em se tratando de fornecimento contínuo de **bem** comum. ✓

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

* A Administração optou por inserir a matriz de risco como apêndice II do Termo de Referência, ambos anexos ao edital. ✓

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

* Não aplicável a contratação. ✓

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

* Atendido, conforme itens 8.8 e 8.9 da cláusula oitava. ✓

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



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



* Atendido, conforme cláusula décima. A Administração optou por não exigir garantia. ✓

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

* Atendido, conforme cláusulas nona e décima. ✓

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

* Atendido, conforme cláusula oitava, nona e décima primeira. ✓

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

* Não aplicável a contratação. ✓

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

* Atendido, conforme item 9.5 da cláusula nona. ✓

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

* Atendido, conforme item 9.7 da cláusula nona. ✓

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

* Atendido, conforme cláusula terceira. ✓

Todavia, recomendamos, para melhor manuseio do instrumento, que essas disposições estejam no contrato.

XIX - os casos de extinção;

* Atendido, conforme cláusula décima segunda. ✓

XX - cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual;

* Atendido, conforme cláusula décima sétima. ✓

XXI - cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado (reapctuação);

* Não aplicável a contratação. ✓

XXII – cláusula que obriga a divulgação do contrato no PNCP, no prazo de 20 (vinte) dias úteis contados de sua assinatura como condição de sua eficácia.

* Atendido, conforme cláusula décima sexta. ✓

XXIII – vigência

* Atendido, conforme cláusula segunda. ✓

4.7 – Do regime de prestação dos serviços, observados os potenciais de economia de escala

Os regimes de prestação dos serviços estão discriminados no art. 6º, incisos XXVIII a XXXIV, da lei nº 14.133/2021.

No caso dos autos, verifica-se do item 5 do ETP (p. 175) e no item 5 do TR (p.146) a opção por aderir à empreitada por preço unitário.

4.8 – Da modalidade da licitação, do critério de julgamento e do modo de disputa

I – modalidade da licitação: pregão. Obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, como no caso dos autos. Art. 6º, XLI c/c XIII, da lei nº 14.133/2021. p. 117.

II – critério de julgamento: maior percentual de desconto por litro de combustível. Um dos critérios que podem ser adotados em se tratando de pregão. Art. 6º, XLI c/c XIII, da lei nº 14.133/2021. p. 118.

III – modo de disputa: aberto e fechado. Art. 56 da lei nº 14.133/2021. p. 118.

4.9 – Da motivação circunstanciada das condições do edital

I – na p. 118 dos autos há indicação de valor de caráter não sigiloso.

II – na p.180, no item 9 do ETP está a justificativa da licitação ocorrer por lote. Por sua vez, na p. 160, no item 9 do TR, está a justificativa do maior percentual de desconto ocorrer sobre o preço global. Todavia, essa justificativa não se mostra adequada ao tipo de objeto a ser licitado, pelo que recomendamos que o percentual de desconto ocorra sobre o valor do litro de combustível vigente no dia da licitação, conforme tabela da ANP.

4.10 – Da análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual

O mapa dos riscos inerentes a contratação consta das p. 184/191.

4.11 – Da motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação

No caso em tela, a Administração da CMRB não optou pelo caráter sigiloso do orçamento estimado da contratação, conforme se observa do item 1.4 do edital.

Em sendo a publicidade a regra, entendemos que não seja o caso de apresentação de justificativa, a qual, todavia, seria obrigatória no caso do disposto no art. 24 da lei nº 14.133/2021 de orçamento sigiloso.

5 – DA PESQUISA DE PREÇOS

O art. 23 da lei nº 14.133/2021 estabelece os parâmetros que devem ser utilizados para estimar o valor da contratação, são eles:

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.

Na mesma esteira, o art. 25, V, do Ato da Mesa de nº 01/2023 permite ainda que seja utilizado na pesquisa de preços as contratações realizadas pela CMRB que estejam vigentes ou encerradas há até nove meses.


A pesquisa de preços consta das p. 42/100 do caderno processual, sendo consolidada no mapa de p. 101.

Compulsados os autos, entendemos que a pesquisa de preços foi realizada dentro das diretrizes supracitadas, porquanto constituída de preços colhidos diretamente junto a fornecedores, bem como através de licitações realizadas pela Administração Pública, com no mínimo três amostras de preço para cada item consultado (art. 28 do Ato da Mesa de nº 01/2023).

Registramos que nos termos do art. 59, inciso III, da lei nº 14.133/2021, devem ser desclassificadas as propostas que apresentarem percentual de desconto abaixo da média estimada no mapa comparativo de p. 202.

6 – DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O registro de preços, segundo art. 6º, inciso XLV, da lei nº 14.133/2021, é o conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a


ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

Nos termos do art. 82 da lei nº 14.133/2021, o **edital** de licitação para registro de preços deve dispor, para além do contido no art. 25 da lei de licitações, sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida:

* atendido parcialmente, conforme item 1.1 do edital. ✓

A informação sobre a quantidade máxima de litros a serem contratados precisa ser disponibilizada neste tópico. Do mesmo modo, o percentual de desconto mínimo para cada item que compõe o lote.

Inserir tabela discriminando o objeto a ser contratado que seja estruturada segundo o tipo de licitação, que é o maior desconto aplicado sobre o preço do litro do combustível vigente no dia da licitação, conforme tabela da ANP. ✓

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

* atendido parcialmente, conforme item 1.1 do edital.

A informação sobre a quantidade mínima de litros a serem contratados precisa ser disponibilizada neste tópico. Do mesmo modo, o percentual de desconto mínimo para cada item que compõe o lote. ✓

Inserir tabela discriminando o objeto a ser contratado que seja estruturada segundo o tipo de licitação, que é o maior desconto aplicado sobre o preço do litro do combustível vigente no dia da licitação, conforme tabela da ANP. ✓

III - a possibilidade de prever preços diferentes: a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes; b) em razão da forma e do local de acondicionamento; c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote; d) por outros motivos justificados no processo.

* não se aplica. A Administração optou por não se utilizar dessas condições na contratação. ✓

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

* atendido, conforme item 5.3.1 do edital (p. 124). ✓

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

* atendido parcialmente, conforme item 1.4 do edital (p. 118).

Indicar de forma clara que o tipo de licitação é o maior percentual de desconto aplicado sobre o valor do litro do combustível vigente no dia da licitação, conforme tabela da ANP. Consignar os descontos mínimos aplicáveis a cada item do lote. ✓

VI - as condições para alteração de preços registrados;

ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA



* atendido, conforme item 9.10 do edital e itens 6 e 7 da ARP (p 136-198/200).

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

* atendido, conforme item 10 do edital e item 5 da ARP (p. 136-196/198).

VIII - 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;

* não atendido, inserir essa disposição no item 9 do edital.

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

* atendido, conforme item 9.10 do edital e item 8 da ARP (p. 136 e 200).

Ainda sobre a utilização do registro de preços para contratação de bens e serviços, o § 5 do art. 82 da lei nº 14.133/2021, exige a observância das seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado:

* item atendido, conforme p. 42/105.

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

* item parcialmente atendido, as complementações que devem ser feitas estão descritas neste parecer.

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

* item não atendido. Inserir disposições nesse sentido.

IV - atualização periódica dos preços registrados;

* item não atendido. Inserir disposições nesse sentido.

V - definição do período de validade do registro de preços;

* item atendido, conforme item 9.11 do edital - alterar redação, conforme recomendado no item 4.5 deste parecer - e item 5 da ARP - alterar redação, conforme recomendado no item 7 deste parecer (p. 136 e 196).

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

* item atendido, conforme item 10 do edital e item 5 da ARP (p. 136 e 196).

No caso em tela, vê-se que a Administração optou por licitação pelo sistema de registro de preços, objetivando receber os itens de forma parcelada, conforme a demanda de consumo da Câmara (item 5 do TR - p. 146).

6.1 – Da intenção de registro de preços

Trata-se de procedimento previsto no art. 86 da lei nº 14.133/2021 que refere o seguinte:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no **caput** deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

Dessa forma, em se tratando de obrigação da Administração, faz-se necessário esclarecer se tal procedimento foi realizado ou que seja apresentada a justificativa em caso negativo.

7 – DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Ata de Registro de Preços (ARP) é o documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Passamos a analisar a minuta da ARP apresentada as p. 194/202, a fim de verificar o atendimento da seguinte estrutura básica:

I – preâmbulo: item 0 da ARP.

II – objeto e suas especificações: item 1 da ARP.

Especificar o objeto que será registrado na Ata. ✓

III – preço e quantidade registrados para cada detentor da ata, os quais devem estar devidamente qualificados: item 2 da ARP.

Retificar a tabela, tendo em vista que a licitação se dará por lote. Realizar os ajustes necessários para que a planilha esteja adequada ao tipo de licitação que é o maior desconto aplicado sobre o preço do litro do combustível vigente no dia da licitação, conforme tabela da ANP.

IV – órgãos participantes do registro de preço, devidamente qualificados: item 3 da ARP. ✓

V – possibilidade de adesão por outros órgãos, indicando quantidade máxima de itens por órgão e em relação a totalidade da ata: item 4 da ARP. ✓

Item 4.5: referir que a adesão desta ata só é possível em relação ao lote.

VI – vigência da ARP e possibilidade de prorrogação: item 5 da ARP.

Item 5.1: referir que a validade da ata será de um ano, a contar de sua assinatura, podendo ser prorrogada por igual período.

VII – cadastro de reserva: item 5 e anexo da ARP.

Abrir item específico para tratar do cadastro de reserva.

Item 5.7.2: retificar. Está incorreta a referência ao item 9 da ARP.

VIII – alteração e atualização dos preços registrados: item 6 da ARP.

IX – negociação dos preços registrados: item 7 da ARP.

Item 7.2.2 e 7.2.4: retificar. Está incorreta a referência ao item 9.1 e 9.4 da ARP.

X – cancelamento do registro do licitante vencedor e dos preços registrados: item 8 da ARP.

Item 8.2: retificar. Está incorreta a referência ao subitem 9.1.

XI – penalidades: item 9 da ARP.

XII – condições gerais: item 10 da ARP.

XIII – local, data, assinatura do Presidente e do 1º Secretário: parte final da ARP (p. 201).

XIV – anexo com o cadastro de reserva: p. 202.

Retificar a tabela, tendo em vista que a licitação se dará por lote. Realizar os ajustes necessários para que a planilha esteja adequada ao tipo de licitação, que é o maior desconto aplicado sobre o preço do litro do combustível vigente no dia da licitação, conforme tabela da ANP.

Seguem-se ainda as seguintes recomendações:

I – excluir menção ao Decreto nº 11.462/2023 que se aplica à Administração Federal.

II - itens 4.5 e 4.8: excluir, pois não se aplicam ao caso.

8 – DOS OUTROS APONTAMENTOS NECESSÁRIOS

I – Art. 12, inciso I, da lei nº 14.133/2021: além de os documentos no processo licitatório serem produzidos por escrito, eles devem apresentar data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis. Assim, devem ser sanadas as pendências dessa ordem que se encontram no caderno processual.

II – ETP, Termo de Referência e Edital com anexos: excluir todas as menções a veículos não oficiais, porquanto todos os meios de transporte que serão abastecidos com o combustível objeto da licitação, seja aqueles de propriedade da CMRB, sejam aqueles locados e à disposição dos vereadores, são considerados veículos oficiais.

III – ETP, Termo de Referência e Edital com anexos: excluir todas as menções ao objeto da licitação como serviços, pois combustível é considerado bem comum de fornecimento continuado. Substituir o vocábulo por “bem” ou “produto”.

IV – Anexo V do edital: excluir menção a veículos não oficiais. ✓

V – Anexo VI do edital: retificar a planilha, tendo em vista que a licitação ocorrerá por lote. Realizar os ajustes necessários para que a planilha viabilize a apresentação da proposta segundo o tipo de licitação que é o maior desconto aplicado sobre o preço do litro do combustível vigente no dia da licitação, conforme tabela da ANP. ✓

9 – DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

No caso de licitação realizada para registro de preços não há necessidade de prévia dotação orçamentária, segundo o disposto no art. 44, parágrafo único, do Ato da Mesa de nº 01/2023. Isso porque o SRP não objetiva diretamente uma contratação. Seu objetivo é o registro formal de preços, o qual pode produzir (ou não) futuras contratações. Na licitação para registro de preços, a indicação de dotação orçamentária apenas será necessária para a formalização do contrato ou instrumento equivalente. ✓

10 – DA PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DAS ME, EPP E COOPERATIVAS EQUIVALENTES

A Lei Complementar nº. 123/06, ao instituir o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabeleceu regras que lhes ampliam o acesso às licitações e contratações públicas com o objetivo de implementar o tratamento diferenciado que a Constituição da República assegura a essas empresas em razão da relevância na geração de emprego para milhões de brasileiros, que, de outro modo, permaneceriam fora do mercado de trabalho integrado pelas empresas de maior porte.

Segundo o artigo 48 da Lei Complementar nº. 123/06, o processo licitatório será destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Ainda sobre as microempresas e empresas de pequeno porte o art. 4º da lei de licitações diz o seguinte:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Ademais, considerando a disposição do art. 34 da Lei n. 11.488/2007, aplica-se às cooperativas cuja receita bruta não supere o limite aplicável às empresas de pequeno porte, as mesmas normas de favorecimento às microempresas e empresas de pequeno porte no procedimento licitatório previstas na Lei Complementar n. 123/2006.

No caso dos autos, tendo em vista o valor da contratação, não há exclusividade para as ME e EPP.

11 – DA PUBLICIDADE

A publicidade das contratações públicas é regra constitucional insculpida no art. 37 da CF/88.

A lei de licitações, por sua vez, sobre o tema diz o que segue em seu art. 54:

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

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

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

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º



deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

Nesse sentido, esta Procuradoria recomenda que o edital, após as devidas correções, seja publicado no PNCP, no Diário Oficial do Estado do Acre, em jornal diário de grande circulação e no sítio oficial da CMRB, observando ainda o disposto no § 3º quando da homologação do procedimento licitatório.

12 – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressalto que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos deste procedimento (p. 01/217).

Outrossim, à luz do art. 44 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco e do art. 5º da Lei Complementar nº. 291/2024 incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

É nosso dever salientar ainda 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 a legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Ademais, alertamos à necessidade de observância aos parâmetros definidos na Recomendação Conjunta n. 02/2018 (sobre vedação ao nepotismo), de lavra desta Procuradoria, já no procedimento licitatório (especialmente seu art. 2º, incisos IV, V e VI), a fim prevenir futuras rescisões contratuais indesejadas.

Com essas razões, esta Procuradoria opina pela continuidade do procedimento administrativo de nº. 00001/2025, cujo objeto é o registro de preço para futura aquisição de combustível (gasolina comum e diesel S-10), na modalidade pregão eletrônico, maior percentual de desconto, desde que sanadas as pendências apontadas nos seguintes tópicos deste parecer:

3 – DA AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DA LICITAÇÃO

4.2 – DO TERMO DE REFERÊNCIA - TR

4.3 – DAS CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO E DE PAGAMENTO, DAS GARANTIAS EXIGIDAS E OFERTADAS E DAS CONDIÇÕES DE RECEBIMENTO

4.4 – DO ORÇAMENTO ESTIMADO, COM AS COMPOSIÇÕES DOS PREÇOS UTILIZADOS PARA SUA FORMAÇÃO

4.5 – DA ELABORAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO

4.6 – DA MINUTA CONTRATUAL



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



4.9 – DA MOTIVAÇÃO CIRCUNSTANCIADA DAS CONDIÇÕES DO EDITAL

6 – DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

6.1 – DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

7 – DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

8 – DOS OUTROS APONTAMENTOS NECESSÁRIOS

11 – DA PUBLICIDADE

Por fim, recomendamos que o edital, após as devidas correções, seja publicado no PNCP, no Diário Oficial do Estado do Acre, em jornal diário de grande circulação e no sítio oficial da CMRB, observando ainda o disposto no § 3º quando da homologação do procedimento licitatório.

Em se tratando de aquisição de bens pelo critério maior percentual de desconto sobre litro do combustível, publicado o edital, a apresentação das propostas deve ocorrer após transcorrido o prazo mínimo de oito dias úteis, nos termos do art. 55 da lei de licitações.

É o parecer.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Contratações para as devidas diligências.

Rio Branco – AC, 17 de janeiro de 2025.

Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144