



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

Parecer Jurídico número 018/2025

Processo Número: CMSPA/CMSPA/254/2025-E

Assunto: Contratação de Produtora de Eventos

Destinatário: Ao Setor de Compras / À Comissão de Licitação

Direito Administrativo e Constitucional. Compras Públicas. Procedimento licitatório para o registro de preços de Combustível do Tipo Gasolina Comum. Parecer Jurídico de que trata o artigo 53, da lei 14.133/2021. Aprovação com determinações para correções de imprecisões existentes no Edital, no TR, e no ETP. Prosseguimento da contratação desde que observadas as exigências apontadas neste parecer.

1. DO RESUMO FÁTICO:

Cuidam-se os presentes autos eletrônicos de procedimento administrativo instaurado para fins de contratação de empresa especializada na produção, organização e execução de eventos, por meio da modalidade *full service*, conforme descrito nos documentos que instruem este procedimento.

Finda a instrução, vieram-nos os autos remetidos para o parecer jurídico.

2. DA ATUAL METODOLOGIA IMPOSTA POR LEI AOS PARECERISTAS PÚBLICOS.

Não é novidade para os agentes que atuam no setor de compras públicas que a lei geral de licitações passou por profundas alterações. Em lugar do parecer sobre minuta de edital e contrato administrativo, a necessidade de um parecer – que costumo chamar de conformidade – sobre todos os atos praticados no curso do procedimento.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

A obrigação acima citada, pontue-se, embasa e justificativa os despachos exarados ao longo da instrução, na medida em que sem as informações adequadas, não se fez possível verificar se deveres anexos à eficiência foram ou não respeitados no caso dos autos, o que hoje percebo ter ocorrido.

Conforme bem anota **JOEL MENEZES NIEBHUR**, *passou-se a exigir, expressamente, a avaliação de todo o processo licitatório, logo a revisão jurídica de todos os atos praticados na etapa preparatória. Na prática, essa nova percepção aproxima a assessoria jurídica de um órgão de controle interno ou de auditoria (...).*

Há de registrar, ainda, que uma legislação com 18 anos de vigência cedeu lugar a um diploma normativo que, de fato, passou a vigor há menos de dois anos, razão pela qual pouco se extrai da jurisprudência dos Tribunais de Contas – seja da União, ou dos Estados – os reais contornos de cada um de seus capítulos.

Em virtude de todo o exposto, não raras vezes este órgão passará a, antes de apreciar por meio de parecer conclusivo o procedimento, se valer da prática de despachos que possam validar a correção da instrução, otimizando, assim, a prática de um dos últimos atos antecedentes à fase externa - iniciada com a publicação do edital.

Há de se registrar, ainda, que os tópicos subsequentes dar-se-ão na seguinte ordem:

- I) a (in)correção da modalidade eleita, bem como a solução apresentada pelo edital;
- II) Análise do ETP;
- III) análise do termo de referência;
- IV) análise da minuta do edital;
- V) análise da minuta de contrato;
- VI) Conclusão e Recomendações Finais.

Saliente-se, por oportuno, que uma vez cumprida as determinações externadas neste parecer, e nada mais havendo a Controladoria Geral a acrescentar, o feito poderá seguir com a adoção das demais etapas do certame, independentemente de nova remessa dos autos para fins de emissão de parecer.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

3. DA ANÁLISE DA MODALIDADE ELEITA PARA A LICITAÇÃO E DA PESQUISA DE PREÇOS ADOTADA.

No rol das maiores inovações existentes no antigo regime de compras públicas esteve o pregão. Apesar de inicialmente utilizado por uma parcela específica da administração, logo se estendeu a todo o Brasil, facilitando a aquisição de bens e serviços comuns e gerando mais economicidade nas contratações, dada a dinâmica procedimental estabelecida pela então vigente lei de pregão.

Atualmente, a lei 14.133 regulamentou a modalidade por meio do artigo 6º, XLI, definindo o pregão como sendo a modalidade de licitação **obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns**, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.

Por bens e serviços comuns, entende a doutrina como aquele cujo padrão de desempenho e qualidade podem ser definidos objetivamente pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Tendo em vista que o objeto deste procedimento é a contratação de serviço especializado na emissão de bilhetes aéreos e reserva de hospedagens, tem-se que a modalidade foi corretamente eleita.

Há de consignar, entretanto, uma pequena alteração: em lugar do pregão de natureza aberta o de natureza aberta e fechada, posto traduzir a modalidade apta a ensejar uma maior economicidade para a Administração, bem como aumentar a competitividade do certame.

O sistema adotado, por sua vez, não seguiu sorte diversa. A contratação direta, sem o registro de preços é a medida que melhor se adequa a necessidade da administração.

4. DA ANÁLISE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

Das novidades mais recentes inseridas na fase interna da licitação está o Estudo Técnico Preliminar, documento por meio do qual o órgão licitante, a par da real necessidade, procede a pesquisa de mercado, elenca as soluções disponíveis e, de modo fundamentado, especifica qual delas melhor atende o interesse a ser suprido pela contratação vindoura.

Sua inserção tem por objetivo conduzir a Administração Pública a um processo decisório cada vez menos aleatório, mais eficiente e fundamentado,



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

contribuindo, inclusive, para uma maior transparência nas razões adotadas em processos decisórios os quais, dada a natureza das funções desempenhadas por quem ordena a despesa, estão sob constante fiscalização social, parlamentar e judicial.

Tamanha é a importância do estudo que inseriu a atual legislação o trouxe no rol de documentos obrigatórios, dispensáveis apenas nos casos regulamentados pelo artigo 72.

Em virtude da finalidade a que se destina, anota a doutrina que na lista de elementos obrigatórios do Estudo Técnico Preliminar está a pesquisa de mercado, tópico destinado a pesquisar as soluções existentes no mercado para a necessidade a ser suprida, apontar os pontos favoráveis e contrários à sua adoção, além de estabelecer **o custo estimado de cada uma delas**.

Debruçando-nos sobre o ETP nestes autos apresentados, entretanto, verificamos que apesar de apontar as soluções de mercado existente para o tema, o documento deixou de trazer a estimativa de gastos para cada um deles.

Saliente-se que a menção a tal informação em muito **excede a mera formalidade**, antes servindo de substrato para a tomada de decisão do gestor e para o processo fiscalizatório porventura deflagrado, seja pelos poderes da república, pelos órgãos de controle ou até mesmo pela sociedade civil organizada.

Em virtude disto, necessária é a retificação do ETP para que dele passe a constar a estimativa de gastos de cada uma das opções registradas.

5. ANÁLISE DA MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA.

Termo de referência é o documento base para todo o processo de contratação. Por meio dele, define-se previamente ao edital, o objeto, sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, além das demais disposições inseridas nas alíneas do artigo 6º, XXIII combinado com artigo 40, § 1º, ambos da lei 14.133.

Também para fins de ensino, necessário registrar: o edital e o termo de referência se relacionam um com outro tal como fazem o espelho e aquele que em sua frente para por alguns instantes: um reflete o outro.

Analisando o documento carreado, percebe-se que o termo de referência traz de modo claro e objetivo o objeto a ser contratado, bem como as suas especificações e quantidade, seguido do valor unitário e total estimados.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

Há, contudo, que se registrar a necessidade de algumas adequações, conforme passa-se a registrar.

A) No item 6, destinado ao modelo de execução do contrato, percebe-se existir uma contradição entre os subitens 6.7 e a necessidade de disponibilização de toda a estrutura pronta com antecedência de mínima de três horas. Sugere-se, pois, que ao final se insira a expressão **“observada a necessidade de entrega de toda a estrutura pronta para o evento até as 16 horas”**.

B) No que toca ao item 08, infere-se da redação dada aos subitens 8.9.6.3 e 8.9.6.4 que as normas se mostram incompatíveis entre si. Explico. Enquanto o primeiro autoriza a liquidação parcial do empenho para a parcela do contrato que se mostrar incontroversa, o segundo aduz que nenhum prazo de recebimento ocorrerá enquanto pendente a solução, pelo contratado, de inconsistências verificadas na execução.

Considerando-se, no entanto, a natureza do objeto, percebe-se que toda e qualquer inadimplência contratual ensejará o chamado inadimplemento absoluto, assim entendido aquele em que não se faz possível corrigir a falta contratual posteriormente.

Em virtude disto, entende a procuradoria que a solução que melhor se adequa à realidade dos autos é a exclusão do segundo subitem, com a retificação do primeiro para que passe a constar a seguinte expressão: **(...) emissão de nota fiscal apenas no que concerne a parcela contratual cuja execução se mostre incontroversa.**

C) A habilitação fiscal, por sua vez, deixou de inserir o tratamento diferenciado a ser



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

dispensado às ME e EPP, nos termos dos artigos 42 e 43 da lei complementar 123/2006. Necessária, pois, a inclusão das medidas apontadas pelos citados dispositivos.

6. DA ANÁLISE DO EDITAL.

Inicialmente, tem-se que a capa do edital deve ser alterada para que passe a constar a modalidade aberta e fechada, tal como explicitado em capítulo oportuno.

Além disso, corrija-se a alteração efetivada pelo corretor automático do editor no que diz respeito à expressão *full service*, grafada com a utilização de “ss” em lugar do “c”.

O item 5.6 faz referência a um “benefício de que trata o item anterior”, apesar do item 5.5 falar a respeito de desclassificação do licitante. Ressalvado melhor juízo, ali está por equívoco.

Atente-se a servidora subscritora do edital para a necessidade de se inserir aos itens 8.10.4 e 8.11 subitens que passem a incluir no rol de propostas habilitadas a passarem à fase ali regulamentada aquelas oriundas de ME e EPP que sejam até 05% maior do que a última proposta liberada para tal fim.

Além disso, insira-se no critério de julgamento regra segunda a qual seja considerada empatada com a menor proposta existente aquela a ela superior em até 5%, se oriunda de Microempresa e empresa de pequeno porte, a quem será dado o direito de cobrir a oferta então vencedora e, com isso, adjudicar o objeto da licitação, nos termos do artigo 44, § 2º c/c 45, I, ambos da lei complementar 123/2006.

No que toca à habilitação, deve o edital ali inserir as regras de tratamento diferenciado para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte no que toca às regularidades fiscais, exigência já fundamentada no tópico dedicado à análise do termo de referência.

7. DA ANÁLISE DO RELATÓRIO DE PREÇOS.

Ponto que passou a ter regulamentação expressa na lei 14.133 foi a pesquisa de preços. Fundamental à correta elaboração da estimativa de gastos, a etapa foi regulamentada pelos artigos 23, na forma do seu parágrafo 1º, todos do mesmo diploma.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

Compulsando-se o relatório, percebe-se que o setor responsável utilizou as regras inseridas pela Instrução Normativa número 73/2020, da SEGES/ME, ato normativo que, embora de natureza federal, nos fornece um parâmetro bastante confiável dos critérios de como se conduzir a pesquisa.

Como forma de corrigir as distorções de mercado para cima ou para baixo, adotou a servidora o que chamou de média saneada, que desconsiderou os valores excessivamente baixos e demasiadamente altos, garantindo-se, assim, uma estimativa coerente e não ensejadora de licitações desertas.

Há de se considerar, no entanto, dois aspectos: 1) a citada instrução normativa foi editada sob a égide da lei 8.666/93, de modo que a ela já sucedeu a IN **SEGES/ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021**, que já leva em conta atual legislação sobre o tema; 2) Esta procuradoria editará, em parceria com a presidência, diversos atos normativos aptos a regulamentarem, localmente, todas essas etapas.

Logo, recomenda-se que em contratações futuras observe-se a resolução 65 de 07 de julho de 2021 até que o ato normativo interno destinado à mesma finalidade seja criado, ocasião em que deverá ser observado a norma local sobre o assunto.

7) DAS DEMAIS OBSERVAÇÕES.

O contrato administrativo e o modelo de proposta atendem as disposições legais que o regem. Há de se cuidar, no entanto, para que todas as contingências necessárias a evitar os riscos adotados no mapa sejam devidamente inseridas em cláusulas contratuais e editalícias.

Por fim, ressalta a procuradoria ser este o segundo pregão realizado pela presidência desta casa desde o advento da lei 14.133/2021. Comparando-se o presente ato opinativo com o que foi acostado aos autos do procedimento de número 181/2025¹ torna-se nítido o quanto já evoluímos. Em lugar das dezenas de determinações para correções, apenas 06 foram aqui externadas.

Isso demonstra uma inegável evolução no alinhamento dos setores às recomendações oriundas da procuradoria, bem como um maior domínio dos pormenores que um procedimento tão formal naturalmente possui.

¹ Aquisição de Combustíveis. Primeiro Pregão realizado pela Câmara de São Pedro da Aldeia.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA ALDEIA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA GERAL

Rua Hermógenes Freire da Costa, 179 - Tel: (22) 2621-1525

Registro, aqui, meu contentamento com o registrado, na certeza de que tudo isso contribuirá para uma melhor fluidez dos trabalhos.

8. DA CONCLUSÃO.

Por todo o exposto, e ressalvado melhor juízo, opina a procuradoria pelo prosseguimento do feito, **desde que atendidas, na integralidade e independentemente de nova remessa dos autos, as determinações externadas no âmbito deste parecer.**

São Pedro da Aldeia, na data da assinatura digital.

JOAO MARCELO
ALVES MASTRA

Assinado de forma digital por
JOAO MARCELO ALVES MASTRA
Dados: 2025.04.02 20:49:34
-03'00'

JOÃO MARCELO A. MASTRA

Procurador Geral da CMSPA

Portaria nº 047/2025